



# **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN**

“Análisis de las desigualdades que México tiene en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte en materia agraria”

**S E M I N A R I O T A L L E R  
E X T R A C U R R I C U L A R**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A:  
HUERTA ORTIZ OLGA PATRICIA**

**ASESOR: JOSÉ LUIS R. VELASCO LOZANO**

**ABRIL DEL 2007**



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.

## Gracias

A Dios Nuestro Señor por darme el privilegio de existir, por guiar cada uno de mis pasos y llenar mi vida de bendiciones poniendo en mi camino a toda esa gente maravillosa con la que siempre convivo.

### A mis Padres

Por todo su amor y confianza que siempre han depositado en mi, por enseñarme y ser mi mejor ejemplo de lucha y esfuerzo mi eterna admiración y respeto. Los Amo

### Maury

A ti mi amor por acompañarme y ser uno de mis más grandes motores en este camino de superación, por todo tu apoyo y paciencia infinita y por creer en mi, la verdad es que no tengo forma de agradecer todo tu amor. Te Amo

### A mis hermanos

Rubén, Juan Carlos, Gilberto, Noelia y Marco por todos sus consejos que me ayudan mucho para seguir adelante y por que en ustedes no solo encuentro a mi familia sino a unos verdaderos amigos.

### A mis sobrinos

Ana, Ely, Arturo, beccy, Peruci, Andy, Carlitos, Alle y Chris por que inspiran en mi una gran ternura y ese es uno de los mejores alicientes para seguir adelante. Los quiero mucho mis niños latosos!

A la Familia Nieto Arellano

Por abrirme las puertas de su casa y hacerme sentir como parte de su familia.  
Sinceramente gracias.

A mis amigos

Por ser la familia que se nos permite elegir y por contar en todo momento con cada uno de ustedes.

## INDICE

	Página
Introducción-----	2
Capitulo I Tratado de Libre Comercio de América del Norte	
1.1 ¿Qué es el TLC?-----	5
1.2 Antecedentes Históricos-----	6
1.2.1 Proyecto del TLCAN 1990 – 1993-----	11
1.2.2 La postura de EUA en el TLCAN-----	12
1.2.3 Objetivos del TLCAN-----	13
1.2.4 Beneficios esperados del TLCAN -----	14
1.2.5 Versión final del TLAN en materia agraria-----	14
Capitulo II Artículo 27 Constitucional y sus reformas	
2.1 Antecedentes de las reformas que sufre el artículo 27 Constitucional-----	16
2.2 Reforma Salinista-----	20
2.2.1 Marco normativo-----	24
Capitulo III El TLCAN y el campo mexicano	
3.1 El TLCAN y la crisis del campo mexicano-----	32
3.2 Diferencias en la provisión de recursos naturales-----	37
3.3 Las importaciones de alimentos y el estancamiento de la cosecha de granos y forrajeros-----	39
3.4 La transnacionalización del campo-----	42
3.4.1 Dependencia agroalimentaria; desempleo, migración y hambre-----	43

Capitulo IV El sistema mexicano de defensa jurídica contra prácticas desleales de comercio internacional.

4.1	Importancia del articulo 133 Constituciona-----	49
4.2	Ley de Comercio Exterior-----	56
4.2.1	Reglamento de la Ley de Comercio Exterior-----	58
4.2.2	La Ley Federal de Procedimientos Administrativo vs la Ley de Comercio Exterior-----	58
4.3	Las Prácticas desleales del Comercio Internacional-----	61
4.3.1	Discriminación de precios (dumping)-----	62
4.3.2	Subvenciones-----	65
4.4	De la Legislación Mexicana en materia de prácticas desleales-----	70
Conclusiones-----		87
Propuestas-----		89
Bibliografía-----		91
Legislación-----		92

## Introducción

Una gran contradicción en el sentido de que lo que ha ocurrido en el sector rural en México desde que tiene vigencia el TLCAN ha sido todo menos desarrollo. Podemos hablar inclusive de un antidesarrollo si se quiere, por que lo que ha habido en el campo mexicano en los años que tiene vigente el Tratado y desde la aplicación de las ideas políticas neoliberales han provocado una catástrofe y abandono total al campo.

En resumidas cuentas el campo mexicano acusa mayores niveles de desnutrición, pobreza, abandono, migración, pérdida de la diversidad genética de muchos cultivos autóctonos del país y de la región, principalmente del maíz, y peor aun de una invasión de productos transgenicos cuyos efectos sobre el ser humano todavía se desconocen y, para el país en su conjunto, perdida de soberanía alimentaría, en fin una laga letanía de elementos que respaldan la aseveración de que el resultado del TLCAN en el campo es un desastre.

Cabe destacar que los desastres del TLCAN van mas allá del campo y tocan otros aspectos económicos de la vida en México, ciertamente en lo político, hasta en lo cultural también, pero en el presente análisis nos enfocaremos directamente en el problema rural.

Este es un problema verdaderamente serio que viene ya de años atrás usando al sector rural como palanca para la industrialización, pero a expensas del campo, es decir lo que era un abandono pasivo se volvió un acoso agresivo a partir de mediados de los años 80' cuando, por razones ideológicas que se nutren del neoliberalismo, el Estado declaro la guerra al campesino mexicano al hacerlo competir con los mercados internacionales. Las anteojeras neoliberales que portan inclusive hoy muchos de los burócratas mexicanos, a pesar de la abrumadora evidencia que da un mentis a las supuestas bondades del TLCAN, les impiden ver lo que esta mas que evidente. Salvo un pequeño sector, que algunas fuentes calculan en no mas de mil personas y grandes empresas, que se han beneficiado del TLCAN, el campo mexicano y el campesinado

mexicano agonizan, en una muerte lenta que también consume los vestigios de la soberanía alimentaria del país.

No es difícil remontarnos a los años previos a la entrada en vigor del TLCAN en México, cuando el gobierno libraba una cierta labor de convencimiento hacia el pueblo sobre los efectos que, según él, nos traería el Tratado con Estados Unidos y Canadá: Que México estaba en el “umbral del primer mundo” y que nada más necesitaba un empujón el cual daría el TLCAN para su llegada definitiva; que el TLCAN convertiría en parcelas campesinas ineficientes en altamente productivas y comerciales; que los campesinos no “modernos”, los que no pudieran exportar serían absorbidos como mano de obra en el moderno y creciente sector industrial exportador; que el Tratado sería “sensible” ante los granos básicos mexicanos, otorgándoles periodos de protección de hasta 15 años, que habría durante esos años cuotas de importación estrictas, con tarifas arancelarias para excedentes sobre esas cuotas; que los alimentos serían más baratos para los mexicanos. El TLCAN fue sinónimo en aquellos años de mayores exportaciones, mayor empleo, mayor inversión, mayor calidad, mejores y más baratos alimentos, disminución de la pobreza, en fin un sin número de promesas incumplidas hasta nuestros días.

Desgraciadamente casi todas las promesas faltaron a la verdad, y por que no decirlo abiertamente, que fueron solamente mentiras pues en su momento hubo rigurosos estudios y análisis y modelos econométricos, tanto en México como en Estados Unidos, que concluían con insistencia que los resultados no serían nada favorables para México. En Estados Unidos, al menos, lo sabían perfectamente los estrategas, sabían que se provocaría un éxodo del campo, que habría más migrantes a las ciudades mexicanas y también a Estados Unidos. No es casualidad que en el mismo año de entrada en vigencia del TLCAN, 1994, empezaran los grandes operativos de la patrulla fronteriza estadounidense contra los migrantes, junto con cada vez más cuantiosos presupuestos para el resguardo de su frontera sur, construcción de muros, instalación de equipo sofisticado, desviación de migrantes hacia regiones inhóspitas y la creciente militarización, y paramilitarización, de la frontera.

Hasta hoy nada ha logrado detener la ola migratoria de mexicanos y centroamericanos hacia Estados Unidos por el simple hecho de que no hay oportunidades de trabajo y superación laboral.

Respecto al empleo, hubo grandes expectativas de que el TLCAN crearía empleo, pero habido una pérdida neta en la creación de empleos, es decir en promedio se creaban más empleos en México antes del TLCAN que después. Siendo además que la mayoría de los empleos generados en estos últimos años están en el sector informal donde no hay prestaciones de ley, ni garantías de salario mínimo.

Las prácticas desleales son conductas mercantiles que se presentan en los intercambios de bienes aprovechando la apertura de mercados y las desregulaciones comerciales en general.

El dumping y las subvenciones son las prácticas mas frecuentes y que mayor atención han suscitado en el sistema multilateral de comercio. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) aprovecho la experiencia del acuerdo Canadá – Estados Unidos de 1989, e incorporo una disciplina especial para enfrentar este tipo de comportamientos mercantiles ilícitos.

Opiniones de negociadores cercanos, esta disciplina fue arduamente negociada, pues los Estados Unidos no deseaban otorgar a México el trato dado a Canadá.

## CAPITULO I

### Tratado de Libre Comercio de América del Norte

#### 1.1 ¿Qué es el TLC?

El Tratado de Libre comercio o North American Free Trade Agreement (NAFTA), es un conjunto de reglas que los tres países acuerdan para vender y comprar productos y servicios en América del Norte.

Se llama “zona de libre comercio”, porque las reglas que se disponen definen cómo y cuándo se eliminarán las barreras arancelarias para conseguir el libre paso de los productos y servicios entre las tres naciones participantes; esto es, cómo y cuándo se eliminarán los permisos, las cuotas y las licencias, y particularmente las tarifas y los aranceles, siendo éste uno de los principales objetivos del Tratado. Además el proponía la existencia de “condiciones de justa competencia” entre las naciones participantes y ofrece no sólo proteger sino también velar por el cumplimiento de los derechos de propiedad intelectual.

El TLC se basa en principios fundamentales de transparencia, tratamiento nacional y de tratamiento como nación más favorecida, todo ello representa un compromiso firme para la facilidad del movimiento de los bienes y servicios a través de las fronteras, ofrecer la protección y vigilancia adecuadas que garanticen el cumplimiento efectivo de los derechos de propiedad intelectual; adoptar los procedimientos internos efectivos que permitan la aplicación e implementación del Tratado, establecer una regla de interpretación que exija la aplicación del TLC entre sus miembros y según los principios del derecho internacional.

El TLC permite que cualquier país o grupo de países trate de incorporarse a él, en los términos y condiciones convenidos por la Comisión de Libre Comercio según los procedimientos nacionales de aprobación de cada país. Todo país puede declarar que el Tratado no se aplicará entre ese país y cualquier solicitante. El Tratado prevé que la

Comisión establecerá los términos y condiciones de aceptación de cualquier solicitante. La comisión opera según una regla del consenso.

## 1.2 Antecedentes históricos

Con el ánimo de participar en un desarrollo a través del comercio internacional nuestro país, aumento sus relaciones comerciales con diversos países, entre los que destacaron los Estados Unidos de América que por su cercanía y enorme mercado represento para nuestro país la mejor oportunidad de expansión comercial.

Las Relaciones entre México y los Estados Unidos de América han sido fructuosas y largas a lo amplio de su historia, en virtud de la ubicación geográfica de ambos países; Es por eso que desde el siglo pasado, alrededor del 70% de las exportaciones mexicanas y el 50% de las importaciones se realizaban con los EU, y al final del período revolucionario y de la primera guerra mundial la mayoría de las manufacturas importadas en México provenían de EU. Durante la segunda guerra mundial se dio un incremento al comercio entre los dos países dando un nuevo impulso al proceso de industrialización, que condujo en 1942 a la firma de un tratado comercial entre los dos países.

Posteriormente México se oriento hacia el modelo de sustitución de importaciones, el cual funcionó adecuadamente durante algunos años, pero que para la segunda mitad de los años setentas comenzó a mostrar signos de agotamiento, lo que obligo a la búsqueda de nuevas estrategias que permitieran dar mayor dinamismo a la actividad económica con base en el incremento de las exportaciones, creando para ello entre otros instrumentos de promoción, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior.

El esfuerzo del Estado por no rezagarse en materia comercial resultaba infructuoso, ya que no se reportaban avances positivos en la economía, motivo por el cual los especialistas después de algunos estudios, determinaron que uno de los elementos que evitaban ese avance lo constituía el hecho de que la economía mexicana había

permanecido cerrada al exterior, lo que trajo como consecuencia que se obstaculizara el acceso ágil a nuevas tecnologías, insumos de precios y calidad internacionales que permitiera a los productos nacionales competir en los mercados internacionales.

Esta experiencia obligo a la revaloración de las estrategias comerciales seguidas por nuestro país hasta entonces, determinando como indispensables abrir la economía, a fin de lograr un crecimiento sobre bases sólidas, ya que el intercambio de bienes con el exterior según los especialistas, permite a los países utilizar sus ventajas comparativas lo que dinamiza el sector productivo, promoviendo la especialización y la transferencia de tecnología que da lugar al aumento de productividad.

Así en 1986 México ingresa al GATT ( General Agreement of tariffs and trade traducido en español como Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio ) Acuerdo Comercial Multilateral que dio lugar a la apertura de la economía mexicana “ como premisa fundamental para asegurar una eficiente vinculación de la estructura productiva nacional con la economía mundial y, sobre todo, para garantizar a los productores mexicanos que en el contexto de la nueva competencia a que habrían de enfrentarse con motivo de la apertura comercial, tendrían acceso a condiciones similares a las que tienen sus competidores del exterior, de forma tal que la competencia comercial se diera en un ambiente de justicia y equidad. También se aseguro que mediante la participación de México en el GATT se abrirían los mercados internacionales para los productos mexicanos y se haría mas factible superar o eliminar las medidas proteccionistas y neoproteccionistas que aplican los gobiernos de los países con los que México sostiene sus principales intercambios comerciales”(Witker, J. y Hernández, L. 2000:59-60).

De esta manera la economía mexicana caracterizada por un acentuado proteccionismo económico, se convirtió en una economía con un nuevo enfoque de acelerado aperturismo, guiado por las tendencias neoliberales del mercado que lo convirtieran en un Estado librecambista.

El ingreso al GATT es una de las estrategias más contundentes que realizó nuestro país para llegar al liberalismo comercial a través de su ingreso al comercio multilateral, lo que le permitirá desarrollar su nueva política comercial. Esta nueva tendencia se presentó en la mayoría de los Estados en desarrollo y menos adelantados (de acuerdo a la denominación dada por la propia Organización mundial del Comercio OMC) como una posible solución a la grave crisis que enfrentaban sus economías.

Así el GATT dio origen a bases institucionales para las negociaciones comerciales, su propósito fundamental fue un comercio más libre y justo, a través de la eliminación de aranceles y otras barreras, sustentándose en tres principios fundamentales: 1) La no discriminación, el multilateralismo, y la aplicación de la cláusula de la Nación más favorecida para todos sus signatarios, 2) la expansión del Comercio a través de la reducción de sus barreras, y 3) la Reciprocidad incondicional entre todos sus miembros.

El artículo XXIV del GATT da por lo tanto a sus signatarios la posibilidad de crear una excepción al principio de la Nación más favorecida, al permitir el establecimiento de Uniones Aduaneras y Zonas de Libre Comercio para acrecentar el comercio a una escala más reducida y sencilla que la multilateral, permitiendo la discriminación para los demás signatarios que no formen parte del nuevo acuerdo regional.

Otra de las grandes barreras a las que se enfrenta actualmente el intercambio de mercancías es el neoproteccionismo al que se han asido los países desarrollados como forma de impedir ese libre comercio por el que tanto pugnan, convirtiéndose en una nueva barrera comercial.

El nuevo proteccionismo que a últimas fechas se ha presentado en las relaciones comerciales, se ha convertido en una forma de impedir el libre tránsito de las mercancías como una nueva barrera al comercio. El cual cobra un renovado vigor en el ámbito internacional bajo nuevas formas no arancelarias, países como los Estados Unidos de América utilizan una serie de leyes comerciales que otorgan a los organismos estadounidenses una mayor discrecionalidad norteamericana en materia

comercial proporciona a su gobierno la posibilidad de utilizarla como un instrumento de negociación para obtener concesiones de otros países a través de la administración de las barreras al comercio. A este respecto el Profesor García Moreno nos señala que: “Dado que se trata de una protección administrada de leyes fundamentalmente liberales, es la mala aplicación de las normas y no necesariamente las normas mismas, la que puede clasificarse de proteccionista” (GARCÍA, V. 1994:45). De lo que deduce que es la mala aplicación de las leyes comerciales, lo que da lugar a una protección contingente para proteger a las industrias norteamericanas.

El Acuerdo de Libre Comercio pretende ser un instrumento contra el nuevo proteccionismo. Así por ejemplo en el Acuerdo de Libre Comercio EU-Canadá se dieron algunas aportaciones para evitar el proteccionismo no arancelario, ubicándose la aportación legal del acuerdo comercial en dos áreas. En el área de la resolución de disputas, en la cual se busca garantizar el cumplimiento de las obligaciones del acuerdo y evitar su renegociación continua. Respecto a la aplicación proteccionista de las leyes, pretende crear mecanismos profesionales binacionales que controlen la arbitrariedad a nivel nacional.

Es dentro de este escenario donde actualmente esta envuelto nuestro país como socio comercial de EU y Canadá, con los cuales conforma la Zona de Libre Comercio de América del Norte.

Cuando México se planteó la posibilidad de celebrar un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos se levantaron algunas voces a favor y algunas en contra, lo que dio lugar a la celebración de una serie de Foros y Consultas que recolectaran la opinión de los diversos sectores de la población y de las posibles propuestas que dieran un rumbo al tratado;

Un aspecto relevante es el hecho de que Canadá se interesara en participar en el Tratado a pesar de haber celebrado anteriormente un tratado de libre comercio con los Estados Unidos de América, convirtiendo la negociación trilateral.

El 1° de enero de 1994 entró en vigor este instrumento internacional de integración zonal conformando en opinión del Doctor Jorge Witker “ el mercado regional más significativo de este fin de siglo “.

Firmado el 17 de diciembre en sus tres diferentes versiones, en las capitales de cada uno de los países participantes el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, culminó un largo proceso de negociación.

Antes de entrar en materia me permitiré transcribir una parte de la presentación que el entonces Titular de la Secretaria de Comercio y Fomento Industrial (actualmente Secretaria de Economía publicado en el D.O.F. el día 30 de noviembre de 2000 a través del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) el Dr. Jaime Serra Puche hiciera a la publicación del Texto oficial del TLCAN.

“La lectura del texto permitirá constatar que se alcanzó un Tratado que puede calificarse del más avanzado en su género ya que, por una parte, reconoce la globalización creciente y la interdependencia económica al vincular el intercambio de bienes, el comercio de servicios y los movimientos de capital y, por otra, fortalece los principios del multilateralismo, establecidos en el GATT, al proponerse la creación de un espacio económico amplio y abierto al resto del mundo. La Secretaria espera que la difusión de este texto contribuya a dar a conocer las oportunidades que se abren para la ampliación de nuestras exportaciones y el aumento de la inversión, oportunidades que de ser aprovechadas adecuadamente, se traducirán en la generación de empleos productivos y en la elevación del bienestar de todos los mexicanos “.

Nuestro país tiene una serie de acuerdos comerciales celebrados con Estados Unidos que de alguna manera son antecedente del TLCAN, pero que por supuesto no contaban con el alcance de este último. Respecto al comercio que se tiene con Canadá no es significativo a comparación del que se tiene con EU, sin embargo también se han celebrado una serie de acuerdos comerciales importantes que ayudan que nuestras relaciones comerciales se den de forma más fluida y simplificada.

En cuanto a la situación comercial de Canadá señalaré que EU es uno de sus mayores socios comerciales, tanto es así, que en 1989 celebraron el Acuerdo de Libre Comercio Canadá – EU, el cual es también un antecedente del TLCAN, Señalaré algunos de los acuerdos en materia comercial que México ha celebrado con Canadá y Estados Unidos a través del siguiente cuadro.

#### 1.2.1 Proyecto del TLCAN 1990 – 1993.

Este proyecto data de la crisis del petróleo 1974 -1980, cuando los países árabes llevaron a cabo el embargo de dicho hidrocarburo, razón por la que estados unidos lanzaron la idea de que podría haber una integración entre los tres países, a fin de evitar situaciones como el desabasto referido. mas tarde fue el presidente Carter quien puso mayor énfasis sobre esta necesidad y llevo a cabo platicas entre los dos socios a fin de integrar un mercomún de América del norte.

El rechazo de México había sido prácticamente sistemático y con Canadá EUA se logro en 1989 concertar un tratado de libre comercio, después de un gran debate y votación.

Para 1990 se inicio la discusión en México pero era claro ver que para nuestro país pocas ventajas tenia integrarse formalmente en un mercomún cuando lo que nos tocaría seria aportar la mano de obra y las materias primas a precios de regalo, a fin de que la grandes corporaciones trasnacionales lo aprovechen en función de sus negocios de maquila.

Estados Unidos ha manifestado su absoluta falta de reciprocidad con respecto a México que liberalizo su comercio en tanto ellos han hecho lo contrario. Del mismo modo han rechazado la posibilidad de la libre movilidad de la mano de obra, lo cual podría ser, teóricamente, alguna ventaja para México.

Aunque el TLC se empezó a configurar desde 1989, y partiendo de la base de que la banca internacional ya no estaba en condiciones de seguir prestando dinero, es que se recurrió al expediente de sustituir deuda pública externa, por inversión extranjera directa, con el fin de cubrir el creciente déficit en la cuenta corriente que se avizoraba como efecto inmediato de la indiscriminada apertura comercial. Pero para que dicha inversión foránea aceptara llagar a nuestro país exigía condiciones muy severas, tanto para su seguridad como para la obtención, sin problemas ni controles, de elevadas tasas de ganancia. Para brindarles tales seguridades es que se pensó en firmar un tratado de libre comercio, similar al recientemente suscrito con Canadá y de esta manera integrara un mercado común de América del Norte.

Por ello, a partir de 1990 se lanzo en forma triunfalista la publicidad oficial de que el TLC sería la solución casi mágica a todos nuestros problemas. Fue gigantesca la ola de comentarios que pecaban de un optimismo inusitado a favor del TLC, sin embargo, desde sus inicios hubo sectores de opinión que mostraron reservas al respecto, otros buscaban mayores fundamentos y datos, ya que las negociaciones eran secretas y poco se sabía de la postura del gobierno mexicano. Finalmente, otros sectores abiertamente lo cuestionaron al no tener claro el papel que jugaría México integrado a dos potencias económicas mundiales. Puede decirse que el principal impulsor del TLC fue el ex presidente George Bush, quien facilitó todo para que este proyecto llegará a feliz término. Por ello el TLC en ¡))!, prácticamente llegó a ser un hecho consumado, muchos sectores de opinión, cautos, antes se sumaron a él y prácticamente, insistían en exigir a EUA reciprocidad comercial.

### 1.2.2 La postura de los EUA en el TLCAN

Ya para este etapa, la postura de los EUA se muestra tal cual a través de las declaraciones de la negociadora del TLC Carla Hills quien desde 1990 expresara lo que exigía EUA en el TLC.

- 1) que México abriera en mayor grado sus mercados a los productos de EUA.

- 2) Que México diera mas facilidades al capital estadounidense en áreas de interés como petróleo, petroquímica, banca, bolsa, finanzas, y otras áreas de positivo interés para ellos
- 3) Para ello, dijo categóricamente que México debería reformar su constitución, en especial el Art. 27, a fin de que los inversionistas tengan reglas claras en relación a la seguridad de sus inversiones y propiedad de la tierra.
- 4) Deben abordarse y reglamentarse asuntos de narcotráfico y trabajadores migratorios, así como la baja productividad de la mano de obra mexicana..

En una palabra EUA, exigía todas las ventajas para ellos, pero en ningún momento se comprometieron a apoyar a México en cuanto a reciprocidad comercial, mejores precios a nuestras materias primas, ni mejor trato a nuestros trabajadores migratorios y trato preferencial en materia de deuda.

En 1992, México se adecua a las condiciones de EUA, a pesar de lo desmesurado de estas peticiones, México aceleradamente adecuó su legislación para facilitar la firma del TLC.

### 1.2.3 Objetivos del TLCAN

- Promover las condiciones para una competencia justa.
- Incrementar las oportunidades de inversión
- Proporcionar la protección adecuada a los derechos de propiedad intelectual
- Establecer procedimientos eficaces para la aplicación del TLCAN y para la solución de controversias
- Fomentar la cooperación trilateral, regional y multilateral, entre otros.
- Eliminar barreras al comercio entre Canadá, México y Estados Unidos de Norte América, estimulando el desarrollo económico y dando a cada país signatario igual acceso a sus respectivos mercados.

Esta por demás hacer referencia que estos objetivos se lograrían mediante el cumplimiento de los principios y reglas del TLCAN, como los de trato nacional, trato de nación más favorecida y transparencia en los procedimientos.

#### 1.2.4 Beneficios esperados del TLCAN

- El TLCAN puede incrementar la eficiencia económica si la creación del comercio supera la posible desviación de comercio.
- El TLCAN amplía el comercio y promueve la eficiencia, el ingreso real de la población aumente. Si esto es dinámico, el beneficio se dará a través de mayores tasas de crecimiento económico que reducirán la pobreza absoluta generando un ingreso per cápita ascendente.
- Los mayores flujos de inversión y comercio explotarán la ventaja comparativa de México en procesos intensivos en mano de obra, incrementándose el valor real de los salarios en toda la economía.

#### 1.2.5 Versión final del TLCAN en materia de agricultura

Para fines de 1992 se dio a conocer la versión final del TLC, la cual fue firmada por los presidentes de México – EUA y Canadá, hacia finales del año.

En materia de agricultura, que es el problema central de México, se acuerda que cada país establecerá las restricciones sanitarias y fitosanitarias que protejan la salud de sus ciudadanos, por lo que las barreras por este concepto continuaran. Estas medidas sanitarias se establecerán por medio de una comisión tripartita que evalúe los riesgos a la salud mediante normas internacionales en cuanto a plagas y enfermedades. A su vez se podrán llevar a cabo inspecciones de campo para verificar si el producto agrícola en cuestión reúne las condiciones para ingresar a EUA y Canadá. En una palabra, se quedo como al principio, sin ninguna ventaja para México por lo que los productos agropecuarios de exportación no ganaron nada. Los de EUA por el contrario pueden ingresar a México, teóricamente reviniendo las mismas normas sanitarias. Es

claro que en este asunto seguirá habiendo problemas de triangulación, competencia desleal, restricciones y rechazo a nuestras exportaciones.

## Capítulo II

### Artículo 27 Constitucional y sus reformas

#### 2.1 Antecedentes de las reformas que sufre el artículo 27 Constitucional

Es necesario tomar conciencia que aquellas reglas jurídicas que dan lugar al latifundismo deben ser derogadas, ya que como es de su conocimiento esta práctica que se remonta a la época colonial tuvo su límite en la revolución que estalló en 1910, costando la pérdida de muchos mexicanos que lucharon por obtener un pedazo de tierra para trabajarla; sin duda las condiciones en las que actualmente vivimos no son las mismas que las de principio del anterior siglo, sin embargo el acaparamiento excesivo de tierras por una sola persona no es un problema de ayer, es actual y por ello hay que impedir que se vuelva a generar, ya que lo establecido en el texto actual del artículo 27 constitucional propicia que se vuelva a dar la concentración excesiva de tierras en unas cuantas manos.

Hay que tener en cuenta que la reforma agraria en México fue producto de una revolución violenta, en la cual las diferencias de clase alcanzaron niveles extremos. El movimiento revolucionario de 1910 tuvo como principal causa, entre otras, las injusticias que se vivían en el campo, ya que gran parte del territorio nacional se encontraba en unas cuantas familias constituyendo así grandes latifundios. La concentración de las tierras era el signo económico del campo en la época porfirista, desde 1890 se intensificó la política de reducir las tierras de los pueblos indígenas y los terrenos de común repartimiento, en 1910 un 80 por ciento de los campesinos mexicanos no tenían tierra propia, mientras que tres mil familias tenían en su poder casi la totalidad de tierras utilizables en el país, aunado a ello una tercera parte de la inversión extranjera se encontraba en bienes raíces, banca, industria, comercio y servicios públicos, la mitad de fortuna del país se encontraba en manos de extranjeros. La situación en el campo y sobre todo para los campesinos era deplorable, ya que por un lado debido a las haciendas de la época se creó una forma moderna de esclavitud a través de las deudas que contraían en las tiendas de raya transmisibles de padres a

hijos) y por otro la represión contra grupos indígenas como los yaquis y mayas, fue intensa.

Los reclamos de la sociedad se concretaron en diversos planes y leyes en cada uno de los cuales se incluía un apartado de carácter agrario, entre ellos tenemos el Plan de San Luís del 5 de octubre de 1910 en el que se señalaba que se restituiría a los indígenas los terrenos de los que se les hubiere despojado en violación de la Ley de terrenos baldíos; el Plan de Ayala del 28 de noviembre de 1911 establecía que se debía de restituir a los pueblos las tierras de las que fueron despojados, la toma de posesión de los mismos debería de ser inmediata, se ordenaba la expropiación de un tercio de los latifundios para otorgar ejidos, colonias, fondos legales y campos para siembra y por último la confiscación de aquellas propiedades de las personas que se opusieran al plan. Otro importante antecedente en esta materia lo constituye el Decreto del 6 de enero de 1915 que declaraba nulas las enajenaciones violatorias de la Ley de Desamortización de 1856 y las que hubieran hecho ilegalmente las autoridades federales desde el 1º de diciembre de 1876, se crea la Comisión Nacional Agraria (antecedente de la Secretaría de la Reforma Agraria) y se establece el derecho de los pueblos a obtener tierras para ejidos mediante la expropiación de terrenos colindantes.

El nuevo orden surgido de la Revolución de 1910-1917 implicó nuevas relaciones sociales y la transformación de las estructuras agrarias, entre otras, y el medio para plasmar todas ellas fue una nueva Carta Magna.

El constituyente de 1916-1917 se vio influido en gran medida por las ideas de los hermanos Flores Magón, Emiliano Zapata. El constituyente Ponciano Arriaga se manifestó a favor de las clases desprotegidas y en contra del latifundismo en su voto particular presentado el día 23 de junio de 1856, durante las discusiones del artículo 27 en el Congreso Constituyente de 1856-1857 (a pesar de ser un importante antecedente del artículo 27 de la Constitución de 1917 no prosperó, ya que la Constitución de 1857 estableció la incapacidad de las corporaciones religiosas y civiles para adquirir bienes raíces); él señalaba:

“El derecho de propiedad consiste en la ocupación o posesión teniendo los requisitos legales; pero no se declara, confirma y perfecciona sino por medio de trabajo y la producción. La acumulación en poder de una o pocas personas, de grandes posesiones territoriales, sin trabajo, cultivo y producción, perjudica el bien común y es contraria a la índole del gobierno republicano y democrático”.

Los constituyentes buscaron eliminar las formas de relaciones sociales y de explotación correspondientes a periodos feudales o precapitalistas para fomentar el desarrollo del capitalismo, otorgando un derecho ganado a pulso por el sector campesino a la largo de toda su historia; introdujo innovaciones de gran importancia sobre todo el tipo particular de propiedad en los ejidos, la función social de la tierra, el carácter colectivo de ciertas explotaciones, la restitución de tierras a los pueblos ilegalmente desposeídos, la dotación de tierras a los pueblos que carecían de ellas o que no las tuviesen en cantidad suficiente, la expropiación y el fraccionamiento de los latifundios, la limitación de las extensiones de tierra que pudieran poseer los particulares y las sociedades, la capacidad jurídica de los sujetos regidos por el derecho agrario y los principios que rigieron la reforma agraria. Claramente se observa que en ningún momento atacaron el principio de propiedad privada de la tierra, sólo lo hicieron contra el grado excesivo de concentración, se preveía la supresión de las bases económicas del poder de los terratenientes y la limitación de la gran burguesía rural, anulaba las desmesuradas adquisiciones de tierra del porfiriato y prohibía a ciertas personas morales la adquisición y disposición de bienes agrarios. El texto original del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que aún sigue vigente, establecía que debían desaparecer los latifundios y sólo subsistirían las pequeñas propiedades, para tal efecto la nación se reservó la propiedad de las tierras, otro aspecto de importancia fue el reconocimiento del derecho de propiedad comunal, a los campesinos se les dotó de tierra a través del fraccionamiento de las haciendas, creándose de tal forma los centros de población ejidales y comunales, teniendo como características el ser inalienables, inembargables e intransferibles. Los ejidos como las comunidades gozaban de personalidad jurídica propia y disfrutaban de la propiedad de la tierra. El espíritu del artículo 27 constitucional fue el de beneficiar a estos núcleos de población y respetar la propiedad individual,

pero los apoyos al campo han sido insuficientes para que los campesinos puedan mejorar su nivel de vida.

Los pensamientos que sirvieron para crear el artículo 27 de la Constitución de 1917, coinciden en el reconocimiento de la función social de la propiedad, es decir que el titular no lo fuera sólo en beneficio de un derecho individual sino en atención a la sociedad, empezando por su familia, a través de la obligación de mantener una constante explotación y el establecimiento de las modalidades de la propiedad basadas en el interés público.

A partir de la entrada en vigor de la Constitución de 1917 el artículo 27 ha sufrido quince reformas que lo han modificado sustancialmente, así como a las diferentes disposiciones reglamentarias del propio artículo para adecuarla a las necesidades y realidades que vive el campo mexicano, para dar una respuesta a los diferentes sujetos involucrados. Las reformas realizadas a este artículo se pueden dividir en dos: la revolucionaria y la llamada modernizadora, esta última realizada en el año de 1992 y que se dice es el parte aguas del derecho agrario.

En las últimas dos décadas nuestro país ha vivido una crisis económica que día a día se agudiza, el aparato gubernamental propuso como solución del problema el adelgazamiento del Estado, privatización de las empresas paraestatales y liberalización de la economía; siguiendo la concepción neoliberal el entonces Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari impulsó la reforma al artículo 27 constitucional con la idea de liberar la tierra y ponerla a disposición del mercado, a efecto de "capitalizar el campo". En la iniciativa presidencial presentada ante la Cámara de Diputados el 7 de noviembre de 1991 se exponía "que el reparto agrario fue uno de los procesos más vinculados con el nacionalismo, que permitió prosperar a nuestra patria y otorgó justicia a los campesinos, que el campo reclama una comprensión de la realidad y sus perspectivas, que la sociedad justa del siglo XXI a la que aspiramos no puede construirse si perduran las tendencias actuales en el medio rural", nos dijeron que la iniciativa cumplía el mandato de los constituyentes y respondía a las demandas de los campesinos.

## 2.2 La Reforma Salinista

Dada la pobreza y explotación que aún subsisten en el campo y la distribución de tierras, el 1 de noviembre de 1991 el Presidente Salinas envió un proyecto de reformas del artículo 27 Constitucional que se centró en los siguientes principios:

- Promover la justicia y la libertad en el campo
- Proteger el ejido.
- Que los campesinos sean sujetos y no objetos del cambio.
- Revertir el minifundio e impedir el regreso del latifundio.
- Capitalización del capo, dando certidumbre a la tenencia de la tierra.
- Rapidez jurídica para resolver rezagos agrarios, creándose tribunales agrarios que hagan pronta y expedita la justicia.
- Comprometer recursos presupuestales a crecientes al campo, para evitar la migración masiva a las grandes ciudades, generando empleos en el medio rural.
- Se crea el seguro ejidatario.
- Se creará el fondo para empresas de solidaridad.
- Resolver la cartera vencida con el Banrural y aumentar los financiamientos al campo.

La reforma al Artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992, fue seguida por la promulgación de dos ordenamientos fundamentales: la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, ambas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992. La primera determinó la creación de la Procuraduría Agraria, como organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y la transformación del Registro Agrario Nacional, en un órgano desconcentrado de la SRA. Mediante la segunda se crearon los Tribunales Agrarios, como órganos federales dotados de plena jurisdicción y anatomía, para dictar sus fallos en materia agraria en todo el territorio nacional. La Ley Agraria fue reformada y adicionada por decreto publicado el 9 de julio de 1993, fecha en que también se publicaron las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

### La Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)

El 30 de marzo de 1998 se publicó el nuevo Reglamento interior de la Secretaría, que adecua su estructura, funciones y atribuciones al marco jurídico actual. Sus funciones sustantivas se orientan al ordenamiento de la propiedad rural, en las siguientes vertientes:

- a. La conclusión del rezago agrario;
- b. La culminación de las tareas jurídicas y administrativas derivadas de la aplicación de la Ley Federal de Reforma Agraria;
- c. La regularización de los predios que grupos campesinos tienen en posesión precaria;
- d. El deslinde y medición de terrenos baldíos, así como la declaratoria y en su caso enajenación de terrenos nacionales; e) sustanciar y tramitar la expropiación de tierras ejidales y comunales, y
- e. Conocer la acumulación de tierras ejidales por encima de los límites que señala la ley y ordenar a su poseedor enajenar los excedentes.

Como autoridad en materia agraria, debe dar seguimiento y atender los juicios y amparos hasta su culminación; mantener una comunicación constante con los dirigentes de las organizaciones campesinas locales, regionales y nacionales, a fin de canalizar las demandas, y realizar las labores de coordinación de las entidades del Sector Agrario.

Como resultado de la reestructuración orgánica derivada del nuevo Reglamento, la SRA dejó de realizar funciones que por Ley ya no le competen.

### El Registro Agrario Nacional (RAN)

En 1928 se publicó el primer reglamento del Registro Agrario, que se reformó y adecuó en varias oportunidades. Con las modificaciones constitucionales de 1992 y la publicación del Reglamento Interior del RAN en agosto del mismo año y del Reglamento Interior de la SRA en 1995, el Registro Agrario Nacional se fortalece al elevarse de rango y convertirse en órgano desconcentrado de la Secretaría de la

Reforma Agraria, con autonomía técnica, administrativa y presupuestal, y constituirse en el brazo técnico del Sector Agrario. El último Reglamento Interior del RAN, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 9 de abril de 1997.

Entre sus principales atribuciones figuran las siguientes:

- Garantizar el carácter público de la información que tiene en su poder y proporcionarla a quien lo solicite.
- Coadyuvar en la impartición de justicia mediante la expedición de constancias sobre las inscripciones que forman parte de su protocolo, las que harán prueba plena en los juicios correspondientes.
- Prestar asistencia técnica a los ejidos y comunidades que quieran llevar a cabo la delimitación de sus tierras, así como para el fraccionamiento y enajenación de superficies que rebasen los límites establecidos para la pequeña propiedad.
- Llevar el registro y control de la tenencia de la tierra ejidal y comunal.

Un servicio que demanda en gran medida los esfuerzos de la institución es el de la inscripción de las actas de las asambleas de delimitación, destino y asignación de las tierras ejidales, la emisión de los certificados de derechos parcelarios y de uso común y de títulos de propiedad de solares urbanos, así como el registro de planos y la actualización de la información correspondiente, en el marco de los trabajos del Procede. Asimismo, al RAN le corresponde realizar la inscripción de los siguientes asuntos:

- Las resoluciones judiciales o administrativas que reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos ejidales o comunales.
- Los certificados y títulos que amparen derechos sobre solares, tierras de uso común y parcelas.
- Los títulos primordiales de las comunidades.
- Los planos de delimitación de las tierras de ejidos certificados por el Procede.
- Los planos y documentos del catastro y censo rurales.
- Los documentos relativos a sociedades mercantiles propietarias de tierra.
- Los decretos de expropiación de terrenos ejidales y comunales.
- Los terrenos nacionales y los baldíos.

El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE) El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE), capta, administra y entrega a los núcleos agrarios los recursos que éstos destinen al establecimiento de sus fondos comunes, en especial los derivados del pago de indemnizaciones por expropiaciones. También ejerce la reversión de las tierras ejidales y comunales que fueron expropiadas y en donde no se cumplió con la causa de utilidad pública. Desde septiembre de 1995 opera el Programa de la Mujer Campesina, que otorga crédito a los grupos de mujeres de las zonas rurales que desean llevar a cabo proyectos productivos rentables.

#### La Procuraduría Agraria (PA)

El reglamento Interior de la SRA del 6 de abril de 1989 incluyó en su estructura una Dirección General de Procuración Social Agraria, con atribuciones de asesoramiento, conciliación y vigilancia, e incluso instruyó el procedimiento de nulidad de fraccionamiento de propiedades afectables. Por lo anterior, cabe concluir que las atribuciones fundamentales de la Procuraduría Agraria, plasmadas en su Reglamento Interior, incorporan toda esa experiencia; sus funciones y tareas se ordenan en seis grados vertientes:

- Como Ombudsman Agrario, defiende los intereses legítimos de sus asistidos, entendidos como los derechos que tienen los campesinos sobre su tierra; además la Procuraduría es la vigilante de la legalidad en el campo.
- Como representante legal de los campesinos ante autoridades agrarias, vigila también la observancia de los principios de los procedimientos de la justicia agraria, entre los que destacan los de oralidad, igualdad real de las partes, inmediatez y suplencia en las deficiencias de la demanda.
- Como promotor de la regularización de la propiedad rural, busca otorgar seguridad jurídica, es decir, certeza en los derechos sobre la propiedad, que se perfeccionan con instrumentos documentales que hacen prueba plena.

- Como el asesor jurídico de los campesinos, promueve la organización agraria básica y su participación en procesos económicos relacionados con la aplicación de la Ley Agraria.
- Como conciliador de intereses de los sujetos agrarios, interviene por solicitud de las partes en casos de controversias relacionadas con el régimen jurídico agrario.
- En materia de política agraria, su participación se materializa en la tarea de estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo, entre las que destaca la promoción del perfeccionamiento del marco jurídico agrario, derivado de la práctica observada y ponderada en campo.

### 2.2.1 Marco Normativo

Los documentos que sustentan las atribuciones de la Secretaría de la Reforma Agraria son los siguientes:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal "Artículo 41"
3. Reglamento Interior; de las principales, están las siguientes:
  - Establecer, conducir y coordinar la política del Sector Agrario.
  - Concluir el rezago agrario.
  - Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos.
  - Intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal.
  - Hacer y tener al corriente el Registro Agrario Nacional, así como el catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables.
  - Resolver conforme a la ley, las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales, en lo que no corresponda a otras dependencias o entidades, con la participación de las autoridades estatales y municipales.

- Cooperar con las autoridades competentes a la eficaz realización de los programas de conservación de tierras y aguas en los ejidos y comunidades.
- Manejar los terrenos baldíos, nacionales y demasías.
- Ejecutar las resoluciones y acuerdos que dicte el Presidente de la República en materia agraria, así como resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal.

## Funciones

Las funciones sustantivas de la Secretaría de la Reforma Agraria se orientan al ordenamiento de la propiedad rural, en las siguientes vertientes:

- La conclusión del rezago agrario.
- La culminación de las tareas jurídicas y administrativas derivadas de la aplicación de la Ley Federal de Reforma Agraria.
- La regularización de los predios que grupos campesinos tienen en posesión precaria.
- El deslinde y medición de terrenos baldíos, así como la declaratoria y en su caso, enajenación de terrenos nacionales.
- Sustanciar y tramitar la expropiación de tierras ejidales y comunales.
- Conocer la acumulación de tierras ejidales por encima de los límites que señala la ley y ordenar a su poseedor enajenar los excedentes.

Como autoridad en materia agraria, debe dar seguimiento y atender los juicios y amparos hasta su culminación; mantener una comunicación constante con los dirigentes de las organizaciones campesinas locales, regionales y nacionales, a fin de canalizar las demandas, y realizar las labores de coordinación de entidades del Sector Agrario.

## Objetivo

I

Instrumentar las políticas necesarias que permitan consolidar el proceso de reforma agraria y avanzar en sus fases de organización y desarrollo, con base en los

lineamientos que establezca el Presidente de la República, para cumplir con los objetivos y prioridades contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial Agrario, a fin de lograr el desarrollo rural mediante el aprovechamiento racional e integral de los recursos dotados a la propiedad social, con pleno respeto a las garantías que le otorga el Marco Jurídico Agrario.

#### Facultades

- Establecer las políticas del Sector Agrario en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial Agrario.
- Someter a la consideración del Presidente de la República todo lo relativo a los asuntos encomendados a la Secretaría y al Sector correspondiente, así como el Programa Sectorial Agrario, previo dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Proponer los proyectos de leyes, decretos, reglamentos, acuerdos y demás ordenamientos jurídicos que sean competencia de la Secretaría.
- Dar cuenta al H. Congreso de la Unión de la situación administrativa de su ramo y sector correspondiente.
- Refrendar los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por el Presidente de la República.
- Representar al Presidente de la República en los juicios de amparo e intervenir en éstos cuando se le señale como autoridad responsable, así como en las controversias y conflictos constitucionales, de conformidad con lo dispuesto en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Coordinar la planeación, presupuestación, control y evaluación del gasto de todas las entidades que conforman el Sector Reforma Agraria.
- Aprobar el proyecto presupuesto anual de egresos de la Secretaría y de sus órganos administrativos desconcentrados.
- Vigilar el cumplimiento de los presupuestos y programas de operación, revisar las instalaciones y servicios auxiliares e inspeccionar los sistemas y procedimientos de trabajo y producción de las entidades listadas en el sector correspondiente.

- Aprobar los planes y programas de trabajo correspondientes al Sector Reforma Agraria, conforme a los lineamientos y objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa Sectorial Agrario.
- Establecer las normas administrativas y técnicas y, aprobar los programas de trabajo a realizar por la Dependencia.
- Expedir los acuerdos de adscripción de las unidades administrativas que conforman la Dependencia y ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación.
- Ordenar la creación de las comisiones internas, transitorias o permanentes, para el despacho de los asuntos a su cargo.
- Crear, modificar o suprimir las Representaciones Regionales y las Especiales que se requieran, así como las oficinas de servicios o cualquier otra unidad administrativa de la Secretaría, mediante acuerdos específicos que serán publicados en el Diario Oficial de la Federación y dictar las políticas de adscripción del personal, conforme a las necesidades del servicio, a la disponibilidad de recursos presupuestales autorizados y de acuerdo a la legislación aplicable.
- Ordenar la práctica de auditorías internas en la Secretaría y en sus órganos administrativos desconcentrados.
- Ordenar al Oficial Mayor la expedición de los nombramientos de los servidores públicos superiores de la Dependencia, así como resolver la designación del personal de confianza.
- Intervenir en los convenios nacionales e internacionales de su competencia que celebre el Ejecutivo Federal.
- Proponer al Presidente de la República los nombramientos y remociones del Director en Jefe del Registro Agrario Nacional y del Subprocurador y Secretario General de la Procuraduría Agraria.
- Dirigir y coordinar la operación de los órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría, así como las políticas para su desarrollo.
- Aprobar y expedir las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría.
- Designar a los representantes de la Secretaría, en los casos en que las disposiciones legales o las necesidades administrativas de la entidad así lo

requieran, ante los demás organismos públicos, en las comisiones, congresos, consejos, organizaciones, entidades e instituciones nacionales e internacionales.

- Resolver sobre la existencia de los terrenos nacionales con base a los trabajos de deslinde que se practiquen, instruir su publicación y autorizar la expedición de los títulos relativos a la enajenación de los mismos.
- Autorizar la expedición de los títulos de propiedad a colonos.
- Proponer los lineamientos para la determinación de derechos y captación de los fondos relacionados con la prestación de los Servicios que proporcione el Sector Agrario.
- Expedir los lineamientos para la operación del Comité Técnico de Valuación de la Secretaría.
- Autorizar la suscripción de los acuerdos, convenios o contratos necesarios para la atención y solución de problemas relacionados con la regularización de la tenencia de la tierra, en el ámbito de su competencia.
- Autorizar y ordenar la publicación del Manual de Organización General de la Secretaría en el Diario Oficial de la Federación, así como actualizar los manuales de procedimientos y otros que se requieran, que coadyuven al mejoramiento administrativo de la Dependencia
- Resolver las dudas que se presenten con motivo de la interpretación o aplicación de las funciones de la Secretaría.
  
- Las demás que se deriven de la legislación y disposiciones aplicables.

La reforma salinista al 27 constitucional realizada en el año de 1992 dio por concluida la reforma agraria; en la práctica legalizó los latifundios existentes y sentó las bases para la privatización del ejido. Las modificaciones realizadas otorgaron el derecho a los ejidatarios de enajenar o vender sus parcelas a Sociedades Mercantiles, a otros ejidatarios o a cualquier tercero, sin embargo a ocho años de su entrada en vigor no se ha visto mejoría social y económica entre los núcleos de población ejidal y comunal. La propiedad social quedó desprotegida al equiparársele con la propiedad privada; las reformas salinistas han ido en contra del espíritu del artículo 27 constitucional, aunado a ello se ha propiciado la desaparición del ejido, asimismo han

provocando una descapitalización y crisis en el campo mexicano; situación que se ve reflejada en las constantes demandas que los campesinos nos hacen para revisar este artículo, ya que de ninguna manera se han elevado sus condiciones de vida y han tenido que enajenar su fuente de vida y de su familia.

El Congreso Constituyente de 1916-1917, con una mejor visión de la situación del campo, consideró que si se otorgaba a las sociedades mercantiles el derecho de adquirir tierras rústicas se abriría la posibilidad de crear nuevamente latifundios. Las reformas de 1992 realizadas a la fracción IV del artículo 27 constitucional consisten en incorporar a las sociedades mercantiles la tierra del sector social, pero es un supuesto mal diseñado que facilita que se genere un latifundismo simulado, por más que en las reformas quedara expresamente plasmada la prohibición del latifundio. La ley permite que una sociedad mercantil pueda adquirir dos mil quinientas hectáreas de riego; así diez sociedades mercantiles pudieran ser controladas por una sociedad mercantil controladora, que puede dominar 25 mil hectáreas de riego, lo que implica pérdida de la soberanía territorial. La soberanía es la última instancia de decisión, Herman Heller afirma que es "aquella unidad decisoria que no esta subordinada a ninguna otra unidad decisoria universal y eficaz". El concepto de soberanía va ligado al de territorio, ya que el territorio tiene dos funciones: la negativa en cuanto a que circunscribe las fronteras, los límites de la actividad estatal y la positiva que consiste en constituir el asiento físico de su población, la fuente fundamental de los recursos naturales que la misma necesita y el espacio geográfico donde tiene vigor el orden jurídico que emana de la soberanía del pueblo, con fundamento en el artículo 39 constitucional la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. La soberanía territorial se pierde en el momento en que el pueblo mexicano deja de ser la última instancia decisoria sobre su territorio, lo que ocurre con el establecimiento de la norma jurídica que permite que las sociedades mercantiles puedan ser propietarias de terrenos rústicos. Esta afirmación se fundamenta en que las sociedades mercantiles no tienen exclusivamente socios mexicanos. La Ley de Nacionalidad en su artículo octavo señala son personas morales de nacionalidad mexicana las que se constituyan conforme a las leyes mexicanas y tengan en el territorio nacional su domicilio legal. Por otro lado la Ley General de Sociedades Mercantiles reconoce personalidad jurídica a las sociedades mercantiles

extranjeras, que son aquellas que se crean conforme a las disposiciones jurídicas del extranjero y que no sean contrarias al orden jurídico mexicano, que desarrollan sus actividades en nuestro país y que para que puedan realizar actos de comercio es necesario que obtengan la autorización correspondiente de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como obtener el registro correspondiente en el Registro Público de Comercio. La Ley de Inversión Extranjera establece que los extranjeros podrán participar en cualquier proporción en el capital social de las sociedades mexicanas, pudiendo participar hasta con el 49 por ciento en las acciones de serie "T" de sociedades que tengan en propiedad tierras agrícolas, ganadera y forestales. Las leyes proporcionan la posibilidad de que los socios que constituyen la sociedad mercantil en ambos casos no sean mexicanos, es decir, los socios pueden tener nacionalidad extranjera y por el hecho de cumplir con los requisitos que marca la ley puedan adquirir tierras en el país a través de los contratos que firman con lo ejidos, el hecho que empresas extranjeras o con socios extranjeros puedan controlar las tierras que originariamente pertenecen a los mexicanos provoca esa pérdida de Soberanía territorial, ya que, aunque legalmente, el Estado está perdiendo el control de una parte esencial que lo constituyen: el territorio. Se argumenta falsamente que no permitir a las sociedades mercantiles poseer tierras rústicas inhibe la inversión en el campo, pero en los últimos quince años no ha habido inversión extranjera en el campo mexicano y después de la reforma ha habido años en que esta ha representado menos del uno por ciento del total de las inversiones extranjeras en el país.

Los siguientes son los trámites y servicios que le ofrece la Secretaría de la Reforma Agraria:

- Expropiación de Terrenos Ejidales o Comunales
- Enajenación y Titulación de Terrenos Nacionales
- Regularización de Lotes de Colonias Agrícolas y Ganaderas
- Audiencia Campesina

Atención a campesinos que requieren información sobre alguna solicitud presentada a la Secretaría.

- Expedición de Copias Certificadas
- Inconformidades

Por este conducto se captan las inconformidades presentadas por los proveedores en materia de licitaciones públicas.

- Quejas

Es un medio de denuncia presentado para un acto irregular cometido por un servidor público adscrito a esta Secretaría.

- Consultas

Acto por el cual cualquier ciudadano, puede consultar que trámites se realizan en esta Secretaría, así como la orientación para el mismo.

- Sugerencias
- Queja de Atención Inmediata de Apoyo, Prevención o solución

Es un medio de denuncia; teniendo como característica que tal acto reclamado se puede atender y solucionar en el momento mismo de su recepción.

- Peticiones
- Reconocimientos

## CAPITULO III

### El TLCAN y el Campo Mexicano

#### 3.1 El TLCAN y la crisis del campo mexicano

El ingreso en el TLCAN fue la decisión más importante en materia de política pública que adoptó el Estado mexicano para el campo en la última década del siglo XX.

El resultado inmediato de su aplicación se ha evidenciado en fenómenos tales como: la pérdida del mercado interno para la producción agropecuaria nacional, la pérdida de empleos agropecuarios, el deterioro de las condiciones laborales de los trabajadores de las empresas agroexportadoras, y la desmembración de la economía campesina de subsistencia.

La catástrofe del campo es una verdadera emergencia nacional. Las importaciones de maíz blanco y amarillo, con mínimos aranceles de 3% y 1% respectivamente, están arruinando a los productores netamente comerciales del noroeste que no pueden vender, pero también desvalorizan los excedentes de los milperos más modestos y desalientan incluso la producción de autoconsumo, dejando un saldo de alrededor de tres millones de productores damnificados. La agroindustria cañera azucarera está en crisis, pues Estados Unidos no acepta las importaciones pactadas, alegando otros acuerdos, mientras que el edulcorante de alta fructosa desplaza al azúcar de caña como insumo de los refrescos embotellados. La entrada de arroz a precios de *dumping* tiene quebrados a los arroceros. El ingreso de piña enlatada golpea a los cosechadores nacionales de Oaxaca y Veracruz. Y lo mismo sucede con la producción de leche y de carne, acosadas por el polvo lácteo de importación y la entrada de vacunos centroamericanos, y con los avicultores desplazados por el ingreso de carne de pollo de desecho proveniente de Estados Unidos, por no mencionar los problemas que aquejan a los trigueros, sorgueros y frijoleros. Si a esta debacle general agropecuaria agregamos el desmantelamiento de la caficultura campesina, que sustenta a cerca de 400 mil productores, y considerando pizcas da de comer a unos tres millones de personas, habrá que reconocer que estamos ante una emergencia máxima.

El TLCAN legalizó la pretensión de los Estados Unidos de contar con un gran mercado latinoamericano, comenzando por México, para la venta de sus excedentes agropecuarios. Desde que se inició la negociación del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), los Estados Unidos pugnaron por la liberalización comercial, el desmantelamiento de barreras arancelarias del sector agropecuario, y la desregulación de los flujos agrícolas internacionales. Su capacidad de producción era superior a su capacidad de consumo interno y, en una perspectiva del largo plazo, el incremento de la productividad haría crecer dicho excedente por tanto requerían de mercados permanentes para sus exportaciones agroalimentarias.

México es actualmente el tercer mercado más importante para la venta de productos agrícolas estadounidenses. Casi un 90% de las exportaciones mexicanas se destinan al país del norte, y un 75% de las importaciones vienen de allí. El comercio con Canadá que es el otro socio del TLCAN ha sido muy débil, durante los primeros ocho años de vigencia del tratado fue de apenas un 2% del total del comercio exterior de México. “En menos de una década las exportaciones mexicanas a Estados Unidos pasaron de un muy alto 70% a un abrumador 90%”. En teoría, el TLCAN se ha orientado por la exigencia de liberalizar el mercado agropecuario en los tres países (Canadá, Estados Unidos y México), para ello ha insistido en la necesidad de desmontar todo tipo de regulaciones. Sin embargo, en la práctica los Estados Unidos se han reservado el derecho de mantener diversos tipos de apoyos y subsidios a la producción de sus empresas agropecuarias.

Desmontar regulaciones ha significado para México, la supresión del andamiaje institucional, legal y financiero para el campo. El gasto público para el sector se redujo en un 53% en términos reales de 1990 al 2003, y el crédito se contrajo en cerca del 80%. Y las empresas e instituciones que brindaban algún apoyo técnico y financiero al sector (Conasupo, Fertimex, la Aseguradora Nacional Agropecuaria), fueron privatizadas. Los subsidios agrícolas llegaron a su fin y los aranceles a las importaciones de alimentos fueron abolidos.

Con el TLCAN, México se comprometió a no establecer controles, obligaciones ni códigos de conducta al capital transnacional. Lo que implica, el otorgamiento de trato

nacional a las transnacionales, el no establecimiento de cuotas o límites cuantitativos a la importación de productos, la eliminación de los requisitos de desempeño que obligaban a las empresas transnacionales a contratar un porcentaje de fuerza de trabajo nacional, la desaparición de la exigencia de reinversión de utilidades, y la obligación para que las transnacionales suministren información sobre sus flujos de capital al exterior.

El TLCAN está perjudicando a la gran mayoría de los productores del campo, toda vez que los precios internacionales de mercado, que tienden a la baja, están sirviendo de referencia para la fijación de los precios de la producción en México, mientras que los costos de los insumos crecían cada vez más y en este caso no se empleaba la referencia de los precios internacionales.

La importación indiscriminada de granos, de leche de vaca descremada en polvo, carne de res, carne de pollo y de cerdo, así como de otros alimentos, sólo está beneficiando a algunos sectores de la industria y a importadores, que no trasladan dicho beneficio a los consumidores finales.

En el caso de varios granos como el maíz y el trigo, así como en el de otros productos del campo, no se cobraban aranceles; es decir, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no ingresa los impuestos que, por concepto de importación deben pagar ciertos productos, en el marco de lo acordado en el TLCAN.

El comercio exterior de México ha crecido durante los últimos años en forma vertiginosa, sobre todo en el periodo que comprende el TLCAN. Además, este dinamismo ha tenido un profundo y negativo impacto sobre la población que depende de estas actividades ya que el mal manejo que ha hecho el gobierno federal de los instrumentos que contemplaba el TLCAN para dosificar el acceso de las importaciones a nuestro mercado ocasionando que sean los precios internacionales de estos productos -la mayoría de las veces distorsionados por los subsidios y apoyos que

reciben de parte de sus gobiernos-los que rijan en el mercado interno, sin que de manera paralela y equivalente sean aplicados dichos apoyos por nuestro gobierno, y sin que éste, emplee los esquemas y las facultades que cualquier acuerdo comercial ofrece a sus integrantes.

Por otra parte, existe un nexo entre la sobrevivencia en ciertas comunidades de la pequeña producción mercantil agrícola y las transferencias de migrantes residentes en Estados Unidos a familias del mundo rural mexicano. Además, los empleos subsidiarios y complementarios del mundo urbano, en parte subsidian a la agricultura de baja rentabilidad en ciertas regiones del país.

El gobierno mexicano decidió en forma unilateral, no cobrar los aranceles, que aunque reducidos, eran sustanciales, a la importación de granos, oleaginosas e incluso de productos cárnicos (carne de res, puerco, lácteos y huevo). Lo anterior, a pesar de que en el tratado se establece una curva de disminución gradual de ellos de 1994 al 2003. Además, la reiterada promesa de un incremento al subsidios y estímulos fue incumplida. En realidad, desde 1994 se aplica una radical desgravación por decisión unilateral.

Consideramos que esta decisión del gobierno mexicano fue parte de una negociación no formal para que, a cambio de ella, Estados Unidos flexibilizara el acceso de las exportaciones industriales mexicanas. De esta manera, México otorgaba de facto una concesión fundamental que se ha respetado a lo largo de estos diez años. Durante la vigencia del TLCAN la crisis de la agricultura mexicana se ha profundizado. Las expectativas creadas en torno del tratado por el gobierno, así como los beneficios prometidos por sus impulsores de dentro y de fuera de nuestro país, no se han concretado. Este incumplimiento de beneficios no es circunstancial ni aleatorio, tampoco es sorprendente o inesperado. Es el resultado lógico, esperado y previsible del tratado negociado y de una política agropecuaria lesiva al campo mexicano y a sus productores. Sobre todo si consideramos que para Estados Unidos, México es un

mercado lucrativo y en expansión sobre todo en granos, oleaginosas, cárnicos y frutas de clima templado, quien además complementa a su sector agropecuario.

De esta forma, una conjunción de pésima negociación comercial en el TLCAN y una inadecuada política macroeconómica, agropecuaria y financiera han postrado a nuestra agricultura y a nuestros agricultores, tanto campesinos como pequeños propietarios. Ciertamente la crisis agropecuaria se inició antes de 1994 pero se profundizó por el TLCAN.

Los resultados del TLCAN hasta el momento evidencian que Estados Unidos es el gran ganador en la relación comercial con México, gracias a un crecimiento sustancial de sus exportaciones a México y Canadá, las cuales crecieron de 7.4 mil millones de dólares en el promedio anual de 1989/93 a 11.3 entre 1994 y 1998, para alcanzar 12.7 en 1999. Pero también las importaciones de Estados Unidos de sus socios del TLCAN crecieron de 6.2 en 1989/93 a 10.5 en 1994/98 y 12.8 mil millones de dólares en 1999, con ello el superávit comercial de ese país, se redujo de 1.2 mil millones a 95,717 de dólares en el periodo mencionado, principalmente debido a las presiones de los exportadores de Canadá que ganaron terreno importante en productos como el jitomate. Asimismo, el comercio entre México y Estados Unidos también creció a tasas aceleradas. Entre 1994 y 1999 se registró una tasa media anual de crecimiento (tmac) de 3.7 por ciento en las importaciones desde EU. Frente a una TMCA de 5.7 por ciento en los años previos al TLCAN. Las exportaciones de México crecieron 9.2 por ciento durante el periodo de operación del TLCAN, frente a 3.5 por ciento en los años previos. No obstante, a pesar de un comercio muy dinámico con Estados Unidos, México mantiene un déficit comercial de más de mil millones de dólares en el promedio anual durante la vigencia del TLCAN con su principal socio comercial.

Por todo lo anterior, es justa la actual postura de las organizaciones campesinas mexicanas que protestan por la desgravación radical establecida al Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Antes, esta era unilateral; a partir de 2003 se hizo obligatoria.

Hubo, en los primeros años de la aplicación del TLCAN, insensibilidad y falta de comprensión adecuada en muchos agricultores y ganaderos del significado real de lo que estaba instrumentándose a partir de 1994. Muchos percibieron lo que sucedía como decisiones circunstanciales, como hechos fortuitos; producto de la mala voluntad de algunos funcionarios del gobierno. En consecuencia hubo una subestimación grave del problema. Todavía hasta el 2008 es posible aplicar un modesto arancel al maíz, frijol, huevo y azúcar. Sin embargo, el gobierno de Vicente Fox ha tomado la decisión de continuar con la misma política. Lo hecho durante 2000, 2001 y 2002 lo demuestra. Inclusive funcionarios federales han expresado que seguirán sin cobrar el impuesto a la importación que teóricamente México todavía puede aplicar. .

En resumen, la importancia de Estados Unidos como destino de las exportaciones mexicanas no solamente es apabullante, también es quien ha sabido aprovechar mejor al TLCAN al desplazar a un gran número de competidores del mercado mexicano. Esta situación permite concluir que la dependencia de México hacia Estados Unidos en la cuestión alimentaria se ha profundizado con el TLCAN vulnerando aún más la soberanía alimentaria del país.

La situación de los exportadores mexicanos es completamente distinta; no solamente son de poca importancia en el mercado de EU, sino en vez de que el TLCAN les da una ventaja, enfrentan una mayor competencia con otros países. El TLCAN al reducir la protección de los granos y oleaginosas debilitó aún más la competitividad de la agricultura mexicana. La producción de granos básicos y oleaginosas ha perdido dramáticamente con el TLCAN. En particular, el maíz, junto con el frijol, son los perdedores netos de la negociación del TLCAN en la agricultura.

### 3.2 Diferencias en la provisión de Recursos Naturales

Además de la enorme brecha de productividad entre México y los países del norte derivan también las considerables ventajas de estos países en su provisión cuantitativa y cualitativa de recursos naturales.

Su superioridad cuantitativa sobre México es apabullante. Por cada trabajador agrícola, Estados Unidos cuenta con 61.4 hectáreas de tierras de cultivo, de las cuales 5.9 hectáreas son irrigadas, con 79.0 hectáreas son de pastizales y con 86.7 hectáreas son de bosques, mientras que en México sólo contamos con 2.7 hectáreas de cultivos por cada trabajador agrícola, de las cuales 0.6 hectáreas son de riego, con 8.1 de pastizales (en su mayoría de mala calidad ) y con 5.0 hectáreas de bosques; en Canadá, las cifras son 97.4 hectáreas de cultivo, 1.7 hectáreas irrigadas, 68.9 hectáreas de bosques por trabajador agrícola.

Además, la superioridad cualitativa de los recursos naturales de los países del norte, y sobre todo de Estados Unidos , es no menos apabullante. Mientras que en México tenemos problemas topográficos ( laderas y pendientes ) en dos terceras partes de nuestras tierras agrícolas, Estados Unidos dispone de inmensas planicies ( en su cordón cerealero ) y en sus demás regiones agrícolas ), que son cien por ciento mecanizables y representan el arquetipo natural de tierras para la aplicación integral de los paquetes tecnológicos modernos.

Las condiciones térmicas para el cultivo temporalero de granos son también más benignas en los países del norte, sobre todo en Estados Unidos. En el inmenso cordón cerealero estadounidense, el sol sale a las cuatro de la mañana, precisamente durante el periodo en el que las plantas requieren mayor irradiación solar. Simplemente nuestra agricultura está dos paralelos abajo, más alejada del polo; el sol nunca sale aquí a las cuatro de la mañana. Y esta ubicación de nuestros campos agrícolas en el globo terráqueo no va a cambiar por más bondadosos que sean nuestros socios comerciales o por más hábiles que sean nuestros negociadores.

Las condiciones pluviométricas para el cultivo temporalero de granos son también superiores en los países del norte. En el periodo crítico de desarrollo de las plantas, cuando requieren mayor irradiación solar, también consumen mayores volúmenes de agua; Y en Estados Unidos esta óptima dotación de agua cae del cielo. Por tal razón, Estados Unidos tiene en sus principales regiones agrícolas una enorme proporción de tierras con 100% de eficiencia termopluviométrica para el cultivo de granos. En México incluso en las regiones de mayor producción granera, como la región central de Jalisco,

destacada como región de eficiencia termopluviométrica para el cultivo de maíz, se observan variaciones en los grados de eficiencia: hay áreas con 70, 60% etc., de eficiencia termopluviométrica y son en realidad pocas las áreas con 100% de eficiencia.

En estas condiciones es perfectamente probable que nosotros nunca tengamos el nivel de rendimientos y productividad laboral de Estados Unidos.

Desde luego, la diferente provisión de recursos naturales pudiera ser subsanada mediante una tecnología superior por parte de México. Lo que no parece sensato es esperar que un futuro previsible superemos a Estados Unidos en tecnología agrícola, de modo que logremos, por el lado tecnológico, eliminar el peso de los factores naturales.

### 3.3 Las importaciones de alimentos y el estancamiento de la cosecha de granos y forrajeros

Durante los primeros siete años del TLCAN, México se transformó en un país importador de alimentos. En 1995 se importaron 3.254 millones de dólares, y se exportaron 3.835 millones de dólares, en el 2001 las importaciones llegaron a 7.415 millones de dólares y las exportaciones a 5.267 millones de dólares. En estos años se pasó de una balanza comercial agrícola de 581 millones de dólares a favor, a una balanza notablemente deficitaria de 2.148 millones de dólares.

Entre 1990 y 2000, las importaciones de los diez cultivos básicos se incrementaron en un 112%, pasando de 8,7 a 18,5 millones de toneladas.

La entrada en vigor del TLCAN disparó las importaciones. Mientras que en el período 1987-1993 se importaron 52 millones de toneladas, con la entrada del TLCAN, entre 1994-1999 se importaron 90 millones de toneladas. El caso más grave fue el del maíz que de 17 millones de toneladas importadas entre 1987-1993, paso a 30 millones de toneladas importadas entre 1994-1999.

Los pocos beneficiados del TLCAN han sido los agroindustriales de la cerveza y la tequila, los productores y empacadores de hortalizas y frutas tropicales de exportación, los importadores de carnes y granos (Maseca y Minsa) y la industria refresquera. Maseca y Minsa, en particular, se han beneficiado ampliamente desde 1994, cuando el presidente Carlos Salinas suspendió el cobro de aranceles, permitiendo que estas importaran grandes cantidades de maíz. Los grandes perjudicados por esta decisión fueron los dieciocho millones de campesinos que vieron caer los precios en un 45%.

En la siguiente tabla se aprecia la evolución en la superficie cosechada de cinco productos básicos, entre 1991 y 2001.

Superficie Cosechada	Producción					
	Arroz	Maíz	Fríjol	Soya	Trigo	Total
1991	4,790	,946,831	,988,981	41,679	83,892	0,346,173
1992	0,420	,219,352	,295,588	22,793	15,882	,844,035
1993	8,939	,428,225	,873,862	37,765	77,598	0,476,389
1994	7,796	,193,968	,086,687	88,499	64,572	1,621,522
1995	8,870	,020,392	,040,447	34,396	29,331	1,203,436
1996	6,778	,050,931	,048,456	9,064	09,240	1,044,469
1997	13,492	,406,061	,615,057	22,548	57,506	,914,664
1998	01,560	,876,819	,146,472	4,065	06,756	0,825,672
1999	9,728	,162,702	,708,688	1,159	52,312	,684,589
2000	4,069	,131,181	,502,818	9,969	07,768	,495,805
2001	3,232	,810,847	,698,584	3,726	87,248	0,323,637

Fuente: SAGARPA. Sistema de Información Agropecuaria de Consulta (SIACON) 1980-2001.

Los datos de la tabla permiten apreciar una marcada tendencia a la reducción del área de cultivos como el maíz, el frijol, la soya y el trigo a partir de 1994, que es cuando empieza a regir el TLCAN. El cultivo de arroz muestra grandes oscilaciones entre el 96 y el 97, cuando aumenta la superficie cosechada, y el 2000 y el 2001 cuando se disminuyen más de 30.000 hectáreas para su cultivo.

Entre 1994 y el 2001, se dejaron de cultivar más de 300.000 ha de maíz, más de 380.000 ha de frijol, más de 200.000 ha de soya, y más de 280.000 ha de trigo. La superficie cosechada de estos cinco productos, en vez de aumentar junto con el crecimiento poblacional y las subsecuentes demandas de alimentos, se redujo en 1.300.000 has.

Las importaciones de granos y cereales son las que mayor auge han tenido con la aplicación del TLCAN. De esta manera, las exportaciones de maíz de EEUU a México se han multiplicado tres veces desde que el TLCAN entro en vigencia, así, la dependencia alimentaría de México es la siguiente: un 50% en trigo, un 43% en sorgo, un 50% en arroz, un 30% en maíz, y un 95% en semillas oleaginosas. Sin contar que en leche es de un 20% y en carne de un 40%.

El TLCAN que se suscribió bajo la promesa de incentivar la creación de empleos productivos, estables y mejor remunerados, de incrementar el ingreso real de los trabajadores, y de generar el bienestar para todo México, ha logrado todo lo contrario. Solamente en el sector agrícola, las crisis del arroz, el azúcar, el café, el frijol, el maíz, y los granos en general, han generado la pérdida de numerosos puestos de trabajo.

Mientras en materia agrícola la dependencia de alimentos importados se hace más notable, en materia industrial se profundiza la formación de sectores y regiones de enclave. El sector petrolero y las regiones maquiladoras del norte del país continúan concentrando las exportaciones mexicanas. Entre dos ramas de actividad económica (maquinaria y equipo, y la petrolera) se concentra el 71,3% de las exportaciones totales

del país. El sector manufacturero está constituido en un 50% por maquilas, que representan más de un 43% de las exportaciones, y 80% de ellas son realizadas por 300 grandes empresas.

Así, mientras México mantiene dinamismo económico basado en las exportaciones de empresas transnacionales, padece un estancamiento del mercado interno. México exporta cada vez más, pero esas exportaciones tienen cada vez menos de mexicanas. El contenido de los productos que se exportan no tiene mayor impacto en las cadenas productivas nacionales, ya que dichos productos son elaborados con materias primas importadas. “La mayoría de los insumos incorporados en lo que exportamos, se importa previamente. Prueba de todo ello es que la industria manufacturera no maquiladora, que a principios de la década de los ochenta tenía un contenido nacional mayor al 90%, para la segunda mitad de la década de los noventa solo utilizaba un poco más del 35%.

Si bien la inversión privada y las exportaciones desde México se han incrementado, ya que México exporta el doble de lo que exportaba en 1993, (US\$ 61 mm en 1994; US\$ 158 mm en 2001) y la inversión privada se ha multiplicado tres veces en el mismo lapso en 1993 (US\$ 4.5 mm por año en promedio entre 1988-1993; US\$ 13 mm por año en promedio entre 1994-2002). Ambas, inversiones y exportaciones, corresponden al gran impulso de maquila, es decir, a una forma de trabajo que se encuentra subordinada a la cadena de producción que está bajo control de las grandes transnacionales.

Quienes defienden el TLCAN por el impulso dado al sector exportador, se engañan al no observar que el auge de las exportaciones es mayoritariamente el de las maquiladoras, y que han crecido más las importaciones que las exportaciones.

### 3.4 La transnacionalización del campo

Con la suscripción del TLCAN, México perdió su soberanía alimentaria, porque dejó de producir los alimentos básicos que requiere su población para comprarlos “cualesquiera sean las condiciones del mercado”, o mejor, de las empresas que controlan la

comercialización de alimentos a nivel mundial: Cargill, Clayton, Anderson, Pilgrims, Pride, Continental, entre otras.

Por medio de los proyectos agroalimentarios, las compañías transnacionales han impuesto el paradigma de la producción agrícola basada en el monocultivo. A la luz del cual un número importante de tierras de las naciones latinoamericanas, se ha convertido en latifundios agroindustriales. Se destacan los cultivos de cereales como sorgo, soya y arroz, en Argentina y Brasil; de uva y manzana en Chile; de banano, caña de azúcar y palma de aceite en Colombia; de banano en Ecuador, entre otros. En estos casos se produce un gran impacto sobre los suelos, ya que son sometidos a un profundo desgaste y a la pérdida de sus nutrientes naturales, porque cada vez se hacen necesarias mayores cantidades de agroquímicos para lograr que los suelos produzcan cosechas.

Este modelo copiado de la revolución verde norteamericana, sólo ha generado ganancias para las compañías productoras de agroquímicos. El uso de plaguicidas a destajo en América Latina, provocó no sólo desequilibrios en el campo, sino también, graves efectos en la salud de la población.

Unas pocas transnacionales se han apropiado de la cadena de producción de alimentos, controlando la propiedad de las empresas de semillas, agroquímicos y alimentos. En el año 2001, las 10 empresas más grandes de agroquímicos (Bayer, Syngenta, Monsanto, Basf, Dow, Dupont y otras) controlaban 90% del mercado mundial, por su parte Nestlé, Kraft, Foods, ConAgra, Pepsico, Unilever, Archer Daniels Midland, Cargill, Coca Cola, Diageo, y Mars Inc. controlaban 34% del mercado mundial de alimentos y bebidas, y Dupont, Monsanto, Syngenta, Groupe Limagrain, Savia, Advanta, Delta & Pine Land, Dow, Bayer y Basf controlaban 30% del mercado mundial de semillas. En el año 2000, cinco transnacionales controlaban más del 75% del comercio mundial de granos. Actualmente, tres empresas han devorado a las otras y dominan el mercado: Cargill, Bunge y Dreyfus.

El proceso de monopolización de la estructura productiva ha sido intensivo, incluso dentro de los Estados Unidos, donde “al final de la segunda guerra mundial había 6 millones de familias de agricultores, hoy en día no llegan a 2 millones. Cada semana

durante 50 años, más de 4 mil familias han quebrado debido a los monopolios. Cargill, ADM, Dreyfus y Bunge, han comprado y dividido el territorio para no competir entre sí, de tal manera que en cada condado los agricultores sólo encuentran un comprador que les impone precios bajísimos. Por otro lado, las mismas empresas han comprado casi todas las tiendas vendedoras de insumos y han hecho alianzas estratégicas con la industria biotecnológica y agroquímica. Los precios de los insumos resultan demasiado altos y se imponen precios a las cosechas demasiado bajos.

#### 3.4.1 Dependencia agrolimentaria; desempleo, migración y hambre

La advertencia sobre la pérdida de la soberanía alimentaria, fue formulada desde diversos sectores, entre ellos, los campesinos organizados en el movimiento “el campo no aguanta más”, quienes plantearon en el “Manifiesto de Ciudad Juárez” que: “Dislocar nuestra producción agropecuaria, orientarla a producir sólo para la exportación y hacer depender la alimentación de nuestro pueblo de las importaciones procedentes de los Estados Unidos, controladas por unas cuantas transnacionales, es aceptar la madre de las derrotas: la de la comida de nuestra gente.

En la actual fase del proceso de acumulación capitalista, “los alimentos dejan de ser un pilar económico del proceso de acumulación interno, para convertirse en un factor político de dominio mundial. Con miras a fortalecer su dominio sobre las distintas naciones del mundo, los Estados Unidos destinan enormes cantidades de recursos para financiar la producción de sus granjeros y agroempresarios. Dichos recursos les permiten situar la producción en el mercado, incluso, a costos inferiores de los de producción. Según Rosset, “el precio interno del trigo en Estados Unidos está 40% por debajo del costo de producción, y el del maíz en un 20%. Estos precios *dumping* se imponen a nivel internacional y permiten la colocación de los excedentes exportables del país del norte. Con ello, quiebran la capacidad de competencia de los países compradores e imponen una crisis estructural en ellos, en tanto, el precio se mantiene artificialmente bajo durante períodos prolongados.

La operación que viene realizando el gobierno de los Estados Unidos, junto con las compañías transnacionales del sector alimentario, es la de producir y vender “a pérdida”

durante un período, al cabo del cual, los productores de alimentos del resto de naciones hayan quebrado, para imponer entonces sus precios en condiciones de monopolio. En estas circunstancias, México ingresó en un área comercial en la cual sus posibilidades de competir son inciertas. Porque su socio mayor que es Estados Unidos, tiene protegidas la producción y el mercado de los agroempresarios estadounidenses, que cuentan con una infraestructura tecnológica que les garantiza altos niveles de productividad. En los Estados Unidos un 25% de los beneficiarios de los subsidios son grandes empresarios agroindustriales y reciben el 75% del presupuesto total de los subsidios, un 50% de los potenciales beneficiarios constituido por pequeños y medianos agricultores no participa de los subsidios. Mientras en México se requieren 18 días de trabajo de un hombre para producir una tonelada de maíz, en Estados Unidos, son suficientes 1,2 horas de trabajo de un hombre para producir la misma cantidad de maíz. En Estados Unidos, la productividad laboral es cien veces mayor que en México. Los Estados Unidos producen 3,5 veces más kilogramos de maíz por hectárea, y tres veces más kilogramos de frijol, que México.

La agricultura mexicana, ocupada de manera preferencial (casi un 80%) en granos básicos como maíz, frijol, arroz, forrajeros y oleaginosas, tiene notables desventajas en la producción de granos básicos, ya que el paquete de subsidios de los Estados Unidos es muy elevado, y reduce sustancialmente los costos de producción de sus agroempresarios. Durante el año 2002, el presupuesto para el sector agropecuario en Estados Unidos fue de 118.000 millones de dólares, mientras que en México apenas llegó a 3.500 millones de dólares. Estas, entre otras diferencias, permiten inferir las grandes desigualdades en las que debe “competir” el campo mexicano.

El incremento de las importaciones de alimentos ha traído como impacto el agravamiento de la pobreza en el campo. El campo mexicano esta poblado por 25 millones de personas, de las cuales un 80% son pobres, solamente la mitad de esta población produce algunos excedentes que lleva al mercado, los cuales van dejando de producirse porque no hay condiciones que aseguren una mínima rentabilidad. “Según el último censo agropecuario, nueve de cada diez agricultores son, en mayor o menor media, autoconsuntivos, y de éstos, sólo 4 concurren además al mercado con algunos

excedentes. La agricultura mexicana está conformada por unos 4,5 millones de unidades de producción, de los cuales, 3 millones corresponden al sector reformado (ejidatarios o comuneros) y el resto son propietarios privados. De estos últimos, apenas unos 15 mil poseen empresas grandes, que concentran casi la mitad del valor de la producción rural, y quizá otros 150 mil tienen empresas pequeñas. El resto son minifundios de subsistencia, puramente autoconsultivos o parcialmente comerciales. De éstos, menos de la tercera parte genera ingresos agropecuarios suficientes para vivir, y más de la mitad obtiene la mayor parte de su ingreso de actividades desarrolladas fuera de su parcela.

La pobreza (en 1984 había 14,2 millones de pobres en el campo, en 1992 había 18,9 millones) ha expulsado a la población campesina hacia las ciudades y hacia los Estados Unidos. La migración desde el campo hacia los núcleos urbanos es en promedio de unas 500 mil personas anualmente (un 50% de ellas hacia los Estados Unidos).

La diferencia de ingreso por habitante entre los Estados más pobres (Chiapas y Oaxaca), y el más rico (Distrito Federal), llegó hasta 6,1 veces en el 2000. Chiapas, Oaxaca y Guerrero se ubican en el ámbito nacional como los estados que tienen mayor porcentaje de su población en situación de indigencia, superior al 70%. Estas regiones se mantienen como productoras de materias primas agrícolas y mineras, cada vez peor pagadas en el mercado nacional e internacional, y como proveedoras de recursos naturales, energía eléctrica y petróleo (Chiapas, Tabasco y Veracruz), por los que no reciben una compensación económica equitativa que sustente su desarrollo. En Chiapas, un 70% de la población vive en la pobreza extrema, el 80% de la población rural vive en la pobreza y más del 50% en la pobreza extrema.

Lo anterior tiende a acentuar la formación de regiones “desarrolladas y subdesarrolladas”, que se articulan mediante relaciones de explotación y transferencia de las segundas hacia las primeras, más fuertes y capitalizadas.

Mientras que los informes de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), insisten en la necesidad de erradicar el hambre en los países menos desarrollados, los gobiernos mexicanos enfatizan en abandonar las

políticas de apoyo al campo. “Más de 10 millones de mexicanos se van a la cama con hambre. El grado de desnutrición es altísimo, pues más de 70% de la población tiene una ingesta calórica menor de un mil kilocalorías por día. Simoes Lopes, director de la FAO informó en el año 2002 que el 17,7% de los mexicanos menores de cinco años está desnutrido, y un 27% sufre anemia. El mayor porcentaje de desnutridos vive en zonas rurales, lo que es una paradoja, ya que los campesinos son los que producen alimentos y sin embargo carecen de ellos.

Desde 1994, año en el que entre en vigencia el TLC, se incrementan los grandes operativos de la patrulla fronteriza estadounidense, se construyen más muros y los migrantes son desviados hacia regiones inhóspitas, en los últimos diez años han muerto 10.000 mexicanos tratando de cruzar una frontera en la que ocurre una creciente militarización y paramilitarización —en estados como Arizona existen grupos civiles que amparados en leyes estatales se dedican a “la caza de migrantes”.

El gasto en EEUU para controlar sus fronteras se incrementó de US\$ 967 millones en 1993 a US\$ 2.56 mil millones en 1999. En el mismo período el número de agentes fronterizos se duplicó para alcanzar la cifra de 9.000.

La migración de los desempleados del campo, conlleva a un notable incremento del desempleo urbano y por lo tanto, fija una tendencia hacia la disminución de los salarios. Esta disminución se refleja a su vez en la reducción de las posibilidades de consumo de los trabajadores, lo que tiene evidentes efectos en la canasta básica de las familias. Así, la crisis del campo mexicano no es una crisis que afecte exclusivamente al campesinado, sino que es una crisis con consecuencias negativas para la mayoría de los mexicanos.

## ESTADÍSTICAS SOBRE LA INTENSIDAD MIGRATORIA A EUA POR ENTIDAD FEDERATIVA. CONAPO

### MEXICO 2000 - 2006

Entidad federativa	Total de hogares	% Hogares que reciben remesas	% Hogares con emigrantes en Estados Unidos del quinquenio anterior	% Hogares con migrantes circulares del quinquenio anterior	Índice de intensidad migratoria	Grado de intensidad migratoria
Aguascalientes	207 327	6,69	6,66	2,74	1,03883	Alto
Baja California	613 602	4,02	2,38	0,35	- 0,00104	Medio
Baja California Sur	107 536	1,08	1,03	0,57	- 0,86423	Bajo
Campeche	163 451	1,02	0,88	0,15	- 1,19328	Muy bajo
Coahuila	555 793	3,38	2,23	0,81	- 0,47955	Medio
Colima	136 926	7,34	5,62	1,37	0,80260	Alto
Chiapas	832 111	0,76	0,79	0,11	- 1,24572	Muy bajo
Chihuahua	767 679	4,32	3,70	1,04	- 0,00082	Medio
Distrito Federal	2 203 741	1,72	1,60	0,44	- 0,90984	Muy bajo
Durango	331 242	9,70	7,31	1,82	1,09000	Muy alto
Guanajuato	990 602	9,20	9,55	2,18	1,36569	Muy alto
Guerrero	677 731	7,86	6,79	0,84	0,42772	Alto
Hidalgo	507 225	5,06	7,14	1,61	0,39700	Alto
Jalisco	1 457 326	7,70	6,53	1,78	0,88785	Alto
México	2 978 023	2,11	2,63	0,56	- 0,74732	Bajo
Michoacán	893 671	11,37	10,37	2,82	2,05950	Muy alto
Morelos	376 140	6,44	7,46	1,27	0,51921	Alto
Nayarit	222 714	9,64	6,82	2,03	1,27041	Muy alto
Nuevo León	925 493	2,46	1,91	0,65	- 0,66630	Bajo
Oaxaca	762 517	4,13	4,76	0,56	- 0,26377	Medio
Puebla	1 098 409	3,28	4,02	0,54	- 0,42263	Medio
Querétaro	311 896	3,71	4,81	1,42	- 0,04158	Medio
Quintana Roo	219 671	0,99	0,71	0,19	- 1,14632	Muy bajo
San Luis Potosí	509 582	8,20	7,43	1,29	0,67344	Alto
Sinaloa	586 245	4,60	3,58	0,89	- 0,26620	Medio
Sonora	539 528	3,16	1,59	0,32	- 0,63929	Bajo
Tabasco	426 653	0,64	0,58	0,15	- 1,27065	Muy bajo
Tamaulipas	690 067	3,64	3,02	0,61	- 0,42994	Medio
Tlaxcala	203 259	2,24	2,70	0,49	- 0,73806	Bajo
Veracruz	1 649 332	2,74	3,20	0,49	- 0,70717	Bajo
Yucatán	387 434	1,41	1,02	0,22	- 1,08207	Muy bajo
Zacatecas	306 882	13,03	12,18	3,31	2,58352	Muy alto

## CAPITULO IV

### El Sistema Mexicano de Defensa Jurídica contra Prácticas desleales de Comercio Internacional

#### 4.1 Importancia del artículo 133 Constitucional

El artículo 133 de nuestra Carta Magna a la letra dispone:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados internacionales que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o Leyes de los Estados”.

El artículo transcrito consta de dos partes: la primera de ellas establece el concepto de Ley Suprema de toda la Unión, integrada esta por la Constitución, las leyes federales y los tratados internacionales. La segunda parte, ordena a los jueces locales a observar la Ley Suprema a pesar de las disposiciones en contra de sus constituciones o leyes locales.

Al igual que muchos otros, el artículo 133 fue importado de los Estados Unidos y recoge en forma casi textual, el principio de relación entre el derecho interno y el derecho internacional aplicable en la Constitución de los Estados Unidos de América. Pero como habremos de ver, en este aspecto las Constituciones de México y Norteamérica son gramaticalmente similares, pero poseen un alcance, un sentido y una interpretación completamente opuestas.

El haber importado el principio aplicable en los Estados Unidos a la relación entre los tratados internacionales y el derecho interno, mas que aclarar el problema coloca en pugna directa a unos artículos Constitucionales con otros.

De la lectura del artículo 133 Constitucional, se ha dicho tradicionalmente que se deriva la estructura jerárquica de las normas jurídicas en el sistema jurídico mexicano.

La estructura que aparentemente plantea el artículo en cuestión es la siguiente: En la cúspide de las normas jurídicas está la Constitución. Debajo de esta, en un plano de igualdad, están las leyes federales y los tratados internacionales. Por último dentro de dicha estructura se encuentran las constituciones y leyes locales. Aunque el 133 no menciona nada al respecto, tendríamos que colocar a los reglamentos que expida el Poder Ejecutivo por debajo de las leyes federales y los tratados internacionales, pero por encima de la materia local.

Para el estudio del artículo 133, MEDINA MORA lo divide en siete temas a saber:

- **La Supremacía Constitucional y la Ley Suprema de Toda la Unión**

Aparentemente el rango de las normas constitucionales, de las normas federales y de los tratados internacionales es el mismo, pues, a las tres categorías de normas jurídicas la Constitución las denomina “Ley Suprema de Toda la Unión”. No obstante, la anterior apariencia es negada casi en forma unánime por la doctrina.

La Supremacía Constitucional no está sujeta a debate. La Constitución está por encima de cualquier instrumento jurídico y su supremacía no deriva únicamente del artículo 133, sino también de otros artículos de la propia Constitución, como lo son el artículo 41 y 135 entre otros.

El problema del artículo 133 no se agota con el reconocimiento de la supremacía constitucional. El verdadero problema es determinar el significado del término “Ley Suprema de Toda la Unión”, concepto que está integrado por la propia Constitución, las Leyes Federales y los Tratados Internacionales. Debemos determinar qué significa esa Ley Suprema y ante qué o quien se presenta su supremacía. Lo que es evidente es que la supremacía de la Constitución no es equivalente a la Ley Suprema. Es decir, cuando el artículo 133 habla de la Ley Suprema, no se refiere a su supremacía Constitucional. La supremacía Constitucional no es igual a la Ley Suprema de Toda la

Unión, por lo tanto, debemos determinar el sentido de la Ley Suprema en un aspecto distinto a la supremacía Constitucional.

- **La Supremacía del Orden Federal sobre el Local**

Las leyes federales son parte de la Ley Suprema. El artículo 133 menciona expresamente que los jueces locales habrán de atenerse a la Ley Suprema, a pesar de las disposiciones en contra que pueda haber en sus constituciones locales. Lo cual equivale a decir, que si una ley federal (que es parte de la Ley Suprema), entra en pugna con una ley local (que puede ser constitucional o de inferior rango), debe prevalecer la ley federal por ser parte de la Ley Suprema, ya que el juez local debe observar esa Ley Suprema (Ley Federal) a pesar de lo que disponga su ley local. Esta interpretación significa que la Ley Suprema, es suprema precisamente frente a las leyes locales. Lo anterior es incorrecto dentro del sistema jurídico mexicano.

El artículo 133 leído en forma aislada si da la impresión de establecer una jerarquía donde las normas federales son superiores a las locales. No obstante, si leemos el mismo artículo a la luz de otras disposiciones constitucionales queda en evidencia la falsedad de tal aseveración. Concretamente a los artículos 124 y 103 fracciones II y III desvirtúan la teoría de la supremacía federal sobre el orden local. Dichos preceptos disponen:

Art. 124.- las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se tienen reservadas a los estados.

Art. 103.- Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:  
II.- Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

De ambos artículos se desprende claramente que la Constitución no le otorga supremacía al orden federal sobre el orden local, lo que establece es una distribución de competencias en donde cada orden ( federal o local) tiene su competencia delimitada y donde existen procedimientos para asegurarse que un orden no invada al otro. En caso de controversia de una norma federal y una local, no debe resolverse

atendiendo a una relación jerárquica, sino a determinar si la materia regulada por la norma es de competencia federal o local según la distribución hecha por la Constitución.

Lo que es un hecho, es que el artículo 133 si dice lo que dice y en términos bastante claros. El problema entonces no es entender lo que dice sino el porqué el 133 ordena al juez local a observar la Ley Suprema aún en contra de su propio orden jurídico local. El problema nuevamente deriva de la importación del artículo 133 del sistema norteamericano, en donde el precepto en cuestión funcione en forma coherente con otras disposiciones constitucionales, es decir fue un precepto necesario dada la realidad histórica, política y jurídica de aquella nación. Pero al ser importado a México, se desatendieron dichas realidades y se inserto un precepto en la constitución que contradice lo dispuesto por otros. Los preceptos de ambas constituciones tienen una similitud gramatical, pero una oposición radical en su interpretación, pero una oposición radical en su interpretación, ya que en los Estados Unidos el derecho federal si priva sobre el local.

El significado de la Ley Suprema de toda la Unión, podemos concluir, es el conjunto de facultades que los Estados se dieron a favor de la federación y a los cuales ahora renuncian a ejercer a través de la aplicación de cualquier Ley o acto anterior o posterior a la cesión de tales derechos. En el sistema jurídico norteamericano si existe una jerarquía mayor de la Ley Suprema sobre el orden jurídico local.

Tomando como partida entonces que la Ley Suprema es el cúmulo de facultades cedidas por los Estados a la federación, es evidente el porque en nuestro país causa tanta confusión dicho término. En México la cesión de derechos de los Estados a la federación no existió sino que el proceso se dio al revés. En México no hubo unión de Estados independientes en una federación, hubo la división de un Estado en una federación. La lucha en nuestro país no fue entre federalistas y autonomistas, sino entre federalistas y centralistas. En los Estados Unidos los federalistas pretendían unir lo que estaba dividido, en México, los federalistas, según acusaban los centralista, pretendían dividir lo que estaba unido. No era necesario entonces reiterar a los Estados la cesión de facultades que habían hecho a favor de la federación, ni era necesario

prohibir a los jueces locales aplicar las leyes locales existentes antes de la cesión de derechos, por la simple razón de que tal cesión de derechos y tales leyes anteriores nunca existieron. Si lo anterior le agregamos el hecho de que en el sistema jurídico mexicano a diferencia del sistema jurídico norteamericano, no existe la supremacía federal sobre el local, se hace todavía mas evidente lo innecesario del artículo 133 en los términos en que se encuentra.

Por lo que la palabra suprema tal como se utiliza en el artículo 133, debe entenderse como la base de distinguir aquellos ordenamientos legales cuyas materias no pueden ser reguladas por la autoridad local por corresponderles a una autoridad distinta.

Dicha reiteración a los Estados no era necesario dada la realidad histórica de nuestro país y mas que aclarar el panorama jurídico, a causado confusión. Desgraciadamente se tradujo literalmente de la Constitución Norteamericana, en donde si tiene un significado de jerarquía.

- **Las Leyes federales que emanan de la Constitución.**

El artículo 133 nos dice que serán parte de Ley Suprema las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella (de la Constitución). Para que una ley pueda estar colocada en el plano de Ley Suprema de la Unión, debe cumplir dos requisitos: el primero de los cuales es haber sido expedida por el Congreso de la Unión, lo cual equivale a decir que es una ley federal y el segundo requisito es emanar de la Constitución.

El primer requisito es claro por lo que no merece mayor análisis en tanto que el segundo es confuso y controvertido, lo que podemos entender con la expresión “que emanen de la Constitución”, equivale a la distinción doctrinal entre leyes que emanan de la Constitución, entendiéndose por tales aquellas que desenvuelven un principio Constitucional o también llamadas leyes reglamentarias de la constitución, y leyes que no emanan de la Constitución en alusión a las que no desenvuelven tales principios constitucionales.

Medina Mora nos dice: “La Corte y los Tribunales Colegiados han adoptado esta postura, es decir consideran que cuando el artículo 133 habla de leyes que emanan de

la Constitución, debe entenderse que se refiere a aquellas leyes que desenvuelven un principio Constitucional.

- **Los Tratados Internacionales como Parte de la Ley Suprema**

El que los Tratados Internacionales sean parte de la Ley Suprema, significa que los mismos están excluidos de la esfera de competencia de los estados que conforman la Unión. Es decir, los Tratados internacionales están dentro del conjunto de facultades que los estados cedieron a favor de la federación y que por ende, dichos estados renuncian a la posibilidad de celebrarlos a favor de los Poderes centrales, de igual forma como si renunciaran a regular las materias que de acuerdo al pacto federal corresponde regular a la federación.

- **La Relación entre el Derecho Interno y los Tratados Internacionales**

A nivel del Derecho interno (mexicano), el conflicto se da entre el derecho interno y los tratados internacionales, no frente al derecho internacional en su conjunto. En virtud de que nuestra Constitución, no reconoce la aplicación de las normas consuetudinarias internacionales en el sistema jurídico interno, únicamente reconoce la validez de los tratados internacionales, según se desprende del artículo 133 que no menciona a la costumbre internacional. De tal suerte, si una norma de derecho interno, sea local o federal, entra en conflicto con una norma consuetudinaria internacional, debe prevalecer en todos los casos la norma de derecho interno. Las normas consuetudinarias internacionales no existen en el fuero del derecho interno mexicano, por lo que ningún juzgador, local o federal, puede fundamentar su resolución en una costumbre internacional, ni será procedente la acción o excepción de un litigante fundamentada en una norma consuetudinaria internacional.

Los tratados internacionales según nuestra Constitución son Ley Suprema de la Unión; Ello significa que los tratados internacionales tienen dos caras en el derecho internacional son fuente de derechos y obligaciones entre los estados que les imponen a estos una determinada conducta positiva o negativa o les otorgan la facultad de exigir dicha conducta a su contraparte siendo sus normas no generales sino particulares,

aplicando únicamente a la relación entre los estados contratantes. Sin embargo, cuando un tratado internacional es llevado al derecho interno dentro de este fuero se convierte en una fuente formal de derecho. Las fuentes formales de derecho a saber son la legislación, la costumbre, la jurisprudencia, los principios generales de derecho y la doctrina.

Los tratados internacionales si bien no son una ley en el sentido formal de la palabra (por su proceso de creación), si tienen en el derecho interno los efectos de una ley, son fuentes creadoras de normas generales de derecho, es decir, son aplicables a todos los que se coloquen en la hipótesis normativa que prevé el tratado. Los tratados son actos formalmente ejecutivos pero materialmente legislativos. Al ser una fuente de normas generales de derecho, los tratados pueden entrar en conflicto con otras normas generales de derecho (leyes), de igual forma que entran en conflicto las normas federales con las locales. La diferencia entre un tratado y una ley, no es en razón de sus efectos jurídicos, ya que ambos son fuentes de normas generales de derecho, sino que se distinguen principalmente por su proceso de creación.

Otro elemento a considerar como origen del conflicto entre las normas internas y las internacionales, es el carácter autoaplicativo de los tratados internacionales el sistema jurídico mexicano. Un tratado autoaplicativo es aquel que no requiere de un acto legislativo o administrativo posterior para su aplicación o ejecución, a diferencia de los tratados no autoaplicativos que si requieren del tal acto. En México la mayoría de los tratados internacionales son autoaplicativos por que generan derechos y obligaciones para los particulares desde el momento de su incorporación formal al sistema jurídico mexicano (publicación en el Diario Oficial de la Federación). Es decir, el tratado para poder ser exigido frente a los particulares, no requiere de leyes o actos posteriores que desarrollen los principios normativos contenidos en el tratado, salvo que la naturaleza misma de las disposiciones del tratado requieran del acto posterior. Solamente en este último caso, el tratado no será autoaplicativo. Al ser entonces actos autoaplicativos, los tratados internacionales afectan de forma inmediata la esfera jurídica de los particulares, pudiendo entrar en conflicto con otras disposiciones internas que también regulen a esos particulares.

Ahora bien, el derecho interno al ser confrontado frente a los tratados internacionales, no puede ser tomado monolíticamente. En un sistema federal como el nuestro, existen normas federales y, existen también normas nacionales. No puede resolverse el conflicto analizando a los tratados internacionales frente al derecho interno como una unidad, sino que el conflicto con los tratados internacionales debe de ser analizado desde la óptica de cada tipo de norma del derecho interno, tratados internacionales frente a normas nacionales (constitución); tratados internacionales frente a las normas federales y; tratados internacionales frente a las normas locales.

#### 4.2 Ley de Comercio Exterior

La Ley de Comercio Exterior se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 27 de julio de 1993, fue reformada según publicación del D.O. del 22 de diciembre de 1993; abrogó tanto la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Comercio Exterior (D.O., 13 de enero de 1986), como la Ley que establece el régimen de exportación del oro ( D.O., 30 de diciembre de 1980).

La Ley de comercio Exterior consta de nueve títulos desarrollados en 98 artículos y cuatro transitorios.

El objeto de la Ley de Comercio Exterior es regular y promover el comercio exterior, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población.

La Ley crea dos comisiones con funciones auxiliares y como órganos de consulta: la Comisión de Comercio Exterior, como órgano de consulta (reglamento, artículo 2º-13) y la Comisión Mixta para la promoción de las Exportaciones, como órgano auxiliar, encargada de analizar, evaluar, proponer y concertar acciones entre los sectores público y privado en materia de exportaciones de bienes y servicios.

El título III de la ley se refiere al origen de las mercancías, estableciendo las normas relativas y los criterios para la determinación de origen de un bien, el de cambio de clasificación arancelaria; el de contenido nacional o regional, y el de producción, fabricación o elaboración de las mercancías (artículo 10).

El título IV desarrolla lo correspondiente a los aranceles y medidas de regulación y restricción no arancelarias de comercio exterior (ley, artículos 12,27; reglamento, artículos 14,36). Se definen los tres tipos de arancel: ad valorem, específicos y mixtos, y sus modalidades como arancel- cupo y arancel estacional. También se precisan los casos en los que se podrán establecer, previa opinión de la Comisión de Comercio Exterior, medidas de regulación y restricción no arancelarias, consistentes en permisos previos, cupos máximos, marcado de país de origen y cuotas compensatorias definitivas; estas medidas deben publicarse en el Diario Oficial.

El título V de la Ley se refiere a las prácticas desleales de comercio internacional (ley, artículos 28-44; reglamento, artículos 37-69). La ley considera como prácticas desleales de comercio internacional la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios u objeto de subvenciones en su país de origen o de procedencia, que causen o amenacen causar un daño a la producción nacional. Las personas físicas o morales que importen mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional están obligadas a pagar una cuota compensatoria (artículo 28). Dentro de las prácticas desleales, la ley examina la discriminación de precios, las subvenciones, el daño y amenaza de daño a la producción nacional.

Las medidas de salvaguarda están contempladas en el título IV de la ley (artículos 45-48) y en el título V del reglamento (artículos 70-74). El concepto de salvaguarda se introduce por primera ocasión en la ley; se fijan las reglas para determinar la imposición de estas medidas, cuando se realicen importaciones masivas de productos, y éstas amenacen causar daño serio a la producción nacional.

El título de la Ley regula los procedimientos en materia de prácticas desleales de comercio internacional y de medidas de salvaguarda (artículos 48-89; título VI del reglamento, artículos 75-117).

El título VIII de la ley (artículos 90-92) está enfocado a la promoción de las exportaciones (reglamento, títulos X-XI, artículos 190-215).

El título IX se refiere a las infracciones, sanciones administrativas y recurso de revocación (artículos 93-98) contra las resoluciones en materia de mercado de país de origen, de certificación de origen, de abandono o desecamiento de la solicitud de inicio de procedimiento de investigación, que declaren concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria, que determinen cuotas compensatorias definitivas, que declaren concluida la investigación y que impongan las sanciones a que se refiere la ley.

#### 4.2.1 Reglamento de la Ley de Comercio Exterior

El reglamento se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1993. Con la promulgación de este reglamento se abrogaron el decreto que establece la organización y funciones de la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior (D.O. 8 de junio de 1989); el decreto que crea la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones y Establece su organización y Funciones (D.O. 27 de julio de 1989); el decreto por el se establece el Premio Nacional de Exportación (D.O. 12 de abril de 1993) y el Reglamento sobre Permisos de Importación o Exportación de Mercancías sujetas a Restricciones (D.O.14 de septiembre de 1977).

El Reglamento consta de 11 títulos desarrollados a través de 215 artículos y 6 transitorios.

#### 4.2.2 La Ley Federal de Procedimiento Administrativo vs la Ley de Comercio Exterior

La LFPA se publicó en el D.O. del 4 de agosto de 1994; su entrada en vigor data del 1° de junio de 1995. La LFPA consta de seis títulos desarrolladas en 17 capítulos, a través de 96 artículos y cuatro transitorios.

El proyecto de iniciativa de ley surgió en el seno de la II. Cámara de Diputados, en la subcomisión de justicia administrativa, en 1992. El líder de la iniciativa lo fue el diputado por el Partido Acción Nacional (PAN), Fauzi Hamdan Amad , quien la presentó ante dicha representación el 28 de junio de 1994.

De acuerdo con la LFPA, el propósito de ésta, desde el punto de vista jurídico, es lograr una actuación unitaria, congruente, sistemática de la administración pública federal, siendo menester, en consecuencia:

“Un ordenamiento legal que unifique lo que se encuentre disperso en algunas leyes en lo que se refiere a los principios fundamentales atinentes a definir, principios de competencia, elementos del acto administrativo, que constituye la forma como se expresa la voluntad del Estado en su función administrativa para aplicar y concretar la ley a casos particulares, efectos por la ausencia de uno o más elementos del acto administrativo y principios relativos al procedimiento administrativo”.

Con la LFPA se piensa terminar con la “anarquía legislativa”, que salvo en la materia fiscal, dijo el diputado del PAN, existe hoy en día en el ámbito administrativo.

El diputado Fauzi Hamdan Amad planteó que la única gorma de lograr la justicia administrativa es por medio de esta LFPA, a través de un solo procedimiento, así expreso que:

“Es necesario contar con un ordenamiento legal que instituya un solo procedimiento que regule la actuación de la administración pública, mediante principios aplicables a todos los órganos que la integran, en un marco de un procedimiento general tipo, para asegurar un mínimo de unidad de principios y lograr así la justicia administrativa”.

Los principios que están considerados en la LFPA son:

- Principio de competencia
- Principio de imparcialidad
- Principio a favor del derecho de acción
- Principio de oficiosidad (impulso procesal de oficio)
- Principio del silencio administrativo (negativa ficta)
- Principio de exigencia de legitimación
- Principio de acceso al expediente administrativo
- Principio de gratuidad del procedimiento administrativo
- Principio de fijación de términos y notificaciones, derivado de los principios de celeridad y de economía procesal.

El artículo 1° de la LFPA establece el ámbito de aplicación de la misma, a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales de los que México sea parte. En la iniciativa de ley se había considerado también a los organismos descentralizados.

La LFPA no se aplicará de acuerdo con los párrafos 2 y 3 del artículo 1° a las materias de:

1. Carácter fiscal
2. Financiero
3. Responsabilidades de los servidores públicos
4. Electoral
5. Competencia económica
6. Justicia agraria
7. Justicia laboral y
8. Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales

La materia que no está excluida de la ley, en forma extraña, es la de comercio exterior y por lo tanto tampoco lo relativo a las prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda; a pesar de que son materias altamente especializadas y que se apartan del “común denominador”, que fue el argumento básico en la exposición de motivos, para excluir a las otras materias diciendo:

“No obstante que dichos entes forman parte de la estructura de organización del Poder Ejecutivo, por razón de las funciones que se le tienen encomendadas por la propia Constitución, sus leyes orgánicas y diversos ordenamientos legales, se apartan del común denominador de las que son propias en el quehacer de la función administrativa, y por ello se consideró conveniente excluirlas de la aplicación de esta ley, máxime que dichos entes ejercen sus funciones en un ámbito de materias en lo sustantivo y en lo adjetivo perfectamente definidas, desarrolladas y detalladas”.

La interpretación que se le pudiera dar a la LFPA ante la omisión de la materia de comercio exterior, como excluyente de su aplicación, es que abre un nuevo mecanismo de impugnación a la decisión definitiva de SECOFI, en caso de prácticas desleales de comercio internacional.

La propia SECOFI, al aplicar la LFPA, tendrá la obligación, según el párrafo decimoquinto del artículo 3, tratándose de actos administrativos recurribles como es la decisión final de SECOFI en el caso de prácticas desleales de hacer mención en la propia resolución de los recursos que procedan. En este caso, SECOFI podrá mencionar el recurso de revisión o las vías judiciales, de acuerdo con la propia LFPA y el recurso de revocación ante SECOFI, el juicio de nulidad ante el TFF; el juicio de amparo ante el Tribunal Colegiado de Circuito o los paneles binacionales del capítulo XIX del TLC; o bien, omitir la mención de los recursos de la LFPA.

#### 4.3 Las Prácticas Desleales del Comercio Internacional.

Se consideran prácticas desleales de comercio internacional la importación de mercancías idénticas o similares a las de producción nacional, en condiciones de:

1. discriminación de precios (dumping).
2. que sean objeto de subvenciones en su país de origen o procedencia.
3. que causen o amenacen causar un daño a la producción nacional.

Las personas físicas o morales que importen mercancías en las condiciones anteriores de prácticas desleales de comercio internacional están obligadas, dice el artículo 28 de la ley a pagar una cuota compensatoria.

Para la Ley de Comercio Exterior las cuotas compensatorias son: “aquellas que se aplican a las mercancías importadas en condiciones de discriminación de precios o de subvención en su país de origen, conforme a lo establecido en la presente ley” (párrafo tercero, artículo 3º).

La determinación de la existencia de discriminación de precios o subvenciones, del daño o amenaza de daño y de su relación causal, que es determinante para la configuración de una práctica desleal y la determinación de las cuotas compensatorias, que es la consecuencia de las prácticas desleales, se realizará mediante una investigación conforme al procedimiento administrativo previsto en la Ley del Comercio Exterior y su reglamento.

Es importante resaltar que en el caso de la prueba de daño o amenaza de daño, se otorgara dice el párrafo 2 del artículo 29 de la ley, siempre y cuando en el país de origen o procedencia de las mercancías de que se trate exista reciprocidad. En caso contrario, termina diciendo el precepto, SECOFI podrá imponer las cuotas compensatorias correspondientes sin necesidad de probar daño o amenaza de daño.

#### 4.3.1 Discriminación de precios (dumping).

La importación en condiciones de discriminación de precios consiste, según el artículo 30 de la Ley de Comercio Exterior, en la introducción de mercancías al territorio nacional a un precio inferior a su valor normal.

De este concepto surgen dos elementos a examinar, lo que se entiende por discriminación de precios y por valor normal.

#### A) Discriminación de precios.

El margen de discriminación de precios de la mercancía, establece el artículo 38 del reglamento de la Ley de Comercio Exterior, es la diferencia entre su valor normal y su precio de exportación relativa a este último precio. Este margen se puede calcular por tipo de mercancía y por muestra representativa.

Cálculo del margen de discriminación de precios por tipo de mercancía. En caso de que el producto investigado, indique el precepto 39 del reglamento de la Ley de Comercio Exterior, comprenda mercancías que no sean físicamente iguales entre si, el margen de discriminación de precios se estimará por tipo de mercancías, de tal forma que el valor normal y el precio de exportación involucrados en cada cálculo correspondan a bienes análogos. Por regla general, dice el precepto en cuestión, los tipos de mercancía se definirán según la clasificación de productos que se reconozca en el sistema de información contable de cada empresa exportadora.

Ahora bien, cuando el margen de discriminación de precios se calcule por tipo de mercancía, termina diciendo el artículo 39 del reglamento de la Ley de Comercio Exterior, el margen para el producto investigado se determinará como el promedio ponderado de todos los márgenes individuales que se hallan estimado. Esta ponderación se calculará conforme a la participación relativa de cada tipo de mercancía en el volumen total exportado del producto durante el periodo de investigación.

#### B) Cálculo del margen de discriminación de precios por muestra representativa.

Si la SECOFI estima que, establece el artículo 41 de la Ley de Comercio Exterior, el número de tipos de mercancía o la cantidad de transacciones a investigar sea excepcionalmente grande, el margen de discriminación de precios podrá determinarse sobre la base de una muestra representativa. En ambos casos, termina diciendo el

dispositivo, las muestras deberán seleccionarse conforme a criterios estadísticos generalmente aceptados.

Valor normal.

El valor normal puede determinarse en dos casos, cuando se realicen ventas en el país de origen y estas permitan una comparación válida y cuando no se realicen ventas en el país de origen y por lo mismo, estas no permitan una comparación válida.

a) Valor normal cuando se realicen ventas en el país de origen.

En este caso el valor normal de las mercancías exportadas a México, dice el párrafo 1 del artículo 31 de la Ley de Comercio Exterior, es el: “precio comparable de un mercancía idéntica o similar que se destine al mercado interno del país de origen en el curso de operaciones comerciales normales.”

Mercancías idénticas, expresa el artículo 37 de la Ley de Comercio Exterior, son los productos que sean iguales en todos sus aspectos al producto investigado; y, mercancías similares, los productos que, aún cuando no sean iguales en todos los aspectos, tengan características y composición semejantes, lo que les permite cumplir las mismas funciones y ser comercialmente intercambiables con los que se compara.

b) Valor normal cuando no se realicen ventas en el país de origen.

Cuando no se realice ventas de una mercancía idéntica o similar en el país de origen o cuando tales ventas no permitan una comparación válida se considerará, expresa el párrafo segundo del artículo 31 de la Ley, como valor normal, en orden sucesivo, el precio de exportación a un tercer país o el valor reconstruido en el país de origen, de acuerdo con lo siguiente:

I.-El precio comparable de una mercancía idéntica o similar exportada del país de origen a un tercer país en el curso de operaciones comerciales normales. Este precio podrá ser más alto, siempre que sea un precio representativo, o.

II.-El valor reconstruido en el país de origen que se obtendrá de la suma del costo de producción, gastos generales y una utilidad razonable, los cuales deberán corresponder a operaciones comerciales normales en el país de origen.

#### 4.3.2 Subvenciones.

La subvención es, dice el artículo 37 de la Ley de Comercio Exterior:

“El beneficio que otorga un gobierno extranjero, sus organismos públicos o mixtos, o sus entidades, directa o indirectamente, a los productores, transformadores, comercializadores o exportadores de mercancías para fortalecer inequitativamente su posición competitiva internacional, salvo que se trate de prácticas internacionalmente aceptadas. Este beneficio podrá tomar la forma de estímulos, incentivos, primas, subsidios, o ayudas de cualquier clase.

Lista de subvenciones.

Independientemente de lo anterior, la SECOFI emitirá dice la parte final del artículo 37 de la ley mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, un lista enunciativa de subvenciones a la exportación. Tal enumeración tendrá un carácter no limitativo.

El anexo uno del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de 1994, consigna en doce incisos una lista ilustrativa de subvenciones a la exportación.

Cálculo de la Subvención.

Al calcularse el monto de la subvención recibida por la mercancía extranjera exportada a México, dice el artículo 38 de la ley, se deducirá el total de los impuestos

de exportación, derechos u otros gravámenes a que se haya sometido la exportación de la mercancía en el país de origen, destinados a neutralizar la subvención.

#### Daño y amenaza de daño

Una vez configuradas las prácticas desleales, discriminación de precios (dumping) o subvenciones, es necesario que se provoque un daño o una amenaza de daño y que exista una relación causal.

#### Definición de daño

El artículo 39 de la ley, dice que daño es: “La pérdida o menoscabo patrimonial o la privación de cualquier ganancia lícita y normal que sufra o pueda sufrir la producción nacional de las mercancías de que se trate, o el obstáculo al establecimiento de las nuevas industrias”.

#### Definición de amenaza de daño

El mismo precepto 39 de la ley indica que amenaza de daño es: “El peligro inminente y claramente previsto de daño a la producción nacional. La determinación de la amenaza de daño se basará en hechos y no simplemente en alegatos, conjeturas o posibilidad de remotas”.

#### Relación causal

El artículo 39 de la ley in fine dice: “En la investigación administrativa se deberá probar que el daño o la amenaza de daño a la producción nacional es consecuencia directa de importaciones en condiciones de discriminación de precios, en los términos de esta ley”.

Concepto de producción nacional: 25% de la misma.

La expresión producción nacional, para efectos de la Ley de Comercio Exterior, en su artículo 40 es el sentido de abarcar, cuando menos, el 25% de la producción nacional de la mercancía de que se trate.

Sin embargo, dice el párrafo segundo del artículo 40 de la ley, cuando unos productores estén vinculados a los exportadores o a los importadores o sean ellos

mismos importadores del producto investigado, el término producción nacional podrá interpretarse en el sentido de abarcar, cuando menos, al 25% del resto de los productores. Cuando la totalidad de los productores estén vinculados a los exportadores o a los importadores o sean ellos mismos importadores del producto investigado, se podrá entender como producción nacional al conjunto de los fabricantes de la mercancía producida en la etapa inmediata anterior de la misma línea continua de producción.

Para determinar si los productores están vinculados a los exportadores o a los importadores, SECOFI utilizará los criterios generalmente aceptados por la legislación nacional o las normas internacionales.

#### Determinación de daño y amenaza de daño

##### a) determinación de daño

el artículo 41 de la ley establece los criterios que deben tomarse en cuenta para determinar cuándo la importación de mercancías causa daño a la producción nacional.

Estos criterios se relacionan con el volumen de la importación de mercancías en relación con la producción o el consumo interno del país; el efecto que sobre los precios de productos idénticos o similares en el mercado interno, causa o pueda causar la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales; para lo cual, deberá considerarse el efecto de las importaciones sobre los precios del mercado interno; el efecto causado o que pueda causarse sobre los productores nacionales de mercancías idénticas o similares a las importadas, considerando todos los factores e índices económicos pertinentes que influyan en la condición del sector correspondiente.

Para la determinación de la existencia de daño, dice el artículo 63 del reglamento, SECOFI deberá evaluar el impacto de las importaciones investigadas sobre la producción nacional total, o sobre aquellos productores nacionales cuya producción

conjunta constituya la parte principal de la producción nacional total de la mercancía de que se trate.

Ahora bien, en el supuesto que los solicitantes no representen al total de la producción nacional, establece el segundo párrafo del artículo 63 del reglamento, éstos deberán presentar a SECOFI, por medio de los formularios que ésta determine, la información de la producción nacional; en todo caso, dice precepto, siempre deberán presentar en la solicitud una estimación confiable y la metodología correspondiente, de las cifras relativas a la producción nacional total considerada.

SECOFI deberá asegurarse de que la determinación de daño correspondiente sea representativa de la situación de la producción total. Para cumplir con esto, deberá allegarse información necesaria de los productores nacionales no solicitantes y estos últimos deberán presentar a la misma SECOFI la información que se les requiera.

El efecto de la importaciones en condiciones de prácticas desleales se evaluará, dice el artículo 66 del reglamento, en relación con la producción nacional del producto idéntico o similar, cuando los datos disponibles permitan identificarla separadamente, si no es posible, se evaluará analizando la producción del grupo o gama más restringido de productos que incluya el producto idéntico o similar y del que si se pueda proporcionar toda la información necesaria para la prueba de daño.

#### b) Determinación de amenaza de daño

La determinación de la existencia de una amenaza de daño a la producción nacional, indica el artículo 42 de la ley, la hará SECOFI tomando en cuenta diversos lineamientos.

Los criterios a considerar por la SECOFI son: el incremento de las importaciones objeto de prácticas desleales en el mercado nacional que indique la probabilidad fundada de que se produzca un aumento sustancial de dichas importaciones en un futuro inmediato; la capacidad libremente disponible del exportador o un aumento

inminente y sustancial de la misma que indique la probabilidad fundada de un aumento significativo de las exportaciones objeto de prácticas desleales al mercado mexicano; si las importaciones se realizan a precios que repercutirán sensiblemente en los precios nacionales, haciéndolos bajar o impidiendo que suban, y que probablemente harán aumentar la demanda de nuevas importaciones; las existencias del producto objeto de la investigación; la rentabilidad esperada, etc. Además de los criterios establecidos para determinar la existencia de daño o amenaza de daño, SECOFI examinarán, según el artículo 69 del reglamento, otros factores de que tenga conocimiento, distintos de las importaciones objeto de investigación, que al mismo tiempo afecten a la producción nacional para determinar si el daño o amenaza de daño alegados son causados directamente por dichas importaciones.

#### Acumulación y daño regional (mercado aislado)

Para la valoración de los elementos en la determinación de daño y amenaza de daño SECOFI podrá, según el artículo 43 de la ley, acumular el volumen y los efectos de las importaciones del producto idéntico o similar provenientes de dos o más países sujetos a investigación.

El precepto 67 del reglamento indica que para la determinación del daño, cuando las importaciones de un producto procedente de más de un país sean objeto simultáneamente de investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional, SECOFI: “ evaluará acumulativamente el volumen y los efectos de esas importaciones, siempre que las importaciones procedentes de los países investigados compitan entre ellas y con los productos idéntico o similares a los importados que se fabriquen en México”.

SECOFI está autorizada, por el propio artículo 67 del reglamento, para dejar de evaluar acumulativamente los efectos de las importaciones de determinada procedencia, si: “dichas importaciones no son significativas y no tienen efecto adverso identificable sobre la producción nacional. Con el fin de determinar lo anterior, la

Secretaría realizará un análisis del comportamiento de tales importaciones y tomará en cuenta los factores económicos relevantes”.

#### 4.4 De la legislación mexicana en materia de prácticas desleales

El 27 de julio de 1993, el Diario Oficial de la Federación publicó la nueva Ley de Comercio Exterior que recoge y sistematiza los compromisos derivados del TLCAN.

En efecto, el título V de la mencionada ley está dedicado a reproducir los principios que deben observarse para hacer consistente nuestro sistema mexicano de defensa jurídica contra prácticas desleales con el capítulo XIX del TLCAN.

Así, los artículos 28 y 29 conceptúan las prácticas desleales describiendo su naturaleza jurídica y elementos;

Artículo 28. “Se consideran prácticas desleales de comercio internacional la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios u objeto de subvenciones en su país de origen o procedencia, que causen o amenacen causar un daño a la producción nacional. Las personas físicas o morales que importen mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional están obligadas a pagar una cuota compensatoria conforme lo dispuesto en esta Ley”.

Artículo 29. “La determinación de la existencia de discriminación de precios o subvenciones del daño o de amenaza de daño, de su relación causal y el establecimiento de cuotas compensatorias se realizará a través de una investigación conforme al procedimiento administrativo previsto en esta Ley y sus disposiciones reglamentarias”.

La prueba de daño o de amenaza de daño se otorgará siempre y cuando en el país de origen o procedencia de las nuevas mercancías de que se trate exista reciprocidad. En caso contrario, la Secretaría podrá imponer las cuotas compensatorias correspondientes sin necesidad de probar daño o amenaza de daño.

Por su parte, los artículos 30 a 36 de la ley describen el dumping y las hipótesis legales que lo hacen sancionable.

Los artículos 37 y 38 de la ley están referidos a las subvenciones, preceptos que siguen el esquema del GATT, estando pendiente un acuerdo en el Diario Oficial que enlistará las conductas que a través del sistema multilateral de comercio se tipifican como práctica desleal de subvención.

A su vez, el artículo 39 define taxativamente el daño o amenaza de daño en los siguientes términos:

“Para los efectos de esta Ley, daño es la pérdida o menoscabo patrimonial o la privación de cualquier ganancia lícita y normal que sufra o pueda sufrir la producción nacional de las mercancías de que se trate, o el obstáculo al establecimiento de nuevas industrias. Amenaza de daño es el peligro inminente y claramente previsto de daño a la producción nacional. La determinación de la amenaza de daño se basará en hechos y no simplemente en alegatos, conjeturas o posibilidades remotas”.

En la investigación administrativa se deberá probar que el daño o la amenaza de daño a la producción nacional es consecuencia directa de las importaciones en condiciones de discriminación de precios o subvenciones, en los términos de esta Ley. Respecto a la producción nacional el artículo 40 de la ley expresa:

Artículo 40.”Para los efectos de esta Ley, la expresión producción nacional se entenderá en el sentido de abarcar, cuando menos, el 25 por ciento de la producción nacional de la mercancía de que se trate”.

Sin embargo, cuando unos productores estén vinculados a los exportadores o a los importadores o sean ellos mismos importadores del producto investigado, el término producción nacional podrá interpretarse en el sentido de abarcar, cuando menos, el 25 por ciento del resto de los productores. Cuando la totalidad de los productores estén vinculados a los exportadores o a los importadores o sean ellos mismos importadores del producto investigado, se podrá entender como producción nacional al conjunto de los fabricantes de la mercancía producida en la etapa inmediata anterior de la misma línea continua de producción.

Artículo 41. La determinación de que la importación de mercancías causa daño a la

producción nacional la hará la Secretaría tomando en cuenta:

I. El volumen de la importación de mercancías, objeto de prácticas desleales de comercio internacional, para determinar si ha habido aumento considerable de las mismas en relación con la producción o el consumo interno del país;

II. El efecto que sobre los precios de los productos idénticos o similares en el mercado interno causa o pueda causar la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, para lo cual deberá considerarse si la mercancía importada se vende en el mercado interno a un precio considerablemente inferior al de los productos idénticos o similares, o bien si el efecto de tales importaciones es hacer bajar los precios anormalmente o impedir en la misma medida el alza razonable que en otro caso se hubiera producido;

III. El efecto causado o que pueda causarse sobre los productores nacionales de mercancías idénticas o similares a las importadas, considerando todos los factores e índices económicos pertinentes que influyan en la condición del sector correspondiente, tales como la disminución apreciada y potencial en el volumen de producción, las ventas, la participación en el mercado, las utilidades, la productividad, el rendimiento de las inversiones o la utilización de la capacidad instalada; los factores que repercuten en los precios internos; y los efectos negativos apreciados y potenciales en el flujo de caja, las existencias, el empleo, los salarios, la capacidad de reunir capital, la inversión o el crecimiento de la producción; y

IV. Los demás elementos que considere conveniente la Secretaría.

Artículo 42. La determinación de la existencia de una amenaza de daño a la producción nacional la hará la Secretaría tomando en cuenta:

I. El incremento de las importaciones objeto de prácticas desleales en el mercado nacional que indique la probabilidad fundada de que se produzca un aumento sustancial de dichas importaciones en un futuro inmediato;

II. La capacidad fundada libremente disponible del exportador o un aumento inminente y sustancial de la misma que indique la probabilidad fundada de un aumento significativo de las exportaciones objeto de prácticas desleales al mercado mexicano, teniendo en cuenta la existencia de otros mercados de exportación que puedan absorber el posible aumento de las exportaciones;

III. Si las importaciones se realizan a precios que repercutirán sensiblemente en los precios nacionales, haciéndolos bajar o impidiendo que suban, y que probablemente harán aumentar la demanda de nuevas importaciones; Las existencias del producto objeto de la investigación;

V. En su caso, la rentabilidad esperada de inversiones factibles; y

VI. Los demás elementos que considere conveniente la Secretaría.

Para la determinación de la existencia de la amenaza de daño, la Secretaría tomará en cuenta todos los factores descritos que le permitan concluir si las nuevas importaciones en condiciones desleales serán inminentes y que, de no aplicarse cuotas compensatorias, se produciría un daño en los términos de esta Ley.

Artículo 43. Para la valoración de los elementos a que se refieren los artículos 41 y 42, la Secretaría podrá acumular el volumen y los efectos de las importaciones del producto idéntico o similar provenientes de dos o más países sujeto a investigación, en los términos y con las excepciones previstas en el Reglamento.

Artículo 44. Podrá considerarse que existe daño o amenaza de daño a la producción de un mercado aislado dentro del territorio nacional, siempre y cuando haya una concentración de importaciones en condiciones de prácticas desleales en ese mercado que afecten negativamente a una parte significativa de dicha producción. En este caso, el mercado aislado podrá considerarse como tal, sólo si los productores de este mercado venden una parte significativa de su producción en dicho mercado y si la

demanda no está cubierta en grado sustancial por productores situados en otro lugar del territorio.

Al respecto nos parece importante reproducir un documento de criterios que la Dirección General de Daño de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (Secofi) elaboró y que aplica en relación a los artículos que comentamos.

Margen de daño: aspectos conceptuales y metodológicos

1. De acuerdo con la legislación aplicable, cualquier producto que se importe al territorio nacional en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional podrá sujetarse a una cuota compensatoria si causa daño, amenaza de daño o impide el establecimiento de una nueva industria nacional.

2. Una vez que se concluye una investigación mediante la cual se determina la existencia de una práctica desleal y de daño causado directamente por dicha práctica, una decisión crítica es determinar el monto de la cuota compensatoria que se aplicará a las importaciones investigadas.

3. La cuota compensatoria se puede fijar por un monto igual o inferior a la totalidad del margen de dumping encontrado. El párrafo 1 del artículo 8 del Código Antidumping establece que "...es deseable que el derecho antidumping sea inferior al margen, si este derecho inferior basta para eliminar el daño a la producción nacional". S este planteamiento el que da lugar a l que en la práctica internacional se conoce como lesser duty rule o la regla del "derecho inferior al margen de dumping".

4. A diferencia de las legislaciones antidumping de Estados Unidos y Canadá, las legislaciones de la Comunidad Europea y Australia establece que los derechos antidumping deberán ser inferiores al margen si este es suficiente para eliminar el daño. La aplicación de Lesser duty rule es una de las diferencias mas importantes entre los sistemas de antidumping de los principales usuarios de las leyes antidumping en el mundo.

5. La posibilidad de aplicar un derecho inferior al margen de dumping depende, en gran medida, del enfoque que se adopte en la determinación de daño. En este caso, habrá de establecerse un margen de daño para calibrar la cuota compensatoria a dicho margen y no necesariamente al de dumping. El llamado enfoque “unitario” conduce a la fijación de márgenes de daño.

6. El artículo 5 del Código Antidumping establece que las pruebas del dumping y del daño se examinarán simultáneamente desde el momento de decidir si se autoriza el inicio de una investigación. El enfoque unitario empleado por SECOFI en todas las etapas del procedimiento se apega estrictamente a tal disposición. En este enfoque el dumping y el daño se relacionan directamente.

7. De los cuatro principales usuarios de las leyes antidumping en el mundo, Estados Unidos, Canadá, Australia y la Comunidad Europea, solamente los dos últimos han instrumentado el enfoque unitario.

8. En Estados Unidos el enfoque para la evaluación de daño es bifurcado; es decir, primero se estudia la posibilidad de que exista un daño y, si éste se encuentra, entonces se intenta relacionarlo con la práctica de dumping.

9. El enfoque unitario consiste en tratar una relación causal entre los precios de exportación en condiciones de dumping y los precios de la producción nacional. Los precios de exportación pueden afectar los precios de la producción nacional ya sea deprimiéndolos o bien anclándolos, de esta forma, los precios de la producción nacional son inferiores al nivel que deberían observar en ausencia de prácticas de dumping; a partir de la cuantificación de esta diferencia se determina el margen de daño.

10. De lo anterior se desprende que el análisis de los precios juega un papel esencial en la determinación del daño y la causalidad. Bajo este enfoque, primeramente se determina si existe una erosión o contención de los precios internos

causada por los precios de exportación en condiciones de dumping; una vez que se establece la relación causal entre los precios internos y los precios de exportación, SECOFI cuantifica los efectos de la erosión o la contención de los precios del producto nacional sobre el resto de las variables de la industria nacional que la legislación estipula para la evaluación del daño.

11. Este enfoque permite establecer y cuantificar los efectos causados por los precios de dumping o por otros factores, de esta forma, SECOFI observa los requerimientos del artículo 3.4 del Código Antidumping en cuanto a que los efectos de factores distintos al dumping no deben atribuirse a esta práctica.

12. En la aplicación de este enfoque, SECOFI ha podido determinar, en algunos casos, que la mayor parte de la caída de precios nacionales y los efectos consiguientes sobre la industria nacional, correspondía a la disminución de los niveles de protección comercial o a una disminución de los precios internacionales.

13. Mediante este enfoque, SECOFI también ha aplicado la regla del "derecho inferior al margen de dumping"; es decir, la cuota compensatoria se calibra al margen de daño y no al margen de dumping.

14. Para cuantificar el margen de daño, SECOFI evalúa si los precios de la producción nacional, en ausencia de la práctica de dumping, corresponderían al valor normal en el país exportador, al precio de exportación, o a un precio intermedio entre éstos. Para resolver este problema, SECOFI determina un precio internacional que sirve como referencia para situar los precios de la producción nacional en ausencia del dumping.

15. Teóricamente, de no existir la práctica de dumping, los precios de la producción nacional alcanzarían el precio internacional, mas no necesariamente el valor normal en el país exportador. Al respecto pueden plantearse tres escenarios:

I. Si el precio internacional es igual al valor normal, debe fijarse un derecho

equivalente al margen de dumping

II. Si el precio internacional yace entre el valor normal y el precio de exportación, debe establecerse un derecho suficiente para posicionar el precio de exportación en condiciones de dumping sobre el precio internacional.

III. Si el precio internacional es idéntico al precio de exportación, entonces el dumping no causa daño; los exportadores que discriminan precios entran al mercado internacional a los mismos precios que los exportadores que no discriminan precios y, en consecuencia, la producción nacional enfrenta los precios contra los que tendría que competir de cualquier forma.

16. Identificar un precio internacional particularmente fácil en el caso de materias primas (*commodities*) que se cotizan en bolsas internacionales. En el caso de productos manufacturados, el precio internacional se estima de acuerdo con el precio promedio de exportación de los países que no están involucrados en la investigación. Por ejemplo, en la investigación sobre importaciones de dihidroxiacetona procedentes de la India (cerrada en octubre de 1991), SECOFI fijó un derecho compensatorio suficiente para mover los precios de exportación de este país a los precios de exportación de Alemania, el principal exportador no denunciado.

17. En ocasiones, las investigaciones conciernen a productos manufacturados muy diferenciados para los cuales sólo existe un productor mundial. En estos casos, no existe otra alternativa que tomar el valor normal como precio internacional y, por consiguiente, la cuota compensatoria es igual al margen de dumping. \

18. Por otra parte, resulta evidente que las referencias de precios internacionales sólo son útiles en los mercados donde las distorsiones son relativamente poco significativas: SECOFI no emplearía el precio internacional del azúcar o de los lácteos como un precio "de eficiencia".

En cuanto al procedimiento general que incluye las salvaguardas, me permito

reproducir los artículos 49 a 56, que a la letra dicen:

Artículo 49. Los procedimientos de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional y de medidas de salvaguarda se iniciarán de oficio o a su solicitud de parte, conforme a lo establecido en el artículo siguiente.

En los procedimientos de investigación a que se refiere este título se integrará un expediente administrativo, conforme al cual se expedirán las resoluciones administrativas que correspondan.

Artículo 50. La solicitud a petición de parte podrá ser presentada por las personas físicas o morales productoras:

I. De mercancías idénticas o similares a aquellas que se estén importando o pretendan importarse en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, o

II. De mercancías idénticas, similares o directamente competitivas a aquellas que se estén importando en condiciones y volúmenes tales que dañen seriamente o amenacen dañar seriamente la producción nacional.

Los solicitantes deberán ser representativos de la producción nacional, en los términos del artículo 40, o ser organizaciones legalmente constituidas.

En la solicitud correspondiente se deberá manifestar por escrito ante la autoridad competente y bajo protesta de decir verdad los argumentos que fundamenten la necesidad de aplicar cuotas compensatorias o medidas de salvaguarda. En dicha solicitud se deberá cumplir con los requisitos establecidos en el reglamento. Los solicitantes tendrán la obligación de acompañar a su escrito los formularios que para tal efecto establezca la Secretaría.

Artículo 51. Se considera parte interesada a los productores solicitantes, importadores y exportadores de la mercancía objeto de investigación, así como las personas morales extranjeras que tengan un interés directo en la investigación de que

se trate y aquellas que tengan tal carácter en los tratados o convenios comerciales internacionales.

Artículo 52. Dentro de un plazo de 30 días contados a partir de la presentación de la solicitud, la Secretaría deberá:

I. Aceptar la solicitud y declarar el inicio de la investigación a través de la resolución respectiva que será publicada en el Diario Oficial de la Federación.

II. Requerir al solicitante mayores elementos de prueba o datos, los que deberán proporcionarse dentro de un plazo de 20 días contados a partir de la recepción de la prevención. De aportarse satisfactoriamente lo requerido, en un plazo de 20 días la Secretaría procederá conforme a lo dispuesto en la fracción anterior. Si no se proporcionan en tiempo y forma los elementos y datos requeridos, se tendrá por abandonada la solicitud y se notificará personalmente al solicitante, o

III. Desechar la solicitud cuando no se cumpla con los requisitos establecidos en el reglamento y notificar personalmente al solicitante.

En todo caso, la Secretaría publicará la resolución correspondiente en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 53. A partir del día siguiente a aquel en que se publique la resolución de inicio de la investigación en el Diario Oficial de la Federación, la Secretaría deberá notificar a las partes interesadas de que tenga conocimiento, para que comparezcan a manifestar lo que a su derecho convenga. Para ello, se les concederá a las partes interesadas un plazo de 30 días a partir de la publicación de la resolución de inicio en el Diario Oficial de la Federación para que formulen su defensa y presenten la información requerida.

Con la notificación se enviará copia de la solicitud presentada y de los anexos que no contengan información confidencial o, en su caso, de los documentos respectivos tratándose de investigaciones de oficio.

Artículo 54. La Secretaría podrá requerir a las partes interesadas los elementos probatorios, información y datos que estime pertinentes, para lo cual se valdrá de formularios que establezca la misma.

De no satisfacerse el requerimiento a que se refiere el párrafo anterior, la Secretaría resolverá conforme a la información disponible.

Artículo 55. La Secretaría podrá requerir a los productores, distribuidores o comerciantes de la mercancía de que se trate, así como a los agentes aduanales, mandatarios, apoderados o consignatarios de los importadores o cualquier otra persona que estime conveniente la información y datos que tengan a su disposición.

Artículo 56. Las partes interesadas en una investigación deberán enviar a las otras partes interesadas copias de cada uno de los informes, documentos y medios de prueba que presenten a la autoridad en el curso del procedimiento, salvo la información confidencial a que se refiere el artículo 81.

En materia de resoluciones, la ley distingue para las prácticas desleales la resolución preliminar y la resolución final.

En efecto, el artículo 57 expresa:

“Dentro de un plazo de 130 días, contados a partir del día siguiente de la publicación de la resolución de inicio de la investigación en el Diario Oficial de la Federación, la Secretaría dictará la resolución preliminar, mediante la cual podrá:

I. Determinar cuota compensatoria provisional, previo el cumplimiento de las formalidades del procedimiento y siempre que hayan transcurrido por lo menos 45 días después de la publicación de la resolución de inicio de la investigación en el Diario Oficial de la Federación;

II. No imponer cuota compensatoria provisional y continuar con la investigación administrativa, o

III. Dar por concluida la investigación administrativa cuando no existan pruebas suficientes de la discriminación de precios o subvención, del daño o amenaza de daño alegados o de la relación causal entre uno y otro.

La resolución preliminar deberá notificarse a las partes interesadas y publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Por su parte, los artículos 58, 59 y 60 señalan:

Artículo 58. Terminada la investigación sobre prácticas desleales de comercio internacional, la Secretaría deberá someter a la opinión de la Comisión el proyecto de resolución final.

Artículo 59. Dentro de un plazo de 260 días, contados a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la resolución de inicio de la investigación, la Secretaría dictará la resolución final. A través de esta resolución, la Secretaría deberá:

- I. Imponer cuota compensatoria definitiva;
- II. Revocar la cuota compensatoria provisional, o
- III. Declarar concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria.

La resolución final deberá notificarse a las partes interesadas y publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 60. Dictada una cuota compensatoria definitiva, las partes interesadas podrán solicitar a la Secretaría que resuelva si determinada mercancía esta sujeta a dicha cuota compensatoria. En este caso, se deberá dar respuesta al solicitante conforme al procedimiento establecido en el reglamento, la cual tendrá el carácter de resolución final y se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

## De la cuota compensatoria

Artículo 62. Corresponde a la Secretaría determinar las cuotas compensatorias, las cuales serán equivalentes, en el caso de discriminación de precios, a la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación; y en el caso de subvenciones, al monto del beneficio.

Las cuotas compensatorias podrán ser menores al margen de discriminación de precios o al monto de la subvención siempre y cuando sean suficientes para desalentar la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional.

El término *cuota compensatoria* fue creado por la ley reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de comercio exterior (Ley de Comercio Exterior) publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1986. También se refiere a ella la Ley Aduanera (en su versión publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1985) clasificándola dentro de los impuestos al comercio exterior. Actualmente, tanto la Ley de Comercio Exterior como la Aduanera se refieren a la cuota compensatoria calificándola como aprovechamiento, en virtud de tratarse de un ingreso del Estado por sus funciones de derecho público, según lo afirmó el subsecretario de Comercio Exterior en su comparecencia ante el Senado.

## De los recursos ordinarios y jurisdiccionales

Según la praxis jurídica internacional de los procedimientos contra prácticas desleales de comercio internacional tienen como interés jurídico tutelado evitar el daño a la producción nacional, y el impulso procesal está a cargo de la autoridad administrativa responsable. Es decir, la autoridad administrativa tiene bajo su responsabilidad no sólo dirigir un procedimiento contencioso entre partes para dictar la resolución que proceda con base en las pruebas y alegatos que "obren en el expediente", sino incluso la de

llevar a cabo, como indagadora de la verdad, todas las diligencias que considere útiles para resolver sobre la existencia de la práctica denunciada, el daño causado a la producción nacional y la relación causal entre ambos.

Como afirma Ruperto Patiño,

“Las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio que lleva a cabo la Secofi, formalmente se desahogan como procedimientos administrativos. Sin embargo, por su carácter contradictorio y su tramitación contenciosa, resultan ser actos materialmente jurisdiccionales que concluyen con una resolución por la que se define el derecho de cada una de las partes y se decide a cuál de ellas le asiste la razón jurídica, resolviéndose así la contradicción” (Ponencia presentada al Seminario Internacional sobre Prácticas Desleales de Comercio, realizado en el instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM del 27 al 29 de octubre de 1993).

Con relación ha dicho procedimiento de naturaleza jurídica dual (actos legislativos de carácter jurisdiccional), es posible identificar las siguientes resoluciones:

- 1) Resolución de inicio (artículo 52 de la Ley de Comercio Exterior).
- 2) Resolución preliminar (artículo 57 de la Ley de Comercio Exterior).
- 3) Resolución final (artículo 59 de la Ley de Comercio Exterior).
- 4) Resolución declaratoria (artículo 60 de la Ley de Comercio Exterior) .
- 5) Resolución conciliatoria (artículos 61 y 73 de la Ley de Comercio Exterior).
- 6) Resolución sobre revisión anual (artículo 68 de la Ley de Comercio Exterior).

No todas estas resoluciones son susceptibles de impugnarse vía recursos. En efecto, el recurso de revocación, según establece el artículo 95 de la ley tiene por objeto revocar, modificar y confirmar la resolución impugnada, se tramita y resuelve

conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, siendo necesario su agotamiento para la procedencia del juicio ante la sala superior del Tribunal Fiscal de la Federación.

Las características del recurso de revocación según los artículos 94 a 98 de la Ley de Comercio Exterior son las siguientes:

- a) Tienen por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución impugnada.
  
- b) Los fallos que los resuelven deben contener el acto reclamado con fundamentos legales y puntos resolutivos.
  
- c) Se tramita y resuelve conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación.
  
- d) Es necesario su agotamiento para la procedencia del juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación.
  
- e) Cuando se interpone contra resoluciones que determinan cuotas compensatorias definitivas, la tramitación del recurso deberá cumplir además con dos prevenciones adicionales:
  - I. interpondrá ante la autoridad que haya dictado la resolución o ante quien la ejecute, según corresponda. Si en el mismo recurso se combaten ambas resoluciones, el recurso deberá interponerse ante la autoridad que determinó las cuotas compensatorias;
  - II. la resolución del recurso contra la determinación de cuotas compensatorias definitivas es de pronunciamiento previo al correspondiente a los actos de aplicación
  
- f) El plazo para interponerlo es de 45 días y debe presentarse ante SECOFI o ante quien lo ejecute (Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

g) El escrito de interposición deberá cumplir con los requisitos de los artículos 18 y 122 del Código Fiscal de la Federación

Finalmente, los efectos de un recurso de revocación pueden asumir las siguientes modalidades:

- Desechado por improcedente,
- Sobreseerlo,
- Confirmar el acto impugnado,
- Mandar a reponer el procedimiento administrativo,
- Dejar sin efecto el acto impugnado, o
- Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya.

El juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación

Los medios de impugnación alternativos

Los artículos 97 y 98 de la Ley de Comercio Exterior proveen la posibilidad de que tratándose de resoluciones definitivas por las que se determinen cuotas compensatorias definitivas o de actos que las apliquen los interesados podrán optar por acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales de comercio internacional de los que México sea parte.

Como vimos anteriormente, aquí se da entrada al capítulo XIX del TLCAN, opción que es solicitada por los interesados y los limita a si

1. Resulta improcedente tanto el recurso de revocación en la vía administrativa como el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación
2. La resolución que dicte la Secretaría aceptando lo sugerido por los mecanismos alternativos de solución de controversias, tendrá carácter definitivo. Es decir, no procederá ni el recurso de revocación en la vía administrativa, ni el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación

3. Sin embargo, si esa resolución definitiva viola garantías individuales, puede ser recurrida vía amparo de acuerdo al procedimiento normal al respecto

## CONCLUSIONES

1.- Como antecedente mas próximo al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) tenemos el GATT o traducido al español como Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio, que fue un acuerdo en el que México deja a un lado su economía proteccionista para convertirse en una economía con un nuevo enfoque hasta cierto punto con un acelerado aperturismo mismo que era guiado por las tendencias neoliberales del mercado que lo convertirían en un Estado librecambista.

Como premisa fundamental y para asegurar una eficiente vinculación de la estructura productiva nacional con la economía con la economía mundial y sobre todo para garantizar a los productores mexicanos que ahora con la nueva competencia con la que tendrían que enfrentarse con motivo de la nueva apertura comercial, tendrían acceso a condiciones similares a las que tendrían sus competidores del exterior, de tal forma que se suponía y tenia como objetivo una competencia justa y equitativa.

2.- México en 1990 abre las puertas hacia un nuevo horizonte y pone sus esperanzas en un nuevo proyecto llamado Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN ) en el que los tres países Canadá, Estados Unidos de Norte América y México mismo que se puso en práctica el primero de enero de 1994 en el que se acuerdan un conjunto de reglas para vender y comprar productos y servicios y así crean una “zona de libre comercio”, por que las reglas que se disponen definen cómo y cuándo se eliminaran las barreras arancelarias para conseguir el libre paso de los productos y servicios entre las tres naciones participantes, por lo que podemos observar que al igual que el GATT fomenta como premisa mayor una competencia justa. El TLCAN fue firmado por los tres países el 17 de Diciembre de 1992 mismo que marca el inicio de un complejo proceso que va desde la autorización del Ejecutivo estadounidense para firmar el Tratado , hasta el sometimiento a la aprobación del Senado Mexicano, del Congreso de Estados Unidos y de La Cámara de los comunes de Canadá.

3.- Es evidente que los alcances y beneficios esperados con el Tratado a casi 12 años de su entrada en vigor no se han alcanzado en su totalidad, por así decirlo, y peor aun

en lo que en materia agraria consiste el panorama es desalentador cada vez mas el campo se abandona por falta de apoyo a este sector por parte del gobierno federal, ya que el presupuesto destinado para su desarrollo es insuficiente por las grandes carencias, por otro lado resulta casi imposible competir con justa equidad con nuestros países aliados que tienen un desarrollo muy superior al de nuestro país en todos los aspectos.

4.- Reconocemos que nuestro país ha celebrado un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, el cual ha sido ratificado por el Senado, como la Constitución lo manda. Reconocemos la condición, la naturaleza jurídica de ese Tratado con el rango de ley ; Y conforme al orden jurídico mexicano, los tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un plano inferior respecto de la Constitución Política de nuestro país, tal como lo ha establecido nuestro máximo tribunal de justicia, al interpretar el artículo 133 Constitucional.

5.- Si bien es cierto dos de los principios del Acuerdo de Libre Comercio son la eliminación de subsidios y la circulación de mercancías libres de aranceles. Estados Unidos se especializa en exigir a los demás lo que el no da cumple, por sistema ha aplicado una política agropecuaria proteccionista de los productores locales. Recientemente, el Presidente de ese país publicó la Ley de Seguridad Agropecuaria e inversión rural conocida como Farm Bill, en donde se contemplan subsidios agropecuarios por un monto millonario .

Con el Farm Bill Estados Unidos toma una decisión en ejercicio de sus facultades soberanas, sin duda, pero con ello viola el capítulo agropecuario del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Se trata de un acto jurídico soberano que, sin embargo rompe con las reglas del Tratado de Libre Comercio, específicamente las relacionadas con el capítulo VII, sobre el tema agropecuario.

7.- El ingreso de México en el TLCAN, ha traído graves consecuencias para los pequeños y medianos productores agropecuarios, entre ellas, el desbarajuste y la

destrucción de sus modos de vida y de sustento. El incremento en las migraciones y la miseria en el campo, es el resultado más evidente de la apertura comercial y del abandono de las políticas públicas para el campo. La apertura comercial se traduce en la entrega de la soberanía alimentaria a las grandes empresas transnacionales, las cuales monopolizan aceleradamente la producción de alimentos en el mundo. El dominio que las compañías transnacionales tienden a profundizar sobre el proceso productivo de la cadena agroalimentaria

8.- Por lo tanto la expansión del comercio no es un fin en si mismo, en el mejor de los casos puede usarse el comercio con otros países para fortalecer las economías, pero el comercio “libre” de toda restricción y revisión, el cheque en blanco extendido a las transnacionales para que hagan lo que quieran, producirá el efecto que ha tenido en México y que me atrevo a afirmar no rectifica las desigualdades ya existentes, no las revierte y tampoco las desaparece, mas bien todo lo contrario, las profundiza. Antes de liberalizar el comercio, necesitamos una nación y población sana, educada y en condiciones de vida dignas, con economías estables orientadas al mercado interno o regional, generadoras de empleo, que ya no produzcan sangrías de mano de obra hacia el exterior. En esos casos, el comercio justo, que no “libre”, que compense las profundas asimetrías entre los países ricos y pobres, pueden ser un elemento efectivo para una mayor prosperidad de la condición humana no solo en nuestro país sino a nivel mundial-

## PROPUESTAS

1.- Hay que reorientar la política con respecto al campo y los campesinos y recuperar el contenido esencial, no textual, que tensa el Artículo 27 Constitucional antes de la reforma de Salinas.

2.- Negociar una indemnización justa por los intereses del sector agrario que se han visto afectados por la apertura comercial.

3.- Capacitar a productores, trabajadores y empleados en materia agraria para que estén a la vanguardia de las nuevas técnicas que el campo necesita para su mayor producción y explotación

4.- Hacer efectivos los medios de defensa que existen en nuestro país contra las prácticas desleales que se están dando por parte de Estados Unidos de Norte América, y reconsiderar los puntos a los que se sujeto nuestro país para firmar el TLCAN.

5.- Renegociación del texto del TLCAN para equilibrar las desventajas impuestas a las bases productivas de México descritas antes y referéndum de cualquier acuerdo antes de su suscripción y ratificación constitucional

6.- Actualización y modernización del marco legislativo e institucional del Estado mexicano para contar con una representatividad nacional auténtica en las negociaciones comerciales internacionales, para la aplicación de impuestos y aranceles compensatorios de las disposiciones antimonopólicas que equilibren la capacidad institucional de nuestras contrapartes comerciales. deben eliminarse barreras neoproteccionistas instrumentadas por Estados unidos.

7.- Revisión de las actuales normas aplicables al comercio de cereales, oleaginosas, lácteos y carnes y el establecimiento de normas de comercio justo que permitan el bienestar de los productores mexicanos y los proteja de subsidios externos, permitiendo una competencia equilibrada.

## BIBLIOGRAFÍA

- SECOFI, “*Tratado de Libre Comercio de América del Norte*”, volumen II
- SECOFI, (1993): “*¿Qué es el TLC?*”,
- RUBIO, L. (1992) : “*¿Cómo va a afectar a México el Tratado de Libre Comercio?*”, Ed. Fondo de Cultura Económica.
- SCHENTTINO, M. (1994) : “*Tratado de Libre Comercio ¿Qué es y como nos afecta?*”, Ed. Iberoamericana.
- GEORGES, L. “*El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) desde una perspectiva canadiense*”.
- ORTIZ, A.(1997): “*Introducción al comercio exterior de México*”, Ed. Nuestro tiempo.
- DÁVILA; A. (1993):“*TLC: Impacto en la frontera norte*”, Facultad de Economía, UNAM.
- SIGLO XXI, (1992): “*La integración comercial de México a EUA y Canadá*”.
- WITKER, J. (1991): “*Régimen Jurídico del comercio exterior de México*”. Investigaciones jurídicas de la UNAM. México
- MERCADO, S. (1999): “*Comercio internacional II*”. Ed. Limusa. México
- GOMEZ Cruz, Manuel Ángel y Rita Schwentesius “*Impacto del TLCAN en el sector agroalimentario: Evaluación a 10 años*” CIESTAAM-Universidad Autónoma de Chapingo.

- CALDERÓN Salazar, Jorge A., “Diez años del TLCAN: balance inicial”, en Economía informa, No. 327, junio 2004, Facultad de Economía, UNAM, México.
- ZUÑIGA, Juan Antonio, “Magnates, los beneficiados por los subsidios en EU, revela estudio”, La Jornada México, D.F., 6 de enero 2003.
- ARROYO, Alberto., “EL TLCAN en México: promesas y realidades en su décimo año”, en Lecciones del TLCAN: El alto costo del libre comercio. RMLC-ASC, México 2003.
- CARPIZO, Jorge, “La interpretación del artículo 133 Constitucional”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, año II, núm. 4, enero-abril 1969

## LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 134<sup>a</sup> Edición, Ed. Porrúa, México, 2003.
- Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación 7 de abril de 1992
- Código de Comercio y leyes Complementarias, 69<sup>a</sup> Edición , Ed. Porrúa, México, 2001.
- Ley de Comercio Exterior

# CAPITULO I

## Tratado de Libre Comercio de América del Norte

### 1.1 ¿Qué es el TLC?

El Tratado de Libre comercio o North American Free Trade Agreement (NAFTA), es un conjunto de reglas que los tres países acuerdan para vender y comprar productos y servicios en América del Norte.

Se llama “zona de libre comercio”, porque las reglas que se disponen definen cómo y cuándo se eliminarán las barreras arancelarias para conseguir el libre paso de los productos y servicios entre las tres naciones participantes; esto es, cómo y cuándo se eliminarán los permisos, las cuotas y las licencias, y particularmente las tarifas y los aranceles, siendo éste uno de los principales objetivos del Tratado. Además el proponía la existencia de “condiciones de justa competencia” entre las naciones participantes y ofrece no sólo proteger sino también velar por el cumplimiento de los derechos de propiedad intelectual.

El TLC se basa en principios fundamentales de transparencia, tratamiento nacional y de tratamiento como nación más favorecida, todo ello representa un compromiso firme para la facilidad del movimiento de los bienes y servicios a través de las fronteras, ofrecer la protección y vigilancia adecuadas que garanticen el cumplimiento efectivo de los derechos de propiedad intelectual; adoptar los procedimientos internos efectivos que permitan la aplicación e implementación del Tratado, establecer una regla de interpretación que exija la aplicación del TLC entre sus miembros y según los principios del derecho internacional.

El TLC permite que cualquier país o grupo de países trate de incorporarse a él, en los términos y condiciones convenidos por la Comisión de Libre Comercio según los procedimientos nacionales de aprobación de cada país. Todo país puede declarar que el Tratado no se aplicará entre ese país y cualquier

solicitante. El Tratado prevé que la Comisión establecerá los términos y condiciones de aceptación de cualquier solicitante. La comisión opera según una regla del consenso.

## 1.2 Antecedentes históricos

Con el ánimo de participar en un desarrollo a través del comercio internacional nuestro país, aumento sus relaciones comerciales con diversos países, entre los que destacaron los Estados Unidos de América que por su cercanía y enorme mercado represento para nuestro país la mejor oportunidad de expansión comercial.

Las Relaciones entre México y los Estados Unidos de América han sido fructuosas y largas a lo amplio de su historia, en virtud de la ubicación geográfica de ambos países; Es por eso que desde el siglo pasado, alrededor del 70% de las exportaciones mexicanas y el 50% de las importaciones se realizaban con los EU, y al final del período revolucionario y de la primera guerra mundial la mayoría de las manufacturas importadas en México provenían de EU. Durante la segunda guerra mundial se dio un incremento al comercio entre los dos países dando un nuevo impulso al proceso de industrialización, que condujo en 1942 a la firma de un tratado comercial entre los dos países.

Posteriormente México se oriento hacia el modelo de sustitución de importaciones, el cual funcionó adecuadamente durante algunos años, pero que para la segunda mitad de los años setentas comenzó a mostrar signos de agotamiento, lo que obligo a la búsqueda de nuevas estrategias que permitieran dar mayor dinamismo a la actividad económica con base en el incremento de las exportaciones, creando para ello entre otros instrumentos de promoción, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior.

El esfuerzo del Estado por no rezagarse en materia comercial resultaba infructuoso, ya que no se reportaban avances positivos en la economía, motivo

por el cual los especialistas después de algunos estudios, determinaron que uno de los elementos que evitaban ese avance lo constituía el hecho de que la economía mexicana había permanecido cerrada al exterior, lo que trajo como consecuencia que se obstaculizara el acceso ágil a nuevas tecnologías, insumos de precios y calidad internacionales que permitiera a los productos nacionales competir en los mercados internacionales.

Esta experiencia obligo a la revaloración de las estrategias comerciales seguidas por nuestro país hasta entonces, determinando como indispensables abrir la economía, a fin de lograr un crecimiento sobre bases sólidas, ya que el intercambio de bienes con el exterior según los especialistas, permite a los países utilizar sus ventajas comparativas lo que dinamiza el sector productivo, promoviendo la especialización y la transferencia de tecnología que da lugar al aumento de productividad.

Así en 1986 México ingresa al GATT ( General Agreement of tariffs and trade traducido en español como Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio ) Acuerdo Comercial Multilateral que dio lugar a la apertura de la economía mexicana “ como premisa fundamental para asegurar una eficiente vinculación de la estructura productiva nacional con la economía mundial y, sobre todo, para garantizar a los productores mexicanos que en el contexto de la nueva competencia a que habrían de enfrentarse con motivo de la apertura comercial, tendrían acceso a condiciones similares a las que tienen sus competidores del exterior, de forma tal que la competencia comercial se diera en un ambiente de justicia y equidad. También se aseguro que mediante la participación de México en el GATT se abrirían los mercados internacionales para los productos mexicanos y se haría mas factible superar o eliminar las medidas proteccionistas y neoproteccionistas que aplican los gobiernos de los países con los que México sostiene sus principales intercambios comerciales”(Witker, J. y Hernández, L. 2000:59-60).

De esta manera la economía mexicana caracterizada por un acentuado proteccionismo económico, se convirtió en una economía con un nuevo

enfoque de acelerado aperturismo, guiado por las tendencias neoliberales del mercado que lo convirtieran en un Estado librecambista.

El ingreso al GATT es una de las estrategias más contundentes que realizó nuestro país para llegar al liberalismo comercial a través de su ingreso al comercio multilateral, lo que le permitirá desarrollar su nueva política comercial. Esta nueva tendencia se presentó en la mayoría de los Estados en desarrollo y menos adelantados (de acuerdo a la denominación dada por la propia Organización mundial del Comercio OMC) como una posible solución a la grave crisis que enfrentaban sus economías.

Así el GATT dio origen a bases institucionales para las negociaciones comerciales, su propósito fundamental fue un comercio más libre y justo, a través de la eliminación de aranceles y otras barreras, sustentándose en tres principios fundamentales: 1) La no discriminación, el multilateralismo, y la aplicación de la cláusula de la Nación más favorecida para todos sus signatarios, 2) la expansión del Comercio a través de la reducción de sus barreras, y 3) la Reciprocidad incondicional entre todos sus miembros.

El artículo XXIV del GATT da por lo tanto a sus signatarios la posibilidad de crear una excepción al principio de la Nación más favorecida, al permitir el establecimiento de Uniones Aduaneras y Zonas de Libre Comercio para acrecentar el comercio a una escala más reducida y sencilla que la multilateral, permitiendo la discriminación para los demás signatarios que no formen parte del nuevo acuerdo regional.

Otra de las grandes barreras a las que se enfrenta actualmente el intercambio de mercancías es el neoproteccionismo al que se han asido los países desarrollados como forma de impedir ese libre comercio por el que tanto pugnan, convirtiéndose en una nueva barrera comercial.

El nuevo proteccionismo que a últimas fechas se ha presentado en las relaciones comerciales, se ha convertido en una forma de impedir el libre tránsito de las mercancías como una nueva barrera al comercio. El cual cobra

un renovado vigor en el ámbito internacional bajo nuevas formas no arancelarias, países como los Estados Unidos de América utilizan una serie de leyes comerciales que otorgan a los organismos estadounidenses una mayor discrecionalidad norteamericana en materia comercial proporciona a su gobierno la posibilidad de utilizarla como un instrumento de negociación para obtener concesiones de otros países a través de la administración de las barreras al comercio. A este respecto el Profesor García Moreno nos señala que: “Dado que se trata de una protección administrada de leyes fundamentalmente liberales, es la mala aplicación de las normas y no necesariamente las normas mismas, la que puede clasificarse de proteccionista” (GARCÍA, V. 1994:45). De lo que deduce que es la mala aplicación de las leyes comerciales, lo que da lugar a una protección contingente para proteger a las industrias norteamericanas.

El Acuerdo de Libre Comercio pretende ser un instrumento contra el nuevo proteccionismo. Así por ejemplo en el Acuerdo de Libre Comercio EU-Canadá se dieron algunas aportaciones para evitar el proteccionismo no arancelario, ubicándose la aportación legal del acuerdo comercial en dos áreas. En el área de la resolución de disputas, en la cual se busca garantizar el cumplimiento de las obligaciones del acuerdo y evitar su renegociación continua. Respecto a la aplicación proteccionista de las leyes, pretende crear mecanismos profesionales binacionales que controlen la arbitrariedad a nivel nacional.

Es dentro de este escenario donde actualmente está envuelto nuestro país como socio comercial de EU y Canadá, con los cuales conforma la Zona de Libre Comercio de América del Norte.

Cuando México se planteó la posibilidad de celebrar un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos se levantaron algunas voces a favor y algunas en contra, lo que dio lugar a la celebración de una serie de Foros y Consultas que recolectaran la opinión de los diversos sectores de la población y de las posibles propuestas que dieran un rumbo al tratado;

Un aspecto relevante es el hecho de que Canadá se interesara en participar en el Tratado a pesar de haber celebrado anteriormente un tratado de libre comercio con los Estados Unidos de América, convirtiendo la negociación trilateral.

El 1° de enero de 1994 entró en vigor este instrumento internacional de integración zonal conformando en opinión del Doctor Jorge Witker “ el mercado regional más significativo de este fin de siglo “.

Firmado el 17 de diciembre en sus tres diferentes versiones, en las capitales de cada uno de los países participantes el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, culminó un largo proceso de negociación.

Antes de entrar en materia me permitiré transcribir una parte de la presentación que el entonces Titular de la Secretaria de Comercio y Fomento Industrial (actualmente Secretaria de Economía publicado en el D.O.F. el día 30 de noviembre de 2000 a través del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) el Dr. Jaime Serra Puche hiciera a la publicación del Texto oficial del TLCAN.

“La lectura del texto permitirá constatar que se alcanzó un Tratado que puede calificarse del más avanzado en su género ya que, por una parte, reconoce la globalización creciente y la interdependencia económica al vincular el intercambio de bienes, el comercio de servicios y los movimientos de capital y, por otra, fortalece los principios del multilateralismo, establecidos en el GATT, al proponerse la creación de un espacio económico amplio y abierto al resto del mundo. La Secretaria espera que la difusión de este texto contribuya a dar a conocer las oportunidades que se abren para la ampliación de nuestras exportaciones y el aumento de la inversión, oportunidades que de ser aprovechadas adecuadamente, se traducirán en la generación de empleos productivos y en la elevación del bienestar de todos los mexicanos “.

Nuestro país tiene una serie de acuerdos comerciales celebrados con Estados Unidos que de alguna manera son antecedente del TLCAN, pero que por supuesto no contaban con el alcance de este último. Respecto al comercio que se tiene con Canadá no es significativo a comparación del que se tiene con EU, sin embargo también se han celebrado una serie de acuerdos comerciales importantes que ayudan que nuestras relaciones comerciales se den de forma más fluida y simplificada.

En cuanto a la situación comercial de Canadá señalaré que EU es uno de sus mayores socios comerciales, tanto es así, que en 1989 celebraron el Acuerdo de Libre Comercio Canadá – EU, el cual es también un antecedente del TLCAN, Señalaré algunos de los acuerdos en materia comercial que México ha celebrado con Canadá y Estados Unidos a través del siguiente cuadro.

#### 1.2.1 Proyecto del TLCAN 1990 – 1993.

Este proyecto data de la crisis del petróleo 1974 -1980, cuando los países árabes llevaron a cabo el embargo de dicho hidrocarburo, razón por la que estados unidos lanzaron la idea de que podría haber una integración entre los tres países, a fin de evitar situaciones como el desabasto referido. mas tarde fue el presidente Carter quien puso mayor énfasis sobre esta necesidad y llevo a cabo platicas entre los dos socios a fin de integrar un mercomún de América del norte.

El rechazo de México había sido prácticamente sistemático y con Canadá EUA se logro en 1989 concertar un tratado de libre comercio, después de un gran debate y votación.

Para 1990 se inicio la discusión en México pero era claro ver que para nuestro país pocas ventajas tenia integrarse formalmente en un mercomún cuando lo que nos tocaría seria aportar la mano de obra y las materias primas a precios de regalo, a fin de que la grandes corporaciones trasnacionales lo aprovechen en función de sus negocios de maquila.

Estados Unidos ha manifestado su absoluta falta de reciprocidad con respecto a México que liberalizó su comercio en tanto ellos han hecho lo contrario. Del mismo modo han rechazado la posibilidad de la libre movilidad de la mano de obra, lo cual podría ser, teóricamente, alguna ventaja para México.

Aunque el TLC se empezó a configurar desde 1989, y partiendo de la base de que la banca internacional ya no estaba en condiciones de seguir prestando dinero, es que se recurrió al expediente de sustituir deuda pública externa, por inversión extranjera directa, con el fin de cubrir el creciente déficit en la cuenta corriente que se avizoraba como efecto inmediato de la indiscriminada apertura comercial. Pero para que dicha inversión foránea aceptara llagar a nuestro país exigía condiciones muy severas, tanto para su seguridad como para la obtención, sin problemas ni controles, de elevadas tasas de ganancia. Para brindarles tales seguridades es que se pensó en firmar un tratado de libre comercio, similar al recientemente suscrito con Canadá y de esta manera integrara un mercado común de América del Norte.

Por ello, a partir de 1990 se lanzó en forma triunfalista la publicidad oficial de que el TLC sería la solución casi mágica a todos nuestros problemas. Fue gigantesca la ola de comentarios que pecaban de un optimismo inusitado a favor del TLC, sin embargo, desde sus inicios hubo sectores de opinión que mostraron reservas al respecto, otros buscaban mayores fundamentos y datos, ya que las negociaciones eran secretas y poco se sabía de la postura del gobierno mexicano. Finalmente, otros sectores abiertamente lo cuestionaron al no tener claro el papel que jugaría México integrado a dos potencias económicas mundiales. Puede decirse que el principal impulsor del TLC fue el ex presidente George Bush, quien facilitó todo para que este proyecto llegara a feliz término. Por ello el TLC en ¡)), prácticamente llegó a ser un hecho consumado, muchos sectores de opinión, cautos, antes se sumaron a él y prácticamente, insistían en exigir a EUA reciprocidad comercial.

### 1.2.2 La postura de los EUA en el TLCAN

Ya para esta etapa, la postura de los EUA se muestra tal cual a través de las declaraciones de la negociadora del TLC Carla Hills quien desde 1990 expresara lo que exigía EUA en el TLC.

- 1) que México abriera en mayor grado sus mercados a los productos de EUA.
- 2) Que México diera mas facilidades al capital estadounidense en áreas de interés como petróleo, petroquímica, banca, bolsa, finanzas, y otras áreas de positivo interés para ellos
- 3) Para ello, dijo categóricamente que México debería reformar su constitución, en especial el Art. 27, a fin de que los inversionistas tengan reglas claras en relación a la seguridad de sus inversiones y propiedad de la tierra.
- 4) Deben abordarse y reglamentarse asuntos de narcotráfico y trabajadores migratorios, así como la baja productividad de la mano de obra mexicana..

En una palabra EUA, exigía todas las ventajas para ellos, pero en ningún momento se comprometieron a apoyar a México en cuanto a reciprocidad comercial, mejores precios a nuestras materias primas, ni mejor trato a nuestros trabajadores migratorios y trato preferencial en materia de deuda.

En 1992, México se adecua a las condiciones de EUA, a pesar de lo desmesurado de estas peticiones, México aceleradamente adecuó su legislación para facilitar la firma del TLC.

### 1.2.3 Objetivos del TLCAN

- Promover las condiciones para una competencia justa.
- Incrementar las oportunidades de inversión
- Proporcionar la protección adecuada a los derechos de propiedad intelectual

- Establecer procedimientos eficaces para la aplicación del TLCAN y para la solución de controversias
- Fomentar la cooperación trilateral, regional y multilateral, entre otros.
- Eliminar barreras al comercio entre Canadá, México y Estados Unidos de Norte América, estimulando el desarrollo económico y dando a cada país signatario igual acceso a sus respectivos mercados.

Esta por demás hacer referencia que estos objetivos se lograrían mediante el cumplimiento de los principios y reglas del TLCAN, como los de trato nacional, trato de nación más favorecida y transparencia en los procedimientos.

#### 1.2.4 Beneficios esperados del TLCAN

- El TLCAN puede incrementar la eficiencia económica si la creación del comercio supera la posible desviación de comercio.
- El TLCAN amplía el comercio y promueve la eficiencia, el ingreso real de la población aumente. Si esto es dinámico, el beneficio se dará a través de mayores tasas de crecimiento económico que reducirán la pobreza absoluta generando un ingreso per cápita ascendente.
- Los mayores flujos de inversión y comercio explotarán la ventaja comparativa de México en procesos intensivos en mano de obra, incrementándose el valor real de los salarios en toda la economía.

#### 1.2.5 Versión final del TLCAN en materia de agricultura

Para fines de 1992 se dio a conocer la versión final del TLC, la cual fue firmada por los presidentes de México – EUA y Canadá, hacia finales del año.

En materia de agricultura, que es el problema central de México, se acuerda que cada país establecerá las restricciones sanitarias y fitosanitarias que protejan la salud de sus ciudadanos, por lo que las barreras por este concepto continuaran. Estas medidas sanitarias se establecerán por medio de una comisión tripartita que evalúe los riesgos a la salud mediante normas

internacionales en cuanto a plagas y enfermedades. A su vez se podrán llevar a cabo inspecciones de campo para verificar si el producto agrícola en cuestión reúne las condiciones para ingresar a EUA y Canadá. En una palabra, se quedo como al principio, sin ninguna ventaja para México por lo que los productos agropecuarios de exportación no ganaron nada. Los de EUA por el contrario pueden ingresar a México, teóricamente reviniendo las mismas normas sanitarias. Es claro que en este asunto seguirá habiendo problemas de triangulación, competencia desleal, restricciones y rechazo a nuestras exportaciones.



## Capítulo II

### Artículo 27 Constitucional y sus reformas

#### 2.1 Antecedentes de las reformas que sufre el artículo 27 Constitucional

Es necesario tomar conciencia que aquellas reglas jurídicas que dan lugar al latifundismo deben ser derogadas, ya que como es de su conocimiento esta práctica que se remonta a la época colonial tuvo su límite en la revolución que estalló en 1910, costando la pérdida de muchos mexicanos que lucharon por obtener un pedazo de tierra para trabajarla; sin duda las condiciones en las que actualmente vivimos no son las mismas que las de principio del anterior siglo, sin embargo el acaparamiento excesivo de tierras por una sola persona no es un problema de ayer, es actual y por ello hay que impedir que se vuelva a generar, ya que lo establecido en el texto actual del artículo 27 constitucional propicia que se vuelva a dar la concentración excesiva de tierras en unas cuantas manos.

Hay que tener en cuenta que la reforma agraria en México fue producto de una revolución violenta, en la cual las diferencias de clase alcanzaron niveles extremos. El movimiento revolucionario de 1910 tuvo como principal causa, entre otras, las injusticias que se vivían en el campo, ya que gran parte del territorio nacional se encontraba en unas cuantas familias constituyendo así grandes latifundios. La concentración de las tierras era el signo económico del campo en la época porfirista, desde 1890 se intensificó la política de reducir las tierras de los pueblos indígenas y los terrenos de común repartimiento, en 1910 un 80 por ciento de los campesinos mexicanos no tenían tierra propia, mientras que tres mil familias tenían en su poder casi la totalidad de tierras utilizables en el país, aunado a ello una tercera parte de la inversión extranjera se encontraba en bienes raíces, banca, industria, comercio y servicios públicos, la mitad de fortuna del país se encontraba en manos de extranjeros. La situación en el campo y sobre todo para los campesinos era deplorable, ya que por un lado debido a las haciendas de la época se creó una forma moderna de esclavitud a través de las deudas que contraían en las tiendas de raya

transmisibles de padres a hijos) y por otro la represión contra grupos indígenas como los yaquis y mayas, fue intensa.

Los reclamos de la sociedad se concretaron en diversos planes y leyes en cada uno de los cuales se incluía un apartado de carácter agrario, entre ellos tenemos el Plan de San Luís del 5 de octubre de 1910 en el que se señalaba que se restituiría a los indígenas los terrenos de los que se les hubiere despojado en violación de la Ley de terrenos baldíos; el Plan de Ayala del 28 de noviembre de 1911 establecía que se debía de restituir a los pueblos las tierras de las que fueron despojados, la toma de posesión de los mismos debería de ser inmediata, se ordenaba la expropiación de un tercio de los latifundios para otorgar ejidos, colonias, fondos legales y campos para siembra y por último la confiscación de aquellas propiedades de las personas que se opusieran al plan. Otro importante antecedente en esta materia lo constituye el Decreto del 6 de enero de 1915 que declaraba nulas las enajenaciones violatorias de la Ley de Desamortización de 1856 y las que hubieran hecho ilegalmente las autoridades federales desde el 1º de diciembre de 1876, se crea la Comisión Nacional Agraria (antecedente de la Secretaría de la Reforma Agraria) y se establece el derecho de los pueblos a obtener tierras para ejidos mediante la expropiación de terrenos colindantes.

El nuevo orden surgido de la Revolución de 1910-1917 implicó nuevas relaciones sociales y la transformación de las estructuras agrarias, entre otras, y el medio para plasmar todas ellas fue una nueva Carta Magna.

El constituyente de 1916-1917 se vio influido en gran medida por las ideas de los hermanos Flores Magón, Emiliano Zapata. El constituyente Ponciano Arriaga se manifestó a favor de las clases desprotegidas y en contra del latifundismo en su voto particular presentado el día 23 de junio de 1856, durante las discusiones del artículo 27 en el Congreso Constituyente de 1856-1857 (a pesar de ser un importante antecedente del artículo 27 de la Constitución de 1917 no prosperó, ya que la Constitución de 1857 estableció la incapacidad de las corporaciones religiosas y civiles para adquirir bienes raíces); él señalaba:

“El derecho de propiedad consiste en la ocupación o posesión teniendo los requisitos legales; pero no se declara, confirma y perfecciona sino por medio de trabajo y la producción. La acumulación en poder de una o pocas personas, de grandes posesiones territoriales, sin trabajo, cultivo y producción, perjudica el bien común y es contraria a la índole del gobierno republicano y democrático”.

Los constituyentes buscaron eliminar las formas de relaciones sociales y de explotación correspondientes a periodos feudales o precapitalistas para fomentar el desarrollo del capitalismo, otorgando un derecho ganado a pulso por el sector campesino a la largo de toda su historia; introdujo innovaciones de gran importancia sobre todo el tipo particular de propiedad en los ejidos, la función social de la tierra, el carácter colectivo de ciertas explotaciones, la restitución de tierras a los pueblos ilegalmente desposeídos, la dotación de tierras a los pueblos que carecían de ellas o que no las tuviesen en cantidad suficiente, la expropiación y el fraccionamiento de los latifundios, la limitación de las extensiones de tierra que pudieran poseer los particulares y las sociedades, la capacidad jurídica de los sujetos regidos por el derecho agrario y los principios que rigieron la reforma agraria. Claramente se observa que en ningún momento atacaron el principio de propiedad privada de la tierra, sólo lo hicieron contra el grado excesivo de concentración, se prevenía la supresión de las bases económicas del poder de los terratenientes y la limitación de la gran burguesía rural, anulaba las desmesuradas adquisiciones de tierra del porfiriato y prohibía a ciertas personas morales la adquisición y disposición de bienes agrarios. El texto original del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que aún sigue vigente, establecía que debían desaparecer los latifundios y sólo subsistirían las pequeñas propiedades, para tal efecto la nación se reservó la propiedad de las tierras, otro aspecto de importancia fue el reconocimiento del derecho de propiedad comunal, a los campesinos se les dotó de tierra a través del fraccionamiento de las haciendas, creándose de tal forma los centros de población ejidales y comunales, teniendo como características el ser inalienables, inembargables e intransferibles. Los ejidos como las comunidades gozaban de personalidad jurídica propia y disfrutaban de la propiedad de la tierra. El espíritu del artículo 27 constitucional fue el de beneficiar a estos núcleos de población y respetar la propiedad

individual, pero los apoyos al campo han sido insuficientes para que los campesinos puedan mejorar su nivel de vida.

Los pensamientos que sirvieron para crear el artículo 27 de la Constitución de 1917, coinciden en el reconocimiento de la función social de la propiedad, es decir que el titular no lo fuera sólo en beneficio de un derecho individual sino en atención a la sociedad, empezando por su familia, a través de la obligación de mantener una constante explotación y el establecimiento de las modalidades de la propiedad basadas en el interés público.

A partir de la entrada en vigor de la Constitución de 1917 el artículo 27 ha sufrido quince reformas que lo han modificado sustancialmente, así como a las diferentes disposiciones reglamentarias del propio artículo para adecuarla a las necesidades y realidades que vive el campo mexicano, para dar una respuesta a los diferentes sujetos involucrados. Las reformas realizadas a este artículo se pueden dividir en dos: la revolucionaria y la llamada modernizadora, esta última realizada en el año de 1992 y que se dice es el parte aguas del derecho agrario.

En las últimas dos décadas nuestro país ha vivido una crisis económica que día a día se agudiza, el aparato gubernamental propuso como solución del problema el adelgazamiento del Estado, privatización de las empresas paraestatales y liberalización de la economía; siguiendo la concepción neoliberal el entonces Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari impulsó la reforma al artículo 27 constitucional con la idea de liberar la tierra y ponerla a disposición del mercado, a efecto de "capitalizar el campo". En la iniciativa presidencial presentada ante la Cámara de Diputados el 7 de noviembre de 1991 se exponía "que el reparto agrario fue uno de los procesos más vinculados con el nacionalismo, que permitió prosperar a nuestra patria y otorgó justicia a los campesinos, que el campo reclama una comprensión de la realidad y sus perspectivas, que la sociedad justa del siglo XXI a la que aspiramos no puede construirse si perduran las tendencias actuales en el medio rural", nos dijeron que la iniciativa cumplía el mandato de los constituyentes y respondía a las demandas de los campesinos.

## 2.2 La Reforma Salinista

Dada la pobreza y explotación que aún subsisten en el campo y la distribución de tierras, el 1 de noviembre de 1991 el Presidente Salinas envió un proyecto de reformas del artículo 27 Constitucional que se centró en los siguientes principios:

- Promover la justicia y la libertad en el campo
- Proteger el ejido.
- Que los campesinos sean sujetos y no objetos del cambio.
- Revertir el minifundio e impedir el regreso del latifundio.
- Capitalización del capo, dando certidumbre a la tenencia de la tierra.
- Rapidez jurídica para resolver rezagos agrarios, creándose tribunales agrarios que hagan pronta y expedita la justicia.
- Comprometer recursos presupuestales a crecientes al campo, para evitar la migración masiva a las grandes ciudades, generando empleos en el medio rural.
- Se crea el seguro ejidatario.
- Se creará el fondo para empresas de solidaridad.
- Resolver la cartera vencida con el Banrural y aumentar los financiamientos al campo.

La reforma al Artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992, fue seguida por la promulgación de dos ordenamientos fundamentales: la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, ambas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992. La primera determinó la creación de la Procuraduría Agraria, como organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y la transformación del Registro Agrario Nacional, en un órgano desconcentrado de la SRA. Mediante la segunda se crearon los Tribunales Agrarios, como órganos federales dotados de plena jurisdicción y anatomía, para dictar sus fallos en materia agraria en todo el territorio nacional. La Ley Agraria fue reformada y adicionada por decreto publicado el 9 de julio de 1993, fecha en que también se publicaron las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

## La Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)

El 30 de marzo de 1998 se publicó el nuevo Reglamento interior de la Secretaría, que adecua su estructura, funciones y atribuciones al marco jurídico actual. Sus funciones sustantivas se orientan al ordenamiento de la propiedad rural, en las siguientes vertientes:

- a. La conclusión del rezago agrario;
- b. La culminación de las tareas jurídicas y administrativas derivadas de la aplicación de la Ley Federal de Reforma Agraria;
- c. La regularización de los predios que grupos campesinos tienen en posesión precaria;
- d. El deslinde y medición de terrenos baldíos, así como la declaratoria y en su caso enajenación de terrenos nacionales; e) sustanciar y tramitar la expropiación de tierras ejidales y comunales, y
- e. Conocer la acumulación de tierras ejidales por encima de los límites que señala la ley y ordenar a su poseedor enajenar los excedentes.

Como autoridad en materia agraria, debe dar seguimiento y atender los juicios y amparos hasta su culminación; mantener una comunicación constante con los dirigentes de las organizaciones campesinas locales, regionales y nacionales, a fin de canalizar las demandas, y realizar las labores de coordinación de las entidades del Sector Agrario.

Como resultado de la reestructuración orgánica derivada del nuevo Reglamento, la SRA dejó de realizar funciones que por Ley ya no le competen.

## El Registro Agrario Nacional (RAN)

En 1928 se publicó el primer reglamento del Registro Agrario, que se reformó y adecuó en varias oportunidades. Con las modificaciones constitucionales de 1992 y la publicación del Reglamento Interior del RAN en agosto del mismo año y del Reglamento Interior de la SRA en 1995, el Registro Agrario Nacional se fortalece al elevarse de rango y convertirse en órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, con autonomía técnica, administrativa y presupuestal, y constituirse en el brazo técnico del Sector

Agrario. El último Reglamento Interior del RAN, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 9 de abril de 1997.

Entre sus principales atribuciones figuran las siguientes:

- Garantizar el carácter público de la información que tiene en su poder y proporcionarla a quien lo solicite.
- Coadyuvar en la impartición de justicia mediante la expedición de constancias sobre las inscripciones que forman parte de su protocolo, las que harán prueba plena en los juicios correspondientes.
- Prestar asistencia técnica a los ejidos y comunidades que quieran llevar a cabo la delimitación de sus tierras, así como para el fraccionamiento y enajenación de superficies que rebasen los límites establecidos para la pequeña propiedad.
- Llevar el registro y control de la tenencia de la tierra ejidal y comunal.

Un servicio que demanda en gran medida los esfuerzos de la institución es el de la inscripción de las actas de las asambleas de delimitación, destino y asignación de las tierras ejidales, la emisión de los certificados de derechos parcelarios y de uso común y de títulos de propiedad de solares urbanos, así como el registro de planos y la actualización de la información correspondiente, en el marco de los trabajos del Procede. Asimismo, al RAN le corresponde realizar la inscripción de los siguientes asuntos:

- Las resoluciones judiciales o administrativas que reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos ejidales o comunales.
- Los certificados y títulos que amparen derechos sobre solares, tierras de uso común y parcelas.
- Los títulos primordiales de las comunidades.
- Los planos de delimitación de las tierras de ejidos certificados por el Procede.
- Los planos y documentos del catastro y censo rurales.
- Los documentos relativos a sociedades mercantiles propietarias de tierra.
- Los decretos de expropiación de terrenos ejidales y comunales.
- Los terrenos nacionales y los baldíos.

El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE)  
El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE), capta, administra y entrega a los núcleos agrarios los recursos que éstos destinen al establecimiento de sus fondos comunes, en especial los derivados del pago de indemnizaciones por expropiaciones. También ejerce la reversión de las tierras ejidales y comunales que fueron expropiadas y en donde no se cumplió con la causa de utilidad pública. Desde septiembre de 1995 opera el Programa de la Mujer Campesina, que otorga crédito a los grupos de mujeres de las zonas rurales que desean llevar a cabo proyectos productivos rentables.

#### La Procuraduría Agraria (PA)

El reglamento Interior de la SRA del 6 de abril de 1989 incluyó en su estructura una Dirección General de Procuración Social Agraria, con atribuciones de asesoramiento, conciliación y vigilancia, e incluso instruyó el procedimiento de nulidad de fraccionamiento de propiedades afectables. Por lo anterior, cabe concluir que las atribuciones fundamentales de la Procuraduría Agraria, plasmadas en su Reglamento Interior, incorporan toda esa experiencia; sus funciones y tareas se ordenan en seis grados vertientes:

- Como Ombudsman Agrario, defiende los intereses legítimos de sus asistidos, entendidos como los derechos que tienen los campesinos sobre su tierra; además la Procuraduría es la vigilante de la legalidad en el campo.
- Como representante legal de los campesinos ante autoridades agrarias, vigila también la observancia de los principios de los procedimientos de la justicia agraria, entre los que destacan los de oralidad, igualdad real de las partes, inmediatez y suplencia en las deficiencias de la demanda.
- Como promotor de la regularización de la propiedad rural, busca otorgar seguridad jurídica, es decir, certeza en los derechos sobre la propiedad, que se perfeccionan con instrumentos documentales que hacen prueba plana.

- Como el asesor jurídico de los campesinos, promueve la organización agraria básica y su participación en procesos económicos relacionados con la aplicación de la Ley Agraria.
- Como conciliador de intereses de los sujetos agrarios, interviene por solicitud de las partes en casos de controversias relacionadas con el régimen jurídico agrario.
- En materia de política agraria, su participación se materializa en la tarea de estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo, entre las que destaca la promoción del perfeccionamiento del marco jurídico agrario, derivado de la práctica observada y ponderada en campo.

### 2.2.1 Marco Normativo

Los documentos que sustentan las atribuciones de la Secretaría de la Reforma Agraria son los siguientes:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal "Artículo 41"
3. Reglamento Interior; de las principales, están las siguientes:
  - Establecer, conducir y coordinar la política del Sector Agrario.
  - Concluir el rezago agrario.
  - Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos.
  - Intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal.
  - Hacer y tener al corriente el Registro Agrario Nacional, así como el catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables.
  - Resolver conforme a la ley, las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales, en lo que no corresponda a otras dependencias o entidades, con la participación de las autoridades estatales y municipales.

- Cooperar con las autoridades competentes a la eficaz realización de los programas de conservación de tierras y aguas en los ejidos y comunidades.
- Manejar los terrenos baldíos, nacionales y demasías.
- Ejecutar las resoluciones y acuerdos que dicte el Presidente de la República en materia agraria, así como resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal.

## Funciones

Las funciones sustantivas de la Secretaría de la Reforma Agraria se orientan al ordenamiento de la propiedad rural, en las siguientes vertientes:

- La conclusión del rezago agrario.
- La culminación de las tareas jurídicas y administrativas derivadas de la aplicación de la Ley Federal de Reforma Agraria.
- La regularización de los predios que grupos campesinos tienen en posesión precaria.
- El deslinde y medición de terrenos baldíos, así como la declaratoria y en su caso, enajenación de terrenos nacionales.
- Sustanciar y tramitar la expropiación de tierras ejidales y comunales.
- Conocer la acumulación de tierras ejidales por encima de los límites que señala la ley y ordenar a su poseedor enajenar los excedentes.

Como autoridad en materia agraria, debe dar seguimiento y atender los juicios y amparos hasta su culminación; mantener una comunicación constante con los dirigentes de las organizaciones campesinas locales, regionales y nacionales, a fin de canalizar las demandas, y realizar las labores de coordinación de entidades del Sector Agrario.

## Objetivo

I

Instrumentar las políticas necesarias que permitan consolidar el proceso de reforma agraria y avanzar en sus fases de organización y desarrollo, con base en los lineamientos que establezca el Presidente de la República, para cumplir

con los objetivos y prioridades contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial Agrario, a fin de lograr el desarrollo rural mediante el aprovechamiento racional e integral de los recursos dotados a la propiedad social, con pleno respeto a las garantías que le otorga el Marco Jurídico Agrario.

#### Facultades

- Establecer las políticas del Sector Agrario en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial Agrario.
- Someter a la consideración del Presidente de la República todo lo relativo a los asuntos encomendados a la Secretaría y al Sector correspondiente, así como el Programa Sectorial Agrario, previo dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Proponer los proyectos de leyes, decretos, reglamentos, acuerdos y demás ordenamientos jurídicos que sean competencia de la Secretaría.
- Dar cuenta al H. Congreso de la Unión de la situación administrativa de su ramo y sector correspondiente.
- Refrendar los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por el Presidente de la República.
- Representar al Presidente de la República en los juicios de amparo e intervenir en éstos cuando se le señale como autoridad responsable, así como en las controversias y conflictos constitucionales, de conformidad con lo dispuesto en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Coordinar la planeación, presupuestación, control y evaluación del gasto de todas las entidades que conforman el Sector Reforma Agraria.
- Aprobar el proyecto presupuesto anual de egresos de la Secretaría y de sus órganos administrativos desconcentrados.
- Vigilar el cumplimiento de los presupuestos y programas de operación, revisar las instalaciones y servicios auxiliares e inspeccionar los sistemas y procedimientos de trabajo y producción de las entidades listadas en el sector correspondiente.

- Aprobar los planes y programas de trabajo correspondientes al Sector Reforma Agraria, conforme a los lineamientos y objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa Sectorial Agrario.
- Establecer las normas administrativas y técnicas y, aprobar los programas de trabajo a realizar por la Dependencia.
- Expedir los acuerdos de adscripción de las unidades administrativas que conforman la Dependencia y ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación.
- Ordenar la creación de las comisiones internas, transitorias o permanentes, para el despacho de los asuntos a su cargo.
- Crear, modificar o suprimir las Representaciones Regionales y las Especiales que se requieran, así como las oficinas de servicios o cualquier otra unidad administrativa de la Secretaría, mediante acuerdos específicos que serán publicados en el Diario Oficial de la Federación y dictar las políticas de adscripción del personal, conforme a las necesidades del servicio, a la disponibilidad de recursos presupuestales autorizados y de acuerdo a la legislación aplicable.
- Ordenar la práctica de auditorías internas en la Secretaría y en sus órganos administrativos desconcentrados.
- Ordenar al Oficial Mayor la expedición de los nombramientos de los servidores públicos superiores de la Dependencia, así como resolver la designación del personal de confianza.
- Intervenir en los convenios nacionales e internacionales de su competencia que celebre el Ejecutivo Federal.
- Proponer al Presidente de la República los nombramientos y remociones del Director en Jefe del Registro Agrario Nacional y del Subprocurador y Secretario General de la Procuraduría Agraria.
- Dirigir y coordinar la operación de los órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría, así como las políticas para su desarrollo.
- Aprobar y expedir las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría.
- Designar a los representantes de la Secretaría, en los casos en que las disposiciones legales o las necesidades administrativas de la entidad así

lo requieran, ante los demás organismos públicos, en las comisiones, congresos, consejos, organizaciones, entidades e instituciones nacionales e internacionales.

- Resolver sobre la existencia de los terrenos nacionales con base a los trabajos de deslinde que se practiquen, instruir su publicación y autorizar la expedición de los títulos relativos a la enajenación de los mismos.
- Autorizar la expedición de los títulos de propiedad a colonos.
- Proponer los lineamientos para la determinación de derechos y captación de los fondos relacionados con la prestación de los Servicios que proporcione el Sector Agrario.
- Expedir los lineamientos para la operación del Comité Técnico de Valuación de la Secretaría.
- Autorizar la suscripción de los acuerdos, convenios o contratos necesarios para la atención y solución de problemas relacionados con la regularización de la tenencia de la tierra, en el ámbito de su competencia.
- Autorizar y ordenar la publicación del Manual de Organización General de la Secretaría en el Diario Oficial de la Federación, así como actualizar los manuales de procedimientos y otros que se requieran, que coadyuven al mejoramiento administrativo de la Dependencia
- Resolver las dudas que se presenten con motivo de la interpretación o aplicación de las funciones de la Secretaría.
  
- Las demás que se deriven de la legislación y disposiciones aplicables.

La reforma salinista al 27 constitucional realizada en el año de 1992 dio por concluida la reforma agraria; en la práctica legalizó los latifundios existentes y sentó las bases para la privatización del ejido. Las modificaciones realizadas otorgaron el derecho a los ejidatarios de enajenar o vender sus parcelas a Sociedades Mercantiles, a otros ejidatarios o a cualquier tercero, sin embargo a ocho años de su entrada en vigor no se ha visto mejoría social y económica entre los núcleos de población ejidal y comunal. La propiedad social quedó desprotegida al equiparársele con la propiedad privada; las reformas salinistas han ido en contra del espíritu del artículo 27 constitucional, aunado a ello se ha

propiciado la desaparición del ejido, asimismo han provocando una descapitalización y crisis en el campo mexicano; situación que se ve reflejada en las constantes demandas que los campesinos nos hacen para revisar este artículo, ya que de ninguna manera se han elevado sus condiciones de vida y han tenido que enajenar su fuente de vida y de su familia.

El Congreso Constituyente de 1916-1917, con una mejor visión de la situación del campo, consideró que si se otorgaba a las sociedades mercantiles el derecho de adquirir tierras rústicas se abriría la posibilidad de crear nuevamente latifundios. Las reformas de 1992 realizadas a la fracción IV del artículo 27 constitucional consisten en incorporar a las sociedades mercantiles la tierra del sector social, pero es un supuesto mal diseñado que facilita que se genere un latifundismo simulado, por más que en las reformas quedara expresamente plasmada la prohibición del latifundio. La ley permite que una sociedad mercantil pueda adquirir dos mil quinientas hectáreas de riego; así diez sociedades mercantiles pudieran ser controladas por una sociedad mercantil controladora, que puede dominar 25 mil hectáreas de riego, lo que implica pérdida de la soberanía territorial. La soberanía es la última instancia de decisión, Herman Heller afirma que es "aquella unidad decisoria que no esta subordinada a ninguna otra unidad decisoria universal y eficaz". El concepto de soberanía va ligado al de territorio, ya que el territorio tiene dos funciones: la negativa en cuanto a que circunscribe las fronteras, los límites de la actividad estatal y la positiva que consiste en constituir el asiento físico de su población, la fuente fundamental de los recursos naturales que la misma necesita y el espacio geográfico donde tiene vigor el orden jurídico que emana de la soberanía del pueblo, con fundamento en el artículo 39 constitucional la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. La soberanía territorial se pierde en el momento en que el pueblo mexicano deja de ser la última instancia decisoria sobre su territorio, lo que ocurre con el establecimiento de la norma jurídica que permite que las sociedades mercantiles puedan ser propietarias de terrenos rústicos. Esta afirmación se fundamenta en que las sociedades mercantiles no tienen exclusivamente socios mexicanos. La Ley de Nacionalidad en su artículo octavo señala son personas morales de nacionalidad mexicana las que se constituyan conforme a

las leyes mexicanas y tengan en el territorio nacional su domicilio legal. Por otro lado la Ley General de Sociedades Mercantiles reconoce personalidad jurídica a las sociedades mercantiles extranjeras, que son aquellas que se crean conforme a las disposiciones jurídicas del extranjero y que no sean contrarias al orden jurídico mexicano, que desarrollan sus actividades en nuestro país y que para que puedan realizar actos de comercio es necesario que obtengan la autorización correspondiente de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como obtener el registro correspondiente en el Registro Público de Comercio. La Ley de Inversión Extranjera establece que los extranjeros podrán participar en cualquier proporción en el capital social de las sociedades mexicanas, pudiendo participar hasta con el 49 por ciento en las acciones de serie "T" de sociedades que tengan en propiedad tierras agrícolas, ganadera y forestales. Las leyes proporcionan la posibilidad de que los socios que constituyen la sociedad mercantil en ambos casos no sean mexicanos, es decir, los socios pueden tener nacionalidad extranjera y por el hecho de cumplir con los requisitos que marca la ley puedan adquirir tierras en el país a través de los contratos que firman con lo ejidos, el hecho que empresas extranjeras o con socios extranjeros puedan controlar las tierras que originariamente pertenecen a los mexicanos provoca esa pérdida de Soberanía territorial, ya que, aunque legalmente, el Estado está perdiendo el control de una parte esencial que lo constituyen: el territorio. Se argumenta falsamente que no permitir a las sociedades mercantiles poseer tierras rústicas inhibe la inversión en el campo, pero en los últimos quince años no ha habido inversión extranjera en el campo mexicano y después de la reforma ha habido años en que esta ha representado menos del uno por ciento del total de las inversiones extranjeras en el país.

Los siguientes son los trámites y servicios que le ofrece la Secretaría de la Reforma Agraria:

- Expropiación de Terrenos Ejidales o Comunales
- Enajenación y Titulación de Terrenos Nacionales
- Regularización de Lotes de Colonias Agrícolas y Ganaderas
- Audiencia Campesina

Atención a campesinos que requieren información sobre alguna solicitud presentada a la Secretaría.

- Expedición de Copias Certificadas
- Inconformidades

Por este conducto se captan las inconformidades presentadas por los proveedores en materia de licitaciones públicas.

- Quejas

Es un medio de denuncia presentado para un acto irregular cometido por un servidor público adscrito a esta Secretaría.

- Consultas

Acto por el cual cualquier ciudadano, puede consultar que trámites se realizan en esta Secretaría, así como la orientación para el mismo.

- Sugerencias
- Queja de Atención Inmediata de Apoyo, Prevención o solución

Es un medio de denuncia; teniendo como característica que tal acto reclamado se puede atender y solucionar en el momento mismo de su recepción.

- Peticiones
- Reconocimientos

## CAPITULO III

### El TLCAN y el Campo Mexicano

#### 3.1 El TLCAN y la crisis del campo mexicano

El ingreso en el TLCAN fue la decisión más importante en materia de política pública que adoptó el Estado mexicano para el campo en la última década del siglo XX.

El resultado inmediato de su aplicación se ha evidenciado en fenómenos tales como: la pérdida del mercado interno para la producción agropecuaria nacional, la pérdida de empleos agropecuarios, el deterioro de las condiciones laborales de los trabajadores de las empresas agroexportadoras, y la desmembración de la economía campesina de subsistencia.

La catástrofe del campo es una verdadera emergencia nacional. Las importaciones de maíz blanco y amarillo, con mínimos aranceles de 3% y 1% respectivamente, están arruinando a los productores netamente comerciales del noroeste que no pueden vender, pero también desvalorizan los excedentes de los milperos más modestos y desalientan incluso la producción de autoconsumo, dejando un saldo de alrededor de tres millones de productores damnificados. La agroindustria cañera azucarera está en crisis, pues Estados Unidos no acepta las importaciones pactadas, alegando otros acuerdos, mientras que el edulcorante de alta fructosa desplaza al azúcar de caña como insumo de los refrescos embotellados. La entrada de arroz a precios de *dumping* tiene quebrados a los arroceros. El ingreso de piña enlatada golpea a los cosechadores nacionales de Oaxaca y Veracruz. Y lo mismo sucede con la producción de leche y de carne, acosadas por el polvo lácteo de importación y la entrada de vacunos centroamericanos, y con los avicultores desplazados por el ingreso de carne de pollo de desecho proveniente de Estados Unidos, por no mencionar los problemas que aquejan a los trigueros, sorgueros y frijoleros. Si a esta debacle general agropecuaria agregamos el desmantelamiento de la caficultura campesina, que sustenta a cerca de 400 mil productores, y

considerando pizcas da de comer a unos tres millones de personas, habrá que reconocer que estamos ante una emergencia máxima.

El TLCAN legalizó la pretensión de los Estados Unidos de contar con un gran mercado latinoamericano, comenzando por México, para la venta de sus excedentes agropecuarios. Desde que se inició la negociación del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), los Estados Unidos pugnarón por la liberalización comercial, el desmantelamiento de barreras arancelarias del sector agropecuario, y la desregulación de los flujos agrícolas internacionales. Su capacidad de producción era superior a su capacidad de consumo interno y, en una perspectiva del largo plazo, el incremento de la productividad haría crecer dicho excedente por tanto requerían de mercados permanentes para sus exportaciones agroalimentarias.

México es actualmente el tercer mercado más importante para la venta de productos agrícolas estadounidenses. Casi un 90% de las exportaciones mexicanas se destinan al país del norte, y un 75% de las importaciones vienen de allí. El comercio con Canadá que es el otro socio del TLCAN ha sido muy débil, durante los primeros ocho años de vigencia del tratado fue de apenas un 2% del total del comercio exterior de México. “En menos de una década las exportaciones mexicanas a Estados Unidos pasaron de un muy alto 70% a un abrumador 90%”. En teoría, el TLCAN se ha orientado por la exigencia de liberalizar el mercado agropecuario en los tres países (Canadá, Estados Unidos y México), para ello ha insistido en la necesidad de desmontar todo tipo de regulaciones. Sin embargo, en la práctica los Estados Unidos se han reservado el derecho de mantener diversos tipos de apoyos y subsidios a la producción de sus empresas agropecuarias.

Desmontar regulaciones ha significado para México, la supresión del andamiaje institucional, legal y financiero para el campo. El gasto público para el sector se redujo en un 53% en términos reales de 1990 al 2003, y el crédito se contrajo en cerca del 80%. Y las empresas e instituciones que brindaban algún apoyo técnico y financiero al sector (Conasupo, Fertimex, la Aseguradora Nacional Agropecuaria), fueron privatizadas. Los subsidios agrícolas llegaron a su fin y los aranceles a las importaciones de alimentos fueron abolidos.

Con el TLCAN, México se comprometió a no establecer controles, obligaciones ni códigos de conducta al capital transnacional. Lo que implica, el otorgamiento de trato nacional a las transnacionales, el no establecimiento de cuotas o límites cuantitativos a la importación de productos, la eliminación de los requisitos de desempeño que obligaban a las empresas transnacionales a contratar un porcentaje de fuerza de trabajo nacional, la desaparición de la exigencia de reinversión de utilidades, y la obligación para que las transnacionales suministren información sobre sus flujos de capital al exterior.

El TLCAN está perjudicando a la gran mayoría de los productores del campo, toda vez que los precios internacionales de mercado, que tienden a la baja, están sirviendo de referencia para la fijación de los precios de la producción en México, mientras que los costos de los insumos crecían cada vez más y en este caso no se empleaba la referencia de los precios internacionales.

La importación indiscriminada de granos, de leche de vaca descremada en polvo, carne de res, carne de pollo y de cerdo, así como de otros alimentos, sólo está beneficiando a algunos sectores de la industria y a importadores, que no trasladan dicho beneficio a los consumidores finales.

En el caso de varios granos como el maíz y el trigo, así como en el de otros productos del campo, no se cobraran aranceles; es decir, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no ingresa los impuestos que, por concepto de importación deben pagar ciertos productos, en el marco de lo acordado en el TLCAN.

El comercio exterior de México ha crecido durante los últimos años en forma vertiginosa, sobre todo en el periodo que comprende el TLCAN. Además, este dinamismo ha tenido un profundo y negativo impacto sobre la población que depende de estas actividades ya que el mal manejo que ha hecho el gobierno federal de los instrumentos que contemplaba el TLCAN para dosificar

el acceso de las importaciones a nuestro mercado ocasionando que sean los precios internacionales de estos productos -la mayoría de las veces distorsionados por los subsidios y apoyos que reciben de parte de sus gobiernos-los que rijan en el mercado interno, sin que de manera paralela y equivalente sean aplicados dichos apoyos por nuestro gobierno, y sin que éste, emplee los esquemas y las facultades que cualquier acuerdo comercial ofrece a sus integrantes.

Por otra parte, existe un nexo entre la sobrevivencia en ciertas comunidades de la pequeña producción mercantil agrícola y las transferencias de migrantes residentes en Estados Unidos a familias del mundo rural mexicano. Además, los empleos subsidiarios y complementarios del mundo urbano, en parte subsidian a la agricultura de baja rentabilidad en ciertas regiones del país.

El gobierno mexicano decidió en forma unilateral, no cobrar los aranceles, que aunque reducidos, eran sustanciales, a la importación de granos, oleaginosas e incluso de productos cárnicos (carne de res, puerco, lácteos y huevo). Lo anterior, a pesar de que en el tratado se establece una curva de disminución gradual de ellos de 1994 al 2003. Además, la reiterada promesa de un incremento al subsidios y estímulos fue incumplida. En realidad, desde 1994 se aplica una radical desgravación por decisión unilateral.

Consideramos que esta decisión del gobierno mexicano fue parte de una negociación no formal para que, a cambio de ella, Estados Unidos flexibilizara el acceso de las exportaciones industriales mexicanas. De esta manera, México otorgaba de facto una concesión fundamental que se ha respetado a lo largo de estos diez años. Durante la vigencia del TLCAN la crisis de la agricultura mexicana se ha profundizado. Las expectativas creadas en torno del tratado por el gobierno, así como los beneficios prometidos por sus impulsores de dentro y de fuera de nuestro país, no se han concretado. Este incumplimiento de beneficios no es circunstancial ni aleatorio, tampoco es sorprendente o inesperado. Es el resultado lógico, esperado y previsible del

tratado negociado y de una política agropecuaria lesiva al campo mexicano y a sus productores. Sobre todo si consideramos que para Estados Unidos, México es un mercado lucrativo y en expansión sobre todo en granos, oleaginosas, cárnicos y frutas de clima templado, quien además complementa a su sector agropecuario.

De esta forma, una conjunción de pésima negociación comercial en el TLCAN y una inadecuada política macroeconómica, agropecuaria y financiera han postrado a nuestra agricultura y a nuestros agricultores, tanto campesinos como pequeños propietarios. Ciertamente la crisis agropecuaria se inició antes de 1994 pero se profundizó por el TLCAN.

Los resultados del TLCAN hasta el momento evidencian que Estados Unidos es el gran ganador en la relación comercial con México, gracias a un crecimiento sustancial de sus exportaciones a México y Canadá, las cuales crecieron de 7.4 mil millones de dólares en el promedio anual de 1989/93 a 11.3 entre 1994 y 1998, para alcanzar 12.7 en 1999. Pero también las importaciones de Estados Unidos de sus socios del TLCAN crecieron de 6.2 en 1989/93 a 10.5 en 1994/98 y 12.8 mil millones de dólares en 1999, con ello el superávit comercial de ese país, se redujo de 1.2 mil millones a 95,717 de dólares en el periodo mencionado, principalmente debido a las presiones de los exportadores de Canadá que ganaron terreno importante en productos como el jitomate. Asimismo, el comercio entre México y Estados Unidos también creció a tasas aceleradas. Entre 1994 y 1999 se registró una tasa media anual de crecimiento (tmac) de 3.7 por ciento en las importaciones desde EU. Frente a una TMCA de 5.7 por ciento en los años previos al TLCAN. Las exportaciones de México crecieron 9.2 por ciento durante el periodo de operación del TLCAN, frente a 3.5 por ciento en los años previos. No obstante, a pesar de un comercio muy dinámico con Estados Unidos, México mantiene un déficit comercial de más de mil millones de dólares en el promedio anual durante la vigencia del TLCAN con su principal socio comercial.

Por todo lo anterior, es justa la actual postura de las organizaciones campesinas mexicanas que protestan por la desgravación radical establecida al Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Antes, esta era unilateral; a partir de 2003 se hizo obligatoria.

Hubo, en los primeros años de la aplicación del TLCAN, insensibilidad y falta de comprensión adecuada en muchos agricultores y ganaderos del significado real de lo que estaba instrumentándose a partir de 1994. Muchos percibieron lo que sucedía como decisiones circunstanciales, como hechos fortuitos; producto de la mala voluntad de algunos funcionarios del gobierno. En consecuencia hubo una subestimación grave del problema. Todavía hasta el 2008 es posible aplicar un modesto arancel al maíz, frijol, huevo y azúcar. Sin embargo, el gobierno de Vicente Fox ha tomado la decisión de continuar con la misma política. Lo hecho durante 2000, 2001 y 2002 lo demuestra. Inclusive funcionarios federales han expresado que seguirán sin cobrar el impuesto a la importación que teóricamente México todavía puede aplicar. .

En resumen, la importancia de Estados Unidos como destino de las exportaciones mexicanas no solamente es apabullante, también es quien ha sabido aprovechar mejor al TLCAN al desplazar a un gran número de competidores del mercado mexicano. Esta situación permite concluir que la dependencia de México hacia Estados Unidos en la cuestión alimentaria se ha profundizado con el TLCAN vulnerando aún más la soberanía alimentaria del país.

La situación de los exportadores mexicanos es completamente distinta; no solamente son de poca importancia en el mercado de EU, sino en vez de que el TLCAN les da una ventaja, enfrentan una mayor competencia con otros países.

El TLCAN al reducir la protección de los granos y oleaginosas debilitó aún más la competitividad de la agricultura mexicana. La producción de granos básicos y oleaginosas ha perdido dramáticamente con el TLCAN. En particular, el maíz, junto con el frijol, son los perdedores netos de la negociación del TLCAN en la agricultura.

### 3.2 Diferencias en la provisión de Recursos Naturales

Además de la enorme brecha de productividad entre México y los países del norte derivan también las considerables ventajas de estos países en su provisión cuantitativa y cualitativa de recursos naturales.

Su superioridad cuantitativa sobre México es apabullante. Por cada trabajador agrícola, Estados Unidos cuenta con 61.4 hectáreas de tierras de cultivo, de las cuales 5.9 hectáreas son irrigadas, con 79.0 hectáreas son de pastizales y con 86.7 hectáreas son de bosques, mientras que en México sólo contamos con 2.7 hectáreas de cultivos por cada trabajador agrícola, de las cuales 0.6 hectáreas son de riego, con 8.1 de pastizales (en su mayoría de mala calidad ) y con 5.0 hectáreas de bosques; en Canadá, las cifras son 97.4 hectáreas de cultivo, 1.7 hectáreas irrigadas, 68.9 hectáreas de bosques por trabajador agrícola.

Además, la superioridad cualitativa de los recursos naturales de los países del norte, y sobre todo de Estados Unidos , es no menos apabullante. Mientras que en México tenemos problemas topográficos ( laderas y pendientes ) en dos terceras partes de nuestras tierras agrícolas, Estados Unidos dispone de inmensas planicies ( en su cordón cerealero ) y en sus demás regiones agrícolas ), que son cien por ciento mecanizables y representan el arquetipo natural de tierras para la aplicación integral de los paquetes tecnológicos modernos.

Las condiciones térmicas para el cultivo temporalero de granos son también más benignas en los países del norte, sobre todo en Estados Unidos. En el inmenso cordón cerealero estadounidense, el sol sale a las cuatro de la mañana, precisamente durante el periodo en el que las plantas requieren mayor irradiación solar. Simplemente nuestra agricultura está dos paralelos abajo, más alejada del polo; el sol nunca sale aquí a las cuatro de la mañana. Y esta ubicación de nuestros campos agrícolas en el globo terráqueo no va a cambiar por más bondadosos que sean nuestros socios comerciales o por más hábiles que sean nuestros negociadores.

Las condiciones pluviométricas para el cultivo temporalero de granos son también superiores en los países del norte. En el periodo crítico de desarrollo de las plantas, cuando requieren mayor irradiación solar, también consumen mayores volúmenes de agua; Y en Estados Unidos esta óptima dotación de agua cae del cielo. Por tal razón, Estados Unidos tiene en sus principales regiones agrícolas una enorme proporción de tierras con 100% de eficiencia termoplumiométrica para el cultivo de granos. En México incluso en las regiones de mayor producción granera, como la región central de Jalisco, destacada como región de eficiencia termoplumiométrica para el cultivo de maíz, se observan variaciones en los grados de eficiencia: hay áreas con 70, 60% etc., de eficiencia termoplumiométrica y son en realidad pocas las áreas con 100% de eficiencia.

En estas condiciones es perfectamente probable que nosotros nunca tengamos el nivel de rendimientos y productividad laboral de Estados Unidos.

Desde luego, la diferente provisión de recursos naturales pudiera ser subsanada mediante una tecnología superior por parte de México. Lo que no parece sensato es esperar que un futuro previsible superemos a Estados Unidos en tecnología agrícola, de modo que logremos, por el lado tecnológico, eliminar el peso de los factores naturales.

### 3.3 Las importaciones de alimentos y el estancamiento de la cosecha de granos y forrajeros

Durante los primeros siete años del TLCAN, México se transformó en un país importador de alimentos. En 1995 se importaron 3.254 millones de dólares, y se exportaron 3.835 millones de dólares, en el 2001 las importaciones llegaron a 7.415 millones de dólares y las exportaciones a 5.267 millones de dólares. En estos años se pasó de una balanza comercial agrícola de 581 millones de dólares a favor, a una balanza notablemente deficitaria de 2.148 millones de dólares.

Entre 1990 y 2000, las importaciones de los diez cultivos básicos se incrementaron en un 112%, pasando de 8,7 a 18,5 millones de toneladas.

La entrada en vigor del TLCAN disparó las importaciones. Mientras que en el período 1987-1993 se importaron 52 millones de toneladas, con la entrada del TLCAN, entre 1994-1999 se importaron 90 millones de toneladas. El caso más grave fue el del maíz que de 17 millones de toneladas importadas entre 1987-1993, paso a 30 millones de toneladas importadas entre 1994-1999.

Los pocos beneficiados del TLCAN han sido los agroindustriales de la cerveza y la tequila, los productores y empacadores de hortalizas y frutas tropicales de exportación, los importadores de carnes y granos (Maseca y Minsa) y la industria refresquera. Maseca y Minsa, en particular, se han beneficiado ampliamente desde 1994, cuando el presidente Carlos Salinas suspendió el cobro de aranceles, permitiendo que estas importaran grandes cantidades de maíz. Los grandes perjudicados por esta decisión fueron los dieciocho millones de campesinos que vieron caer los precios en un 45%.

En la siguiente tabla se aprecia la evolución en la superficie cosechada de cinco productos básicos, entre 1991 y 2001.

Superficie Cosechada	Producción					
	Arroz	Maíz	Fríjol	Soya	Trigo	Total
1991	4,790	,946,831	,988,981	41,679	83,892	0,346,173
1992	0,420	,219,352	,295,588	22,793	15,882	,844,035
1993	8,939	,428,225	,873,862	37,765	77,598	0,476,389
1994	7,796	,193,968	,086,687	88,499	64,572	1,621,522
1995	8,870	,020,392	,040,447	34,396	29,331	1,203,436
1996	6,778	,050,931	,048,456	9,064	09,240	1,044,469
1997	13,492	,406,061	,615,057	22,548	57,506	,914,664

1998	01,560	,876,819	,146,472	4,065	06,756	0,825,672
1999	9,728	,162,702	,708,688	1,159	52,312	,684,589
2000	4,069	,131,181	,502,818	9,969	07,768	,495,805
2001	3,232	,810,847	,698,584	3,726	87,248	0,323,637

Fuente: SAGARPA. Sistema de Información Agropecuaria de Consulta (SIACON) 1980-2001.

Los datos de la tabla permiten apreciar una marcada tendencia a la reducción del área de cultivos como el maíz, el frijol, la soya y el trigo a partir de 1994, que es cuando empieza a regir el TLCAN. El cultivo de arroz muestra grandes oscilaciones entre el 96 y el 97, cuando aumenta la superficie cosechada, y el 2000 y el 2001 cuando se disminuyen más de 30.000 hectáreas para su cultivo.

Entre 1994 y el 2001, se dejaron de cultivar más de 300.000 ha de maíz, más de 380.000 ha de frijol, más de 200.000 ha de soya, y más de 280.000 ha de trigo. La superficie cosechada de estos cinco productos, en vez de aumentar junto con el crecimiento poblacional y las subsecuentes demandas de alimentos, se redujo en 1.300.000 has.

Las importaciones de granos y cereales son las que mayor auge han tenido con la aplicación del TLCAN. De esta manera, las exportaciones de maíz de EEUU a México se han multiplicado tres veces desde que el TLCAN entro en vigencia, así, la dependencia alimentaría de México es la siguiente: un 50% en trigo, un 43% en sorgo, un 50% en arroz, un 30% en maíz, y un 95% en semillas oleaginosas. Sin contar que en leche es de un 20% y en carne de un 40%.

El TLCAN que se suscribió bajo la promesa de incentivar la creación de empleos productivos, estables y mejor remunerados, de incrementar el ingreso real de los trabajadores, y de generar el bienestar para todo México, ha logrado todo lo contrario. Solamente en el sector agrícola, las crisis del arroz, el azúcar, el café, el frijol, el maíz, y los granos en general, han generado la pérdida de numerosos puestos de trabajo.

Mientras en materia agrícola la dependencia de alimentos importados se hace más notable, en materia industrial se profundiza la formación de sectores y regiones de enclave. El sector petrolero y las regiones maquiladoras del norte del país continúan concentrando las exportaciones mexicanas. Entre dos ramas de actividad económica (maquinaria y equipo, y la petrolera) se concentra el 71,3% de las exportaciones totales del país. El sector manufacturero está constituido en un 50% por maquilas, que representan más de un 43% de las exportaciones, y 80% de ellas son realizadas por 300 grandes empresas.

Así, mientras México mantiene dinamismo económico basado en las exportaciones de empresas transnacionales, padece un estancamiento del mercado interno. México exporta cada vez más, pero esas exportaciones tienen cada vez menos de mexicanas. El contenido de los productos que se exportan no tiene mayor impacto en las cadenas productivas nacionales, ya que dichos productos son elaborados con materias primas importadas. “La mayoría de los insumos incorporados en lo que exportamos, se importa previamente. Prueba de todo ello es que la industria manufacturera no maquiladora, que a principios de la década de los ochenta tenía un contenido nacional mayor al 90%, para la segunda mitad de la década de los noventa solo utilizaba un poco más del 35%.

Si bien la inversión privada y las exportaciones desde México se han incrementado, ya que México exporta el doble de lo que exportaba en 1993, (US\$ 61 mm en 1994; US\$ 158 mm en 2001) y la inversión privada se ha multiplicado tres veces en el mismo lapso en 1993 (US\$ 4.5 mm por año en promedio entre 1988-1993; US\$ 13 mm por año en promedio entre 1994-2002). Ambas, inversiones y exportaciones, corresponden al gran impulso de maquila, es decir, a una forma de trabajo que se encuentra subordinada a la cadena de producción que está bajo control de las grandes transnacionales.

Quienes defienden el TLCAN por el impulso dado al sector exportador, se engañan al no observar que el auge de las exportaciones es mayoritariamente el de las maquiladoras, y que han crecido más las importaciones que las exportaciones.

### 3.4 La transnacionalización del campo

Con la suscripción del TLCAN, México perdió su soberanía alimentaria, porque dejó de producir los alimentos básicos que requiere su población para comprarlos “cualesquiera sean las condiciones del mercado”, o mejor, de las empresas que controlan la comercialización de alimentos a nivel mundial: Cargill, Clayton, Anderson, Pilgrims, Pride, Continental, entre otras.

Por medio de los proyectos agroalimentarios, las compañías transnacionales han impuesto el paradigma de la producción agrícola basada en el monocultivo. A la luz del cual un número importante de tierras de las naciones latinoamericanas, se ha convertido en latifundios agroindustriales. Se destacan los cultivos de cereales como sorgo, soya y arroz, en Argentina y Brasil; de uva y manzana en Chile; de banano, caña de azúcar y palma de aceite en Colombia; de banano en Ecuador, entre otros. En estos casos se produce un gran impacto sobre los suelos, ya que son sometidos a un profundo desgaste y a la pérdida de sus nutrientes naturales, porque cada vez se hacen necesarias mayores cantidades de agroquímicos para lograr que los suelos produzcan cosechas.

Este modelo copiado de la revolución verde norteamericana, sólo ha generado ganancias para las compañías productoras de agroquímicos. El uso de plaguicidas a destajo en América Latina, provocó no sólo desequilibrios en el campo, sino también, graves efectos en la salud de la población.

Unas pocas transnacionales se han apropiado de la cadena de producción de alimentos, controlando la propiedad de las empresas de semillas, agroquímicos y alimentos. En el año 2001, las 10 empresas más grandes de agroquímicos (Bayer, Syngenta, Monsanto, Basf, Dow, Dupont y otras) controlaban 90% del mercado mundial, por su parte Nestlé, Kraft, Foods, ConAgra, Pepsico, Unilever, Archer Daniels Midland, Cargill, Coca Cola, Diageo, y Mars Inc. controlaban 34% del mercado mundial de alimentos y bebidas, y Dupont, Monsanto, Syngenta, Groupe Limagrain, Savia, Advanta, Delta & Pine Land, Dow, Bayer y Basf controlaban 30% del mercado mundial de semillas. En el año 2000, cinco transnacionales controlaban más del 75% del comercio mundial de granos.

Actualmente, tres empresas han devorado a las otras y dominan el mercado: Cargill, Bungi y Dreyfus.

El proceso de monopolización de la estructura productiva ha sido intensivo, incluso dentro de los Estados Unidos, donde “al final de la segunda guerra mundial había 6 millones de familias de agricultores, hoy en día no llegan a 2 millones. Cada semana durante 50 años, más de 4 mil familias han quebrado debido a los monopolios. Cargill, ADM, Dreyfus y Bunge, han comprado y dividido el territorio para no competir entre sí, de tal manera que en cada condado los agricultores sólo encuentran un comprador que les impone precios bajísimos. Por otro lado, las mismas empresas han comprado casi todas las tiendas vendedoras de insumos y han hecho alianzas estratégicas con la industria biotecnológica y agroquímica. Los precios de los insumos resultan demasiado altos y se imponen precios a las cosechas demasiado bajos.

#### 3.4.1 Dependencia agrolimentaria; desempleo, migración y hambre

La advertencia sobre la pérdida de la soberanía alimentaria, fue formulada desde diversos sectores, entre ellos, los campesinos organizados en el movimiento “el campo no aguanta más”, quienes plantearon en el “Manifiesto de Ciudad Juárez” que: “Dislocar nuestra producción agropecuaria, orientarla a producir sólo para la exportación y hacer depender la alimentación de nuestro pueblo de las importaciones procedentes de los Estados Unidos, controladas por unas cuantas transnacionales, es aceptar la madre de las derrotas: la de la comida de nuestra gente.

En la actual fase del proceso de acumulación capitalista, “los alimentos dejan de ser un pilar económico del proceso de acumulación interno, para convertirse en un factor político de dominio mundial. Con miras a fortalecer su dominio sobre las distintas naciones del mundo, los Estados Unidos destinan enormes cantidades de recursos para financiar la producción de sus granjeros y agroempresarios. Dichos recursos les permiten situar la producción en el mercado, incluso, a costos inferiores de los de producción. Según Rosset, “el precio interno del trigo en Estados Unidos está 40% por debajo del costo de producción, y el del maíz en un 20%. Estos precios *dumping* se imponen a nivel

internacional y permiten la colocación de los excedentes exportables del país del norte. Con ello, quiebran la capacidad de competencia de los países compradores e imponen una crisis estructural en ellos, en tanto, el precio se mantiene artificialmente bajo durante períodos prolongados.

La operación que viene realizando el gobierno de los Estados Unidos, junto con las compañías transnacionales del sector alimentario, es la de producir y vender “a pérdida” durante un período, al cabo del cual, los productores de alimentos del resto de naciones hayan quebrado, para imponer entonces sus precios en condiciones de monopolio. En estas circunstancias, México ingresó en un área comercial en la cual sus posibilidades de competir son inciertas. Porque su socio mayor que es Estados Unidos, tiene protegidas la producción y el mercado de los agroempresarios estadounidenses, que cuentan con una infraestructura tecnológica que les garantiza altos niveles de productividad. En los Estados Unidos un 25% de los beneficiarios de los subsidios son grandes empresarios agroindustriales y reciben el 75% del presupuesto total de los subsidios, un 50% de los potenciales beneficiarios constituido por pequeños y medianos agricultores no participa de los subsidios. Mientras en México se requieren 18 días de trabajo de un hombre para producir una tonelada de maíz, en Estados Unidos, son suficientes 1,2 horas de trabajo de un hombre para producir la misma cantidad de maíz. En Estados Unidos, la productividad laboral es cien veces mayor que en México. Los Estados Unidos producen 3,5 veces más kilogramos de maíz por hectárea, y tres veces más kilogramos de frijol, que México.

La agricultura mexicana, ocupada de manera preferencial (casi un 80%) en granos básicos como maíz, frijol, arroz, forrajeros y oleaginosas, tiene notables desventajas en la producción de granos básicos, ya que el paquete de subsidios de los Estados Unidos es muy elevado, y reduce sustancialmente los costos de producción de sus agroempresarios. Durante el año 2002, el presupuesto para el sector agropecuario en Estados Unidos fue de 118.000 millones de dólares, mientras que en México apenas llegó a 3.500 millones de dólares. Estas, entre otras diferencias, permiten inferir las grandes desigualdades en las que debe “competir” el campo mexicano.

El incremento de las importaciones de alimentos ha traído como impacto el agravamiento de la pobreza en el campo. El campo mexicano está poblado por 25 millones de personas, de las cuales un 80% son pobres, solamente la mitad de esta población produce algunos excedentes que lleva al mercado, los cuales van dejando de producirse porque no hay condiciones que aseguren una mínima rentabilidad. “Según el último censo agropecuario, nueve de cada diez agricultores son, en mayor o menor medida, autoconsumitivos, y de éstos, sólo 4 concurren además al mercado con algunos excedentes. La agricultura mexicana está conformada por unos 4,5 millones de unidades de producción, de los cuales, 3 millones corresponden al sector reformado (ejidatarios o comuneros) y el resto son propietarios privados. De estos últimos, apenas unos 15 mil poseen empresas grandes, que concentran casi la mitad del valor de la producción rural, y quizá otros 150 mil tienen empresas pequeñas. El resto son minifundios de subsistencia, puramente autoconsumitivos o parcialmente comerciales. De éstos, menos de la tercera parte genera ingresos agropecuarios suficientes para vivir, y más de la mitad obtiene la mayor parte de su ingreso de actividades desarrolladas fuera de su parcela.

La pobreza (en 1984 había 14,2 millones de pobres en el campo, en 1992 había 18,9 millones) ha expulsado a la población campesina hacia las ciudades y hacia los Estados Unidos. La migración desde el campo hacia los núcleos urbanos es en promedio de unas 500 mil personas anualmente (un 50% de ellas hacia los Estados Unidos).

La diferencia de ingreso por habitante entre los Estados más pobres (Chiapas y Oaxaca), y el más rico (Distrito Federal), llegó hasta 6,1 veces en el 2000. Chiapas, Oaxaca y Guerrero se ubican en el ámbito nacional como los estados que tienen mayor porcentaje de su población en situación de indigencia, superior al 70%. Estas regiones se mantienen como productoras de materias primas agrícolas y mineras, cada vez peor pagadas en el mercado nacional e internacional, y como proveedoras de recursos naturales, energía eléctrica y petróleo (Chiapas, Tabasco y Veracruz), por los que no reciben una compensación económica equitativa que sustente su desarrollo. En Chiapas, un

70% de la población vive en la pobreza extrema, el 80% de la población rural vive en la pobreza y más del 50% en la pobreza extrema.

Lo anterior tiende a acentuar la formación de regiones “desarrolladas y subdesarrolladas”, que se articulan mediante relaciones de explotación y transferencia de las segundas hacia las primeras, más fuertes y capitalizadas.

Mientras que los informes de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), insisten en la necesidad de erradicar el hambre en los países menos desarrollados, los gobiernos mexicanos enfatizan en abandonar las políticas de apoyo al campo. “Más de 10 millones de mexicanos se van a la cama con hambre. El grado de desnutrición es altísimo, pues más de 70% de la población tiene una ingesta calórica menor de un mil kilocalorías por día. Simoes Lopes, director de la FAO informó en el año 2002 que el 17,7% de los mexicanos menores de cinco años está desnutrido, y un 27% sufre anemia. El mayor porcentaje de desnutridos vive en zonas rurales, lo que es una paradoja, ya que los campesinos son los que producen alimentos y sin embargo carecen de ellos.

Desde 1994, año en el que entre en vigencia el TLC, se incrementan los grandes operativos de la patrulla fronteriza estadounidense, se construyen más muros y los migrantes son desviados hacia regiones inhóspitas, en los últimos diez años han muerto 10.000 mexicanos tratando de cruzar una frontera en la que ocurre una creciente militarización y paramilitarización –en estados como Arizona existen grupos civiles que amparados en leyes estatales se dedican a “la caza de migrantes”.

El gasto en EEUU para controlar sus fronteras se incrementó de US\$ 967 millones en 1993 a US\$ 2.56 mil millones en 1999. En el mismo período el número de agentes fronterizos se duplicó para alcanzar la cifra de 9.000.

La migración de los desempleados del campo, conlleva a un notable incremento del desempleo urbano y por lo tanto, fija una tendencia hacia la disminución de los salarios. Esta disminución se refleja a su vez en la reducción de las posibilidades de consumo de los trabajadores, lo que tiene evidentes

efectos en la canasta básica de las familias. Así, la crisis del campo mexicano no es una crisis que afecte exclusivamente al campesinado, sino que es una crisis con consecuencias negativas para la mayoría de los mexicanos.

### ESTADÍSTICAS SOBRE LA INTENSIDAD MIGRATORIA A EUA POR ENTIDAD FEDERATIVA.

Entidad federativa	Total de hogares	CONAPO MEXICO 2000 - 2006			Índice de intensidad migratoria	Grado de intensidad migratoria
		% Hogares que reciben remesas	% Hogares con emigrantes en Estados Unidos del quinquenio anterior	% Hogares con migrantes circulares del quinquenio anterior		
Aguascalientes	207 327	6,69	6,66	2,74	1,03883	Alto
Baja California	613 602	4,02	2,38	0,35	- 0,00104	Medio
Baja California Sur	107 536	1,08	1,03	0,57	- 0,86423	Bajo
Campeche	163 451	1,02	0,88	0,15	- 1,19328	Muy bajo
Coahuila	555 793	3,38	2,23	0,81	- 0,47955	Medio
Colima	136 926	7,34	5,62	1,37	0,80260	Alto
Chiapas	832 111	0,76	0,79	0,11	- 1,24572	Muy bajo
Chihuahua	767 679	4,32	3,70	1,04	- 0,00082	Medio
Distrito Federal	2 203 741	1,72	1,60	0,44	- 0,90984	Muy bajo
Durango	331 242	9,70	7,31	1,82	1,09000	Muy alto
Guanajuato	990 602	9,20	9,55	2,18	1,36569	Muy alto
Guerrero	677 731	7,86	6,79	0,84	0,42772	Alto
Hidalgo	507 225	5,06	7,14	1,61	0,39700	Alto
Jalisco	1 457 326	7,70	6,53	1,78	0,88785	Alto
México	2 978 023	2,11	2,63	0,56	- 0,74732	Bajo
Michoacán	893 671	11,37	10,37	2,82	2,05950	Muy alto
Morelos	376 140	6,44	7,46	1,27	0,51921	Alto
Nayarit	222 714	9,64	6,82	2,03	1,27041	Muy alto
Nuevo León	925 493	2,46	1,91	0,65	- 0,66630	Bajo
Oaxaca	762 517	4,13	4,76	0,56	- 0,26377	Medio
Puebla	1 098 409	3,28	4,02	0,54	- 0,42263	Medio
Querétaro	311 896	3,71	4,81	1,42	- 0,04158	Medio
Quintana Roo	219 671	0,99	0,71	0,19	- 1,14632	Muy bajo
San Luis	509 582	8,20	7,43	1,29	0,67344	Alto

Potosí

Sinaloa	586 245	4,60	3,58	0,89	- 0,26620	Medio
Sonora	539 528	3,16	1,59	0,32	- 0,63929	Bajo
Tabasco	426 653	0,64	0,58	0,15	- 1,27065	Muy bajo
Tamaulipas	690 067	3,64	3,02	0,61	- 0,42994	Medio
Tlaxcala	203 259	2,24	2,70	0,49	- 0,73806	Bajo
Veracruz	1 649 332	2,74	3,20	0,49	- 0,70717	Bajo
Yucatán	387 434	1,41	1,02	0,22	- 1,08207	Muy bajo
Zacatecas	306 882	13,03	12,18	3,31	2,58352	Muy alto

## CAPITULO IV

### El Sistema Mexicano de Defensa Jurídica contra Prácticas desleales de Comercio Internacional

#### 4.1 Importancia del artículo 133 Constitucional

El artículo 133 de nuestra Carta Magna a la letra dispone:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados internacionales que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o Leyes de los Estados“.

El artículo transcrito consta de dos partes: la primera de ellas establece el concepto de Ley Suprema de toda la Unión, integrada esta por la Constitución, las leyes federales y los tratados internacionales. La segunda parte, ordena a los jueces locales a observar la Ley Suprema a pesar de las disposiciones en contra de sus constituciones o leyes locales.

Al igual que muchos otros, el artículo 133 fue importado de los Estados Unidos y recoge en forma casi textual, el principio de relación entre el derecho interno y el derecho internacional aplicable en la Constitución de los Estados Unidos de América. Pero como habremos de ver, en este aspecto las Constituciones de México y Norteamérica son gramaticalmente similares, pero poseen un alcance, un sentido y una interpretación completamente opuestas.

El haber importado el principio aplicable en los Estados Unidos a la relación entre los tratados internacionales y el derecho interno, mas que aclarar el problema coloca en pugna directa a unos artículos Constitucionales con otros.

De la lectura del artículo 133 Constitucional, se ha dicho tradicionalmente que se deriva la estructura jerárquica de las normas jurídicas en el sistema jurídico mexicano.

La estructura que aparentemente plantea el artículo en cuestión es la siguiente: En la cúspide de las normas jurídicas está la Constitución. Debajo de esta, en un plano de igualdad, están las leyes federales y los tratados internacionales. Por último dentro de dicha estructura se encuentran las constituciones y leyes locales. Aunque el 133 no menciona nada al respecto, tendríamos que colocar a los reglamentos que expida el Poder Ejecutivo por debajo de las leyes federales y los tratados internacionales, pero por encima de la materia local.

Para el estudio del artículo 133, MEDINA MORA lo divide en siete temas a saber:

- **La Supremacía Constitucional y la Ley Suprema de Toda la Unión**

Aparentemente el rango de las normas constitucionales, de las normas federales y de los tratados internacionales es el mismo, pues, a las tres categorías de normas jurídicas la Constitución las denomina “Ley Suprema de Toda la Unión”. No obstante, la anterior apariencia es negada casi en forma unánime por la doctrina.

La Supremacía Constitucional no está sujeta a debate. La Constitución está por encima de cualquier instrumento jurídico y su supremacía no deriva únicamente del artículo 133, sino también de otros artículos de la propia Constitución, como lo son el artículo 41 y 135 entre otros.

El problema del artículo 133 no se agota con el reconocimiento de la supremacía constitucional. El verdadero problema es determinar el significado del término “Ley Suprema de Toda la Unión”, concepto que está integrado por la propia Constitución, las Leyes Federales y los Tratados Internacionales. Debemos determinar qué significa esa Ley Suprema y ante qué o quien se presenta su supremacía. Lo que es evidente es que la supremacía de la Constitución no es equivalente a la Ley Suprema. Es decir, cuando el artículo

133 habla de la Ley Suprema, no se refiere a su supremacía Constitucional. La supremacía Constitucional no es igual a la Ley Suprema de Toda la Unión, por lo tanto, debemos determinar el sentido de la Ley Suprema en un aspecto distinto a la supremacía Constitucional.

- **La Supremacía del Orden Federal sobre el Local**

Las leyes federales son parte de la Ley Suprema. El artículo 133 menciona expresamente que los jueces locales habrán de atenerse a la Ley Suprema, a pesar de las disposiciones en contra que pueda haber en sus constituciones locales. Lo cual equivale a decir, que si una ley federal (que es parte de la Ley Suprema), entra en pugna con una ley local (que puede ser constitucional o de inferior rango), debe prevalecer la ley federal por ser parte de la Ley Suprema, ya que el juez local debe observar esa Ley Suprema (Ley Federal) a pesar de lo que disponga su ley local. Esta interpretación significa que la Ley Suprema, es suprema precisamente frente a las leyes locales. Lo anterior es incorrecto dentro del sistema jurídico mexicano.

El artículo 133 leído en forma aislada si da la impresión de establecer una jerarquía donde las normas federales son superiores a las locales. No obstante, si leemos el mismo artículo a la luz de otras disposiciones constitucionales queda en evidencia la falsedad de tal aseveración. Concretamente a los artículos 124 y 103 fracciones II y III desvirtúan la teoría de la supremacía federal sobre el orden local. Dichos preceptos disponen:

Art. 124.- las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se tienen reservadas a los estados.

Art. 103.- Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

II.- Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

De ambos artículos se desprende claramente que la Constitución no le otorga supremacía al orden federal sobre el orden local, lo que establece es una distribución de competencias en donde cada orden ( federal o local) tiene

su competencia delimitada y donde existen procedimientos para asegurarse que un orden no invada al otro. En caso de controversia de una norma federal y una local, no debe resolverse atendiendo a una relación jerárquica, sino a determinar si la materia regulada por la norma es de competencia federal o local según la distribución hecha por la Constitución.

Lo que es un hecho, es que el artículo 133 si dice lo que dice y en términos bastante claros. El problema entonces no es entender lo que dice sino el porqué el 133 ordena al juez local a observar la Ley Suprema aún en contra de su propio orden jurídico local. El problema nuevamente deriva de la importación del artículo 133 del sistema norteamericano, en donde el precepto en cuestión funcione en forma coherente con otras disposiciones constitucionales, es decir fue un precepto necesario dada la realidad histórica, política y jurídica de aquella nación. Pero al ser importado a México, se desatendieron dichas realidades y se inserto un precepto en la constitución que contradice lo dispuesto por otros. Los preceptos de ambas constituciones tienen una similitud gramatical, pero una oposición radical en su interpretación, pero una oposición radical en su interpretación, ya que en los Estados Unidos el derecho federal si priva sobre el local.

El significado de la Ley Suprema de toda la Unión, podemos concluir, es el conjunto de facultades que los Estados se dieron a favor de la federación y a los cuales ahora renuncian a ejercer a través de la aplicación de cualquier Ley o acto anterior o posterior a la cesión de tales derechos. En el sistema jurídico norteamericano si existe una jerarquía mayor de la Ley Suprema sobre el orden jurídico local.

Tomando como partida entonces que la Ley Suprema es el cúmulo de facultades cedidas por los Estados a la federación, es evidente el porque en nuestro país causa tanta confusión dicho término. En México la cesión de derechos de los Estados a la federación no existió sino que el proceso se dio al revés. En México no hubo unión de Estados independientes en una federación, hubo la división de un Estado en una federación. La lucha en nuestro país no fue entre federalistas y autonomistas, sino entre federalistas y centralistas. En los Estados Unidos los federalistas pretendían unir lo que estaba dividido, en

México, los federalistas, según acusaban los centralista, pretendían dividir lo que estaba unido. No era necesario entonces reiterar a los Estados la cesión de facultades que habían hecho a favor de la federación, ni era necesario prohibir a los jueces locales aplicar las leyes locales existentes antes de la cesión de derechos, por la simple razón de que tal cesión de derechos y tales leyes anteriores nunca existieron. Si lo anterior le agregamos el hecho de que en el sistema jurídico mexicano a diferencia del sistema jurídico norteamericano, no existe la supremacía federal sobre el local, se hace todavía más evidente lo innecesario del artículo 133 en los términos en que se encuentra.

Por lo que la palabra suprema tal como se utiliza en el artículo 133, debe entenderse como la base de distinguir aquellos ordenamientos legales cuyas materias no pueden ser reguladas por la autoridad local por corresponderles a una autoridad distinta.

Dicha reiteración a los Estados no era necesario dada la realidad histórica de nuestro país y más que aclarar el panorama jurídico, a causado confusión. Desgraciadamente se tradujo literalmente de la Constitución Norteamericana, en donde si tiene un significado de jerarquía.

- **Las Leyes federales que emanan de la Constitución.**

El artículo 133 nos dice que serán parte de Ley Suprema las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella (de la Constitución). Para que una ley pueda estar colocada en el plano de Ley Suprema de la Unión, debe cumplir dos requisitos: el primero de los cuales es haber sido expedida por el Congreso de la Unión, lo cual equivale a decir que es una ley federal y el segundo requisito es emanar de la Constitución.

El primer requisito es claro por lo que no merece mayor análisis en tanto que el segundo es confuso y controvertido, lo que podemos entender con la expresión “que emanen de la Constitución”, equivale a la distinción doctrinal entre leyes que emanan de la Constitución, entendiendo por tales aquellas que desenvuelven un principio Constitucional o también llamadas leyes

reglamentarias de la constitución, y leyes que no emanan de la Constitución en alusión a las que no desenvuelven tales principios constitucionales.

Medina Mora nos dice: “La Corte y los Tribunales Colegiados han adoptado esta postura, es decir consideran que cuando el artículo 133 habla de leyes que emanan de la Constitución, debe entenderse que se refiere a aquellas leyes que desenvuelven un principio Constitucional.

- **Los Tratados Internacionales como Parte de la Ley Suprema**

El que los Tratados Internacionales sean parte de la Ley Suprema, significa que los mismos están excluidos de la esfera de competencia de los estados que conforman la Unión. Es decir, los Tratados internacionales están dentro del conjunto de facultades que los estados cedieron a favor de la federación y que por ende, dichos estados renuncian a la posibilidad de celebrarlos a favor de los Poderes centrales, de igual forma como si renunciaran a regular las materias que de acuerdo al pacto federal corresponde regular a la federación.

- **La Relación entre el Derecho Interno y los Tratados Internacionales**

A nivel del Derecho interno (mexicano), el conflicto se da entre el derecho interno y los tratados internacionales, no frente al derecho internacional en su conjunto. En virtud de que nuestra Constitución, no reconoce la aplicación de las normas consuetudinarias internacionales en el sistema jurídico interno, únicamente reconoce la validez de los tratados internacionales, según se desprende del artículo 133 que no menciona a la costumbre internacional. De tal suerte, si una norma de derecho interno, sea local o federal, entra en conflicto con una norma consuetudinaria internacional, debe prevalecer en todos los casos la norma de derecho interno. Las normas consuetudinarias internacionales no existen en el fuero del derecho interno mexicano, por lo que ningún juzgador, local o federal, puede fundamentar su resolución en una costumbre internacional, ni será procedente la acción o excepción de un litigante fundamentada en una norma consuetudinaria internacional.

Los tratados internacionales según nuestra Constitución son Ley Suprema de la Unión; Ello significa que los tratados internacionales tienen dos caras en

el derecho internacional son fuente de derechos y obligaciones entre los estados que les imponen a estos una determinada conducta positiva o negativa o les otorgan la facultad de exigir dicha conducta a su contraparte siendo sus normas no generales sino particulares, aplicando únicamente a la relación entre los estados contratantes. Sin embargo, cuando un tratado internacional es llevado al derecho interno dentro de este fuero se convierte en una fuente formal de derecho. Las fuentes formales de derecho a saber son la legislación, la costumbre, la jurisprudencia, los principios generales de derecho y la doctrina.

Los tratados internacionales si bien no son una ley en el sentido formal de la palabra (por su proceso de creación), si tienen en el derecho interno los efectos de una ley, son fuentes creadoras de normas generales de derecho, es decir, son aplicables a todos los que se coloquen en la hipótesis normativa que prevé el tratado. Los tratados son actos formalmente ejecutivos pero materialmente legislativos. Al ser una fuente de normas generales de derecho, los tratados pueden entrar en conflicto con otras normas generales de derecho (leyes), de igual forma que entran en conflicto las normas federales con las locales. La diferencia entre un tratado y una ley, no es en razón de sus efectos jurídicos, ya que ambos son fuentes de normas generales de derecho, sino que se distinguen principalmente por su proceso de creación.

Otro elemento a considerar como origen del conflicto entre las normas internas y las internacionales, es el carácter autoaplicativo de los tratados internacionales el sistema jurídico mexicano. Un tratado autoaplicativo es aquel que no requiere de un acto legislativo o administrativo posterior para su aplicación o ejecución, a diferencia de los tratados no autoaplicativos que si requieren del tal acto. En México la mayoría de los tratados internacionales son autoaplicativos por que generan derechos y obligaciones para los particulares desde el momento de su incorporación formal al sistema jurídico mexicano (publicación en el Diario Oficial de la Federación). Es decir, el tratado para poder ser exigido frente a los particulares, no requiere de leyes o actos posteriores que desarrollen los principios normativos contenidos en el tratado, salvo que la naturaleza misma de las disposiciones del tratado requieran del

acto posterior. Solamente en este último caso, el tratado no será autoaplicativo. Al ser entonces actos autoaplicativos, los tratados internacionales afectan de forma inmediata la esfera jurídica de los particulares, pudiendo entrar en conflicto con otras disposiciones internas que también regulen a esos particulares.

Ahora bien, el derecho interno al ser confrontado frente a los tratados internacionales, no puede ser tomado monolíticamente. En un sistema federal como el nuestro, existen normas federales y, existen también normas nacionales. No puede resolverse el conflicto analizando a los tratados internacionales frente al derecho interno como una unidad, sino que el conflicto con los tratados internacionales debe de ser analizado desde la óptica de cada tipo de norma del derecho interno, tratados internacionales frente a normas nacionales (constitución); tratados internacionales frente a las normas federales y; tratados internacionales frente a las normas locales.

#### 4.2 Ley de Comercio Exterior

La Ley de Comercio Exterior se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 27 de julio de 1993, fue reformada según publicación del D.O. del 22 de diciembre de 1993; abrogó tanto la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Comercio Exterior (D.O., 13 de enero de 1986), como la Ley que establece el régimen de exportación del oro ( D.O., 30 de diciembre de 1980).

La Ley de comercio Exterior consta de nueve títulos desarrollados en 98 artículos y cuatro transitorios.

El objeto de la Ley de Comercio Exterior es regular y promover el comercio exterior, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población.

La Ley crea dos comisiones con funciones auxiliares y como órganos de consulta: la Comisión de Comercio Exterior, como órgano de consulta (reglamento, artículo 2º-13) y la Comisión Mixta para la promoción de las Exportaciones, como órgano auxiliar, encargada de analizar, evaluar, proponer y concertar acciones entre los sectores público y privado en materia de exportaciones de bienes y servicios.

El título III de la ley se refiere al origen de las mercancías, estableciendo las normas relativas y los criterios para la determinación de origen de un bien, el de cambio de clasificación arancelaria; el de contenido nacional o regional, y el de producción, fabricación o elaboración de las mercancías (artículo 10).

El título IV desarrolla lo correspondiente a los aranceles y medidas de regulación y restricción no arancelarias de comercio exterior (ley, artículos 12,27; reglamento, artículos 14,36). Se definen los tres tipos de arancel: ad valorem, específicos y mixtos, y sus modalidades como arancel- cupo y arancel estacional. También se precisan los casos en los que se podrán establecer, previa opinión de la Comisión de Comercio Exterior, medidas de regulación y restricción no arancelarias, consistentes en permisos previos, cupos máximos, marcado de país de origen y cuotas compensatorias definitivas; estas medidas deben publicarse en el Diario Oficial.

El título V de la Ley se refiere a las prácticas desleales de comercio internacional (ley, artículos 28-44; reglamento, artículos 37-69). La ley considera como prácticas desleales de comercio internacional la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios u objeto de subvenciones en su país de origen o de procedencia, que causen o amenacen causar un daño a la producción nacional. Las personas físicas o morales que importen mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional están obligadas a pagar una cuota compensatoria (artículo 28). Dentro de las prácticas desleales, la ley examina la discriminación de precios, las subvenciones, el daño y amenaza de daño a la producción nacional.

Las medidas de salvaguarda están contempladas en el título IV de la ley (artículos 45-48) y en el título V del reglamento (artículos 70-74). El concepto de salvaguarda se introduce por primera ocasión en la ley; se fijan las reglas para determinar la imposición de estas medidas, cuando se realicen importaciones masivas de productos, y éstas amenacen causar daño serio a la producción nacional.

El título de la Ley regula los procedimientos en materia de prácticas desleales de comercio internacional y de medidas de salvaguarda (artículos 48-89; título VI del reglamento, artículos 75-117).

El título VIII de la ley (artículos 90-92) está enfocado a la promoción de las exportaciones (reglamento, títulos X-XI, artículos 190-215).

El título IX se refiere a las infracciones, sanciones administrativas y recurso de revocación (artículos 93-98) contra las resoluciones en materia de mercado de país de origen, de certificación de origen, de abandono o desecamiento de la solicitud de inicio de procedimiento de investigación, que declaren concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria, que determinen cuotas compensatorias definitivas, que declaren concluida la investigación y que impongan las sanciones a que se refiere la ley.

#### 4.2.1 Reglamento de la Ley de Comercio Exterior

El reglamento se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1993. Con la promulgación de este reglamento se abrogaron el decreto que establece la organización y funciones de la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior (D.O. 8 de junio de 1989); el decreto que crea la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones y Establece su organización y Funciones (D.O. 27 de julio de 1989); el decreto por el se establece el Premio Nacional de Exportación (D.O. 12 de abril de 1993) y el Reglamento sobre Permisos de Importación o Exportación de Mercancías sujetas a Restricciones (D.O.14 de septiembre de 1977).

El Reglamento consta de 11 títulos desarrollados a través de 215 artículos y 6 transitorios.

#### 4.2.2 La Ley Federal de Procedimiento Administrativo vs la Ley de Comercio Exterior

La LFPA se publicó en el D.O. del 4 de agosto de 1994; su entrada en vigor data del 1° de junio de 1995. La LFPA consta de seis títulos desarrolladas en 17 capítulos, a través de 96 artículos y cuatro transitorios.

El proyecto de iniciativa de ley surgió en el seno de la II. Cámara de Diputados, en la subcomisión de justicia administrativa, en 1992. El líder de la iniciativa lo fue el diputado por el Partido Acción Nacional (PAN), Fauzi Hamdan Amad , quien la presentó ante dicha representación el 28 de junio de 1994.

De acuerdo con la LFPA, el propósito de ésta, desde el punto de vista jurídico, es lograr una actuación unitaria, congruente, sistemática de la administración pública federal, siendo menester, en consecuencia:

“Un ordenamiento legal que unifique lo que se encuentre disperso en algunas leyes en lo que se refiere a los principios fundamentales atinentes a definir, principios de competencia, elementos del acto administrativo, que constituye la forma como se expresa la voluntad del Estado en su función administrativa para aplicar y concretar la ley a casos particulares, efectos por la ausencia de uno o más elementos del acto administrativo y principios relativos al procedimiento administrativo”.

Con la LFPA se piensa terminar con la “anarquía legislativa”, que salvo en la materia fiscal, dijo el diputado del PAN, existe hoy en día en el ámbito administrativo.

El diputado Fauzi Hamdan Amad planteó que la única gorma de lograr la justicia administrativa es por medio de esta LFPA, a través de un solo procedimiento, así expreso que:

“Es necesario contar con un ordenamiento legal que instituya un solo procedimiento que regule la actuación de la administración pública, mediante principios aplicables a todos los órganos que la integran, en un marco de un procedimiento general tipo, para asegurar un mínimo de unidad de principios y lograr así la justicia administrativa”.

Los principios que están considerados en la LFPA son:

- Principio de competencia
- Principio de imparcialidad
- Principio a favor del derecho de acción
- Principio de oficiosidad (impulso procesal de ocio)
- Principio del silencio administrativo (negativa ficta)
- Principio de exigencia de legitimación
- Principio de acceso al expediente administrativo
- Principio de gratuidad del procedimiento administrativo
- Principio de fijación de términos y notificaciones, derivado de los principios de celeridad y de economía procesal.

El artículo 1° de la LFPA establece el ámbito de aplicación de la misma, a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales de los que México sea parte. En la iniciativa de ley se había considerado también a los organismos descentralizados.

La LFPA no se aplicará de acuerdo con los párrafos 2 y 3 del artículo 1° a las materias de:

1. Carácter fiscal

2. Financiero
3. Responsabilidades de los servidores públicos
4. Electoral
5. Competencia económica
6. Justicia agraria
7. Justicia laboral y
8. Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales

La materia que no está excluida de la ley, en forma extraña, es la de comercio exterior y por lo tanto tampoco lo relativo a las prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda; a pesar de que son materias altamente especializadas y que se apartan del “común denominador”, que fue el argumento básico en la exposición de motivos, para excluir a las otras materias diciendo:

“No obstante que dichos entes forman parte de la estructura de organización del Poder Ejecutivo, por razón de las funciones que se le tienen encomendadas por la propia Constitución, sus leyes orgánicas y diversos ordenamientos legales, se apartan del común denominador de las que son propias en el quehacer de la función administrativa, y por ello se consideró conveniente excluirlas de la aplicación de esta ley, máxime que dichos entes ejercen sus funciones en un ámbito de materias en lo sustantivo y en lo adjetivo perfectamente definidas, desarrolladas y detalladas”.

La interpretación que se le pudiera dar a la LFPA ante la omisión de la materia de comercio exterior, como excluyente de su aplicación, es que abre un nuevo mecanismo de impugnación a la decisión definitiva de SECOFI, en caso de prácticas desleales de comercio internacional.

La propia SECOFI, al aplicar la LFPA, tendrá la obligación, según el párrafo decimoquinto del artículo 3, tratándose de actos administrativos recurribles como es la decisión final de SECOFI en el caso de prácticas desleales de hacer mención en la propia resolución de los recursos que procedan. En este caso, SECOFI podrá mencionar el recurso de revisión o las vías judiciales, de

acuerdo con la propia LFPA y el recurso de revocación ante SECOFI, el juicio de nulidad ante el TFF; el juicio de amparo ante el Tribunal Colegiado de Circuito o los paneles binacionales del capítulo XIX del TLC; o bien, omitir la mención de los recursos de la LFPA.

#### 4.3 Las Prácticas Desleales del Comercio Internacional.

Se consideran prácticas desleales de comercio internacional la importación de mercancías idénticas o similares a las de producción nacional, en condiciones de:

1. discriminación de precios (dumping).
2. que sean objeto de subvenciones en su país de origen o procedencia.
3. que causen o amenacen causar un daño a la producción nacional.

Las personas físicas o morales que importen mercancías en las condiciones anteriores de prácticas desleales de comercio internacional están obligadas, dice el artículo 28 de la ley a pagar una cuota compensatoria.

Para la Ley de Comercio Exterior las cuotas compensatorias son: “aquellas que se aplican a las mercancías importadas en condiciones de discriminación de precios o de subvención en su país de origen, conforme a lo establecido en la presente ley” (párrafo tercero, artículo 3º).

La determinación de la existencia de discriminación de precios o subvenciones, del daño o amenaza de daño y de su relación causal, que es determinante para la configuración de una práctica desleal y la determinación de las cuotas compensatorias, que es la consecuencia de las prácticas desleales, se realizará mediante una investigación conforme al procedimiento administrativo previsto en la Ley del Comercio Exterior y su reglamento.

Es importante resaltar que en el caso de la prueba de daño o amenaza de daño, se otorgara dice el párrafo 2 del artículo 29 de la ley, siempre y cuando en el país de origen o procedencia de las mercancías de que se trate exista reciprocidad. En caso contrario, termina diciendo el precepto, SECOFI podrá

imponer las cuotas compensatorias correspondientes sin necesidad de probar daño o amenaza de daño.

#### 4.3.1 Discriminación de precios (dumping).

La importación en condiciones de discriminación de precios consiste, según el artículo 30 de la Ley de Comercio Exterior, en la introducción de mercancías al territorio nacional a un precio inferior a su valor normal.

De este concepto surgen dos elementos a examinar, lo que se entiende por discriminación de precios y por valor normal.

##### A) Discriminación de precios.

El margen de discriminación de precios de la mercancía, establece el artículo 38 del reglamento de la Ley de Comercio Exterior, es la diferencia entre su valor normal y su precio de exportación relativa a este último precio. Este margen se puede calcular por tipo de mercancía y por muestra representativa.

Cálculo del margen de discriminación de precios por tipo de mercancía. En caso de que el producto investigado, indique el precepto 39 del reglamento de la Ley de Comercio Exterior, comprenda mercancías que no sean físicamente iguales entre si, el margen de discriminación de precios se estimará por tipo de mercancías, de tal forma que el valor normal y el precio de exportación involucrados en cada cálculo correspondan a bienes análogos. Por regla general, dice el precepto en cuestión, los tipos de mercancía se definirán según la clasificación de productos que se reconozca en el sistema de información contable de cada empresa exportadora.

Ahora bien, cuando el margen de discriminación de precios se calcule por tipo de mercancía, termina diciendo el artículo 39 del reglamento de la Ley de Comercio Exterior, el margen para el producto investigado se determinará como el promedio ponderado de todos los márgenes individuales que se hallan estimado. Esta ponderación se calculará conforme a la participación relativa de

cada tipo de mercancía en el volumen total exportado del producto durante el periodo de investigación.

B) Cálculo del margen de discriminación de precios por muestra representativa.

Si la SECOFI estima que, establece el artículo 41 de la Ley de Comercio Exterior, el número de tipos de mercancía o la cantidad de transacciones a investigar sea excepcionalmente grande, el margen de discriminación de precios podrá determinarse sobre la base de una muestra representativa. En ambos casos, termina diciendo el dispositivo, las muestras deberán seleccionarse conforme a criterios estadísticos generalmente aceptados.

Valor normal.

El valor normal puede determinarse en dos casos, cuando se realicen ventas en el país de origen y estas permitan una comparación válida y cuando no se realicen ventas en el país de origen y por lo mismo, estas no permitan una comparación válida.

a) Valor normal cuando se realicen ventas en el país de origen.

En este caso el valor normal de las mercancías exportadas a México, dice el párrafo 1 del artículo 31 de la Ley de Comercio Exterior, es el: "precio comparable de un mercancía idéntica o similar que se destine al mercado interno del país de origen en el curso de operaciones comerciales normales."

Mercancías idénticas, expresa el artículo 37 de la Ley de Comercio Exterior, son los productos que sean iguales en todos sus aspectos al producto investigado; y, mercancías similares, los productos que, aún cuando no sean iguales en todos los aspectos, tengan características y composición semejantes, lo que les permite cumplir las mismas funciones y ser comercialmente intercambiables con los que se compara.

b) Valor normal cuando no se realicen ventas en el país de origen.

Cuando no se realice ventas de una mercancía idéntica o similar en el país de origen o cuando tales ventas no permitan una comparación válida se considerará, expresa el párrafo segundo del artículo 31 de la Ley, como valor normal, en orden sucesivo, el precio de exportación a un tercer país o el valor reconstruido en el país de origen, de acuerdo con lo siguiente:

I.-El precio comparable de una mercancía idéntica o similar exportada del país de origen a un tercer país en el curso de operaciones comerciales normales.

Este precio podrá ser más alto, siempre que sea un precio representativo, o.

II.-El valor reconstruido en el país de origen que se obtendrá de la suma del costo de producción, gastos generales y una utilidad razonable, los cuales deberán corresponder a operaciones comerciales normales en el país de origen.

#### 4.3.2 Subvenciones.

La subvención es, dice el artículo 37 de la Ley de Comercio Exterior:

“El beneficio que otorga un gobierno extranjero, sus organismos públicos o mixtos, o sus entidades, directa o indirectamente, a los productores, transformadores, comercializadores o exportadores de mercancías para fortalecer inequitativamente su posición competitiva internacional, salvo que se trate de prácticas internacionalmente aceptadas. Este beneficio podrá tomar la forma de estímulos, incentivos, primas, subsidios, o ayudas de cualquier clase.

Lista de subvenciones.

Independientemente de lo anterior, la SECOFI emitirá dice la parte final del artículo 37 de la ley mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, un lista enunciativa de subvenciones a la exportación. Tal enumeración tendrá un carácter no limitativo.

El anexo uno del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de 1994, consigna en doce incisos una lista ilustrativa de subvenciones a la exportación.

#### Cálculo de la Subvención.

Al calcularse el monto de la subvención recibida por la mercancía extranjera exportada a México, dice el artículo 38 de la ley, se deducirá el total de los impuestos de exportación, derechos u otros gravámenes a que se haya sometido la exportación de la mercancía en el país de origen, destinados a neutralizar la subvención.

#### Daño y amenaza de daño

Una vez configuradas las prácticas desleales, discriminación de precios (dumping) o subvenciones, es necesario que se provoque un daño o una amenaza de daño y que exista una relación causal.

#### Definición de daño

El artículo 39 de la ley, dice que daño es: “La pérdida o menoscabo patrimonial o la privación de cualquier ganancia lícita y normal que sufra o pueda sufrir la producción nacional de las mercancías de que se trate, o el obstáculo al establecimiento de las nuevas industrias”.

#### Definición de amenaza de daño

El mismo precepto 39 de la ley indica que amenaza de daño es: “El peligro inminente y claramente previsto de daño a la producción nacional. La determinación de la amenaza de daño se basará en hechos y no simplemente en alegatos, conjeturas o posibilidad de remotas”.

#### Relación causal

El artículo 39 de la ley in fine dice: “En la investigación administrativa se deberá probar que el daño o la amenaza de daño a la producción nacional es consecuencia directa de importaciones en condiciones de discriminación de precios, en los términos de esta ley”.

Concepto de producción nacional: 25% de la misma.

La expresión producción nacional, para efectos de la Ley de Comercio Exterior, en su artículo 40 es el sentido de abarcar, cuando menos, el 25% de la producción nacional de la mercancía de que se trate.

Sin embargo, dice el párrafo segundo del artículo 40 de la ley, cuando unos productores estén vinculados a los exportadores o a los importadores o sean ellos mismos importadores del producto investigado, el término producción nacional podrá interpretarse en el sentido de abarcar, cuando menos, al 25% del resto de los productores. Cuando la totalidad de los productores estén vinculados a los exportadores o a los importadores o sean ellos mismos importadores del producto investigado, se podrá entender como producción nacional al conjunto de los fabricantes de la mercancía producida en la etapa inmediata anterior de la misma línea continúa de producción.

Para determinar si los productores están vinculados a los exportadores o a los importadores, SECOFI utilizará los criterios generalmente aceptados por la legislación nacional o las normas internacionales.

Determinación de daño y amenaza de daño

a) determinación de daño

el artículo 41 de la ley establece los criterios que deben tomarse en cuenta para determinar cuándo la importación de mercancías causa daño a la producción nacional.

Estos criterios se relacionan con el volumen de la importación de mercancías en relación con la producción o el consumo interno del país; el efecto que sobre los precios de productos idénticos o similares en el mercado interno, causa o pueda causar la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales; para lo cual, deberá considerarse el efecto de las importaciones sobre los precios del mercado interno; el efecto causado o que pueda causarse sobre los productores nacionales de mercancías idénticas o similares a las importadas, considerando todos los factores e índices

económicos pertinentes que influyan en la condición del sector correspondiente.

Para la determinación de la existencia de daño, dice el artículo 63 del reglamento, SECOFI deberá evaluar el impacto de las importaciones investigadas sobre la producción nacional total, o sobre aquellos productores nacionales cuya producción conjunta constituya la parte principal de la producción nacional total de la mercancía de que se trate.

Ahora bien, en el supuesto que los solicitantes no representen al total de la producción nacional, establece el segundo párrafo del artículo 63 del reglamento, éstos deberán presentar a SECOFI, por medio de los formularios que ésta determine, la información de la producción nacional; en todo caso, dice precepto, siempre deberán presentar en la solicitud una estimación confiable y la metodología correspondiente, de las cifras relativas a la producción nacional total considerada.

SECOFI deberá asegurarse de que la determinación de daño correspondiente sea representativa de la situación de la producción total. Para cumplir con esto, deberá allegarse información necesaria de los productores nacionales no solicitantes y estos últimos deberán presentar a la misma SECOFI la información que se les requiera.

El efecto de la importaciones en condiciones de prácticas desleales se evaluará, dice el artículo 66 del reglamento, en relación con la producción nacional del producto idéntico o similar, cuando los datos disponibles permitan identificarla separadamente, si no es posible, se evaluará analizando la producción del grupo o gama más restringido de productos que incluya el producto idéntico o similar y del que si se pueda proporcionar toda la información necesaria para la prueba de daño.

b) Determinación de amenaza de daño

La determinación de la existencia de una amenaza de daño a la producción nacional, indica el artículo 42 de la ley, la hará SECOFI tomando en cuenta diversos lineamientos.

Los criterios a considerar por la SECOFI son: el incremento de las importaciones objeto de prácticas desleales en el mercado nacional que indique la probabilidad fundada de que se produzca un aumento sustancial de dichas importaciones en un futuro inmediato; la capacidad libremente disponible del exportador o un aumento inminente y sustancial de la misma que indique la probabilidad fundada de un aumento significativo de las exportaciones objeto de prácticas desleales al mercado mexicano; si las importaciones se realizan a precios que repercutirán sensiblemente en los precios nacionales, haciéndolos bajar o impidiendo que suban, y que probablemente harán aumentar la demanda de nuevas importaciones; las existencias del producto objeto de la investigación; la rentabilidad esperada, etc. Además de los criterios establecidos para determinar la existencia de daño o amenaza de daño, SECOFI examinarán, según el artículo 69 del reglamento, otros factores de que tenga conocimiento, distintos de las importaciones objeto de investigación, que al mismo tiempo afecten a la producción nacional para determinar si el daño o amenaza de daño alegados son causados directamente por dichas importaciones.

#### Acumulación y daño regional (mercado aislado)

Para la valoración de los elementos en la determinación de daño y amenaza de daño SECOFI podrá, según el artículo 43 de la ley, acumular el volumen y los efectos de las importaciones del producto idéntico o similar provenientes de dos o más países sujetos a investigación.

El precepto 67 del reglamento indica que para la determinación del daño, cuando las importaciones de un producto procedente de más de un país sean objeto simultáneamente de investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional, SECOFI: “ evaluará acumulativamente el volumen y los efectos de esas importaciones, siempre que las importaciones procedentes

de los países investigados compitan entre ellas y con los productos idéntico o similares a los importados que se fabriquen en México”.

SECOFI está autorizada, por el propio artículo 67 del reglamento, para dejar de evaluar acumulativamente los efectos de las importaciones de determinada procedencia, si: “dichas importaciones no son significativas y no tienen efecto adverso identificable sobre la producción nacional. Con el fin de determinar lo anterior, la Secretaría realizará un análisis del comportamiento de tales importaciones y tomará en cuenta los factores económicos relevantes”.

#### 4.4 De la legislación mexicana en materia de prácticas desleales

El 27 de julio de 1993, el Diario Oficial de la Federación publicó la nueva Ley de Comercio Exterior que recoge y sistematiza los compromisos derivados del TLCAN.

En efecto, el título V de la mencionada ley está dedicado a reproducir los principios que deben observarse para hacer consistente nuestro sistema mexicano de defensa jurídica contra prácticas desleales con el capítulo XIX del TLCAN.

Así, los artículos 28 y 29 conceptúan las prácticas desleales describiendo su naturaleza jurídica y elementos;

Artículo 28. “Se consideran prácticas desleales de comercio internacional la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios u objeto de subvenciones en su país de origen o procedencia, que causen o amenacen causar un daño a la producción nacional. Las personas físicas o morales que importen mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional están obligadas a pagar una cuota compensatoria conforme lo dispuesto en esta Ley”.

Artículo 29. “La determinación de la existencia de discriminación de precios o subvenciones del daño o de amenaza de daño, de su relación causal y el establecimiento de cuotas compensatorias se realizará a través de una investigación conforme al procedimiento administrativo previsto en esta Ley y sus disposiciones reglamentarias”.

La prueba de daño o de amenaza de daño se otorgará siempre y cuando en el país de origen o procedencia de las nuevas mercancías de que se trate exista reciprocidad. En caso contrario, la Secretaría podrá imponer las cuotas compensatorias correspondientes sin necesidad de probar daño o amenaza de daño.

Por su parte, los artículos 30 a 36 de la ley describen el dumping y las hipótesis legales que lo hacen sancionable.

Los artículos 37 y 38 de la ley están referidos a las subvenciones, preceptos que siguen el esquema del GATT, estando pendiente un acuerdo en el Diario Oficial que enlistará las conductas que a través del sistema multilateral de comercio se tipifican como práctica desleal de subvención.

A su vez, el artículo 39 define taxativamente el daño o amenaza de daño en los siguientes términos:

“Para los efectos de esta Ley, daño es la pérdida o menoscabo patrimonial o la privación de cualquier ganancia lícita y normal que sufra o pueda sufrir la producción nacional de las mercancías de que se trate, o el obstáculo al establecimiento de nuevas industrias. Amenaza de daño es el peligro inminente y claramente previsto de daño a la producción nacional. La determinación de la amenaza de daño se basará en hechos y no simplemente en alegatos, conjeturas o posibilidades remotas”.

En la investigación administrativa se deberá probar que el daño o la amenaza de daño a la producción nacional es consecuencia directa de las importaciones en condiciones de discriminación de precios o subvenciones, en los términos de esta Ley.

Respecto a la producción nacional el artículo 40 de la ley expresa:

Artículo 40. “Para los efectos de esta Ley, la expresión producción nacional se entenderá en el sentido de abarcar, cuando menos, el 25 por ciento de la producción nacional de la mercancía de que se trate”.

Sin embargo, cuando unos productores estén vinculados a los exportadores

o a los importadores o sean ellos mismos importadores del producto investigado, el término producción nacional podrá interpretarse en el sentido de abarcar, cuando menos, el 25 por ciento del resto de los productores. Cuando la totalidad de los productores estén vinculados a los exportadores o a los importadores o sean ellos mismos importadores del producto investigado, se podrá entender como producción nacional al conjunto de los fabricantes de la mercancía producida en la etapa inmediata anterior de la misma línea continua de producción.

Artículo 41. La determinación de que la importación de mercancías causa daño a la producción nacional la hará la Secretaría tomando en cuenta:

I. El volumen de la importación de mercancías, objeto de prácticas desleales de comercio internacional, para determinar si ha habido aumento considerable de las mismas en relación con la producción o el consumo interno del país;

II. El efecto que sobre los precios de los productos idénticos o similares en el mercado interno causa o pueda causar la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, para lo cual deberá considerarse si la mercancía importada se vende en el mercado interno a un precio considerablemente inferior al de los productos idénticos o similares, o bien si el efecto de tales importaciones es hacer bajar los precios anormalmente o impedir en la misma medida el alza razonable que en otro caso se hubiera producido;

III. El efecto causado o que pueda causarse sobre los productores nacionales de mercancías idénticas o similares a las importadas, considerando todos los factores e índices económicos pertinentes que influyan en la condición del sector correspondiente, tales como la disminución apreciada y potencial en el volumen de producción, las ventas, la participación en el mercado, las utilidades, la productividad, el rendimiento de las inversiones o la utilización de la capacidad instalada; los factores que repercuten en los precios internos; y los efectos negativos apreciados y potenciales en el flujo de caja, las

existencias, el empleo, los salarios, la capacidad de reunir capital, la inversión o el crecimiento de la producción; y

IV. Los demás elementos que considere conveniente la Secretaría.

Artículo 42. La determinación de la existencia de una amenaza de daño a la producción nacional la hará la Secretaría tomando en cuenta:

I. El incremento de las importaciones objeto de prácticas desleales en el mercado nacional que indique la probabilidad fundada de que se produzca un aumento sustancial de dichas importaciones en un futuro inmediato;

II. La capacidad fundada libremente disponible del exportador o un aumento inminente y sustancial de la misma que indique la probabilidad fundada de un aumento significativo de las exportaciones objeto de prácticas desleales al mercado mexicano, teniendo en cuenta la existencia de otros mercados de exportación que puedan absorber el posible aumento de las exportaciones;

III. Si las importaciones se realizan a precios que repercutirán sensiblemente en los precios nacionales, haciéndolos bajar o impidiendo que suban, y que probablemente harán aumentar la demanda de nuevas importaciones; Las existencias del producto objeto de la investigación;

V. En su caso, la rentabilidad esperada de inversiones factibles; y

VI. Los demás elementos que considere conveniente la Secretaría.

Para la determinación de la existencia de la amenaza de daño, la Secretaría tomará en cuenta todos los factores descritos que le permitan concluir si las nuevas importaciones en condiciones desleales serán inminentes y que, de no aplicarse cuotas compensatorias, se produciría un daño en los términos de esta Ley.

Artículo 43. Para la valoración de los elementos a que se refieren los ar-

títulos 41 y 42, la Secretaría podrá acumular el volumen y los efectos de las importaciones del producto idéntico o similar provenientes de dos o más países sujeto a investigación, en los términos y con las excepciones previstas en el Reglamento.

Artículo 44. Podrá considerarse que existe daño o amenaza de daño a la producción de un mercado aislado dentro del territorio nacional, siempre y cuando haya una concentración de importaciones en condiciones de prácticas desleales en ese mercado que afecten negativamente a una parte significativa de dicha producción. En este caso, el mercado aislado podrá considerarse como tal, sólo si los productores de este mercado venden una parte significativa de su producción en dicho mercado y si la demanda no está cubierta en grado sustancial por productores situados en otro lugar del territorio.

Al respecto nos parece importante reproducir un documento de criterios que la Dirección General de Daño de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (Secofi) elaboró y que aplica en relación a los artículos que comentamos.

Margen de daño: aspectos conceptuales y metodológicos

1. De acuerdo con la legislación aplicable, cualquier producto que se importe al territorio nacional en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional podrá sujetarse a una cuota compensatoria si causa daño, amenaza de daño o impide el establecimiento de una nueva industria nacional.

2. Una vez que se concluye una investigación mediante la cual se determina la existencia de una práctica desleal y de daño causado directamente por dicha práctica, una decisión crítica es determinar el monto de la cuota compensatoria que se aplicará a las importaciones investigadas.

3. La cuota compensatoria se puede fijar por un monto igual o inferior a la totalidad del margen de dumping encontrado. El párrafo 1 del artículo 8 del

Código Antidumping establece que" ..es deseable que el derecho antidumping sea inferior al margen, si este derecho inferior basta para eliminar el daño a la producción nacional". S este planteamiento el que da lugar a l que en la práctica internacional se conoce como lesser duty rule o la regla del "derecho inferior al margen de dumping".

4. A diferencia de las legislaciones antidumping de Estados Unidos y Canadá, las legislaciones de la Comunidad Europea y Australia establece que los derechos antidumping deberán ser inferiores al margen si este es suficiente para eliminar el daño. La aplicación de Lesser duty rule es una de las diferencias mas importantes entre los sistemas de antidumping de los principales usuarios de las leyes antidumping en el mundo.

5. La posibilidad de aplicar un derecho inferior al margen de dumping depende, en gran medida, del enfoque que se adopte en la determinación de daño. En este caso, habrá de establecerse un margen de daño para calibrar la cuota compensatoria a dicho margen y no necesariamente al de dumping. El llamado enfoque "unitario" conduce a la fijación de márgenes de daño.

6. El artículo 5 del Código Antidumping establece que las pruebas del dumping y del daño se examinarán simultáneamente desde el momento de decidir si se autoriza el inicio de una investigación. El enfoque unitario empleado por SECOFI en todas las etapas del procedimiento se apega estrictamente a tal disposición. En este enfoque el dumping y el daño se relacionan directamente.

7. De los cuatro principales usuarios de las leyes antidumping en el mundo, Estados Unidos, Canadá, Australia y la Comunidad Europea, solamente los dos últimos han instrumentado el enfoque unitario.

8. En Estados Unidos el enfoque para la evaluación de daño es bifurcado; es decir, primero se estudia la posibilidad de que exista un daño y, si éste se encuentra, entonces se intenta relacionarlo con la práctica de dumping.

9. El enfoque unitario consiste en tratar una relación causal entre los precios de exportación en condiciones de dumping y los precios de la producción nacional. Los precios de exportación pueden afectar los precios de la producción nacional ya sea deprimiéndolos o bien anclándolos, de esta forma, los precios de la producción nacional son inferiores al nivel que deberían observar en ausencia de prácticas de dumping; a partir de la cuantificación de esta diferencia se determina el margen de daño.

10. De lo anterior se desprende que el análisis de los precios juega un papel esencial en la determinación del daño y la causalidad. Bajo este enfoque, primeramente se determina si existe una erosión o contención de los precios internos causada por los precios de exportación en condiciones de dumping; una vez que se establece la relación causal entre los precios internos y los precios de exportación, SECOFI cuantifica los efectos de la erosión o la contención de los precios del producto nacional sobre el resto de las variables de la industria nacional que la legislación estipula para la evaluación del daño.

11. Este enfoque permite establecer y cuantificar los efectos causados por los precios de dumping o por otros factores, de esta forma, SECOFI observa los requerimientos del artículo 3.4 del Código Antidumping en cuanto a que los efectos de factores distintos al dumping no deben atribuirse a esta práctica.

12. En la aplicación de este enfoque, SECOFI ha podido determinar, en algunos casos, que la mayor parte de la caída de precios nacionales y los efectos consiguientes sobre la industria nacional, correspondía a la disminución de los niveles de protección comercial o a una disminución de los precios internacionales.

13. Mediante este enfoque, SECOFI también ha aplicado la regla del "derecho inferior al margen de dumping"; es decir, la cuota compensatoria se calibra al margen de daño y no al margen de dumping.

14. Para cuantificar el margen de daño, SECOFI evalúa si los precios de la producción nacional, en ausencia de la práctica de dumping, corresponderían

al valor normal en el país exportador, al precio de exportación, o a un precio intermedio entre éstos. Para resolver este problema, SECOFI determina un precio internacional que sirve como referencia para situar los precios de la producción nacional en ausencia del dumping.

15. Teóricamente, de no existir la práctica de dumping, los precios de la producción nacional alcanzarían el precio internacional, mas no necesariamente el valor normal en el país exportador. Al respecto pueden plantearse tres escenarios:

I. Si el precio internacional es igual al valor normal, debe fijarse un derecho equivalente al margen de dumping

II. Si el precio internacional yace entre el valor normal y el precio de exportación, debe establecerse un derecho suficiente para posicionar el precio de exportación en condiciones de dumping sobre el precio internacional.

III. Si el precio internacional es idéntico al precio de exportación, entonces el dumping no causa daño; los exportadores que discriminan precios entran al mercado internacional a los mismos precios que los exportadores que no discriminan precios y, en consecuencia, la producción nacional enfrenta los precios contra los que tendría que competir de cualquier forma.

16. Identificar un precio internacional particularmente fácil en el caso de materias primas (*commodities*) que se cotizan en bolsas internacionales. En el caso de productos manufacturados, el precio internacional se estima de acuerdo con el precio promedio de exportación de los países que no están involucrados en la investigación. Por ejemplo, en la investigación sobre importaciones de dihidroquinoleína procedentes de la India (cerrada en octubre de 1991), SECOFI fijó un derecho compensatorio suficiente para mover los precios de exportación de este país a los precios de exportación de Alemania, el principal exportador no denunciado.

17. En ocasiones, las investigaciones conciernen a productos manufac-

turados muy diferenciados para los cuales sólo existe un productor mundial. En estos casos, no existe otra alternativa que tomar el valor normal como precio internacional y, por consiguiente, la cuota compensatoria es igual al margen de dumping. \

18. Por otra parte, resulta evidente que las referencias de precios internacionales sólo son útiles en los mercados donde las distorsiones son relativamente poco significativas: SECOFI no emplearía el precio internacional del azúcar o de los lácteos como un precio "de eficiencia".

En cuanto al procedimiento general que incluye las salvaguardas, me permito reproducir los artículos 49 a 56, que a la letra dicen:

Artículo 49. Los procedimientos de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional y de medidas de salvaguarda se iniciarán de oficio o a su solicitud de parte, conforme a lo establecido en el artículo siguiente.

En los procedimientos de investigación a que se refiere este título se integrará un expediente administrativo, conforme al cual se expedirán las resoluciones administrativas que correspondan.

Artículo 50. La solicitud a petición de parte podrá ser presentada por las personas físicas o morales productoras:

I. De mercancías idénticas o similares a aquellas que se estén importando o pretendan importarse en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, o

II. De mercancías idénticas, similares o directamente competitivas a aquellas que se estén importando en condiciones y volúmenes tales que dañen seriamente o amenacen dañar seriamente la producción nacional.

Los solicitantes deberán ser representativos de la producción nacional, en los términos del artículo 40, o ser organizaciones legalmente constituidas.

En la solicitud correspondiente se deberá manifestar por escrito ante la autoridad competente y bajo protesta de decir verdad los argumentos que fundamenten la necesidad de aplicar cuotas compensatorias o medidas de salvaguarda. En dicha solicitud se deberá cumplir con los requisitos establecidos en el reglamento. Los solicitantes tendrán la obligación de acompañar a su escrito los formularios que para tal efecto establezca la Secretaría.

Artículo 51. Se considera parte interesada a los productores solicitantes, importadores y exportadores de la mercancía objeto de investigación, así como las personas morales extranjeras que tengan un interés directo en la investigación de que se trate y aquellas que tengan tal carácter en los tratados o convenios comerciales internacionales.

Artículo 52. Dentro de un plazo de 30 días contados a partir de la presentación de la solicitud, la Secretaría deberá:

I. Aceptar la solicitud y declarar el inicio de la investigación a través de la resolución respectiva que será publicada en el Diario Oficial de la Federación.

II. Requerir al solicitante mayores elementos de prueba o datos, los que deberán proporcionarse dentro de un plazo de 20 días contados a partir de la recepción de la prevención. De aportarse satisfactoriamente lo requerido, en un plazo de 20 días la Secretaría procederá conforme a lo dispuesto en la fracción anterior. Si no se proporcionan en tiempo y forma los elementos y datos requeridos, se tendrá por abandonada la solicitud y se notificará personalmente al solicitante, o

III. Desechar la solicitud cuando no se cumpla con los requisitos establecidos en el reglamento y notificar personalmente al solicitante.

En todo caso, la Secretaría publicará la resolución correspondiente en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 53. A partir del día siguiente a aquel en que se publique la resolución de inicio de la investigación en el Diario Oficial de la Federación, la Secretaría

deberá notificar a las partes interesadas de que tenga conocimiento, para que comparezcan a manifestar lo que a su derecho convenga. Para ello, se les concederá a las partes interesadas un plazo de 30 días a partir de la publicación de la resolución de inicio en el Diario Oficial de la Federación para que formulen su defensa y presenten la información requerida.

Con la notificación se enviará copia de la solicitud presentada y de los anexos que no contengan información confidencial o, en su caso, de los documentos respectivos tratándose de investigaciones de oficio.

Artículo 54. La Secretaría podrá requerir a las partes interesadas los elementos probatorios, información y datos que estime pertinentes, para lo cual se valdrá de formularios que establezca la misma.

De no satisfacerse el requerimiento a que se refiere el párrafo anterior, la Secretaría resolverá conforme a la información disponible.

Artículo 55. La Secretaría podrá requerir a los productores, distribuidores o comerciantes de la mercancía de que se trate, así como a los agentes aduanales, mandatarios, apoderados o consignatarios de los importadores o cualquier otra persona que estime conveniente la información y datos que tengan a su disposición.

Artículo 56. Las partes interesadas en una investigación deberán enviar a las otras partes interesadas copias de cada uno de los informes, documentos y medios de prueba que presenten a la autoridad en el curso del procedimiento, salvo la información confidencial a que se refiere el artículo 81.

En materia de resoluciones, la ley distingue para las prácticas desleales la resolución preliminar y la resolución final.

En efecto, el artículo 57 expresa:

“Dentro de un plazo de 130 días, contados a partir del día siguiente de la publicación de la resolución de inicio de la investigación en el Diario Oficial de la Federación, la Secretaría dictará la resolución preliminar, mediante la cual

podrá:

I. Determinar cuota compensatoria provisional, previo el cumplimiento de las formalidades del procedimiento y siempre que hayan transcurrido por lo menos 45 días después de la publicación de la resolución de inicio de la investigación en el Diario Oficial de la Federación;

II. No imponer cuota compensatoria provisional y continuar con la investigación administrativa, o

III. Dar por concluida la investigación administrativa cuando no existan pruebas suficientes de la discriminación de precios o subvención, del daño o amenaza de daño alegados o de la relación causal entre uno y otro.

La resolución preliminar deberá notificarse a las partes interesadas y publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Por su parte, los artículos 58, 59 y 60 señalan:

Artículo 58. Terminada la investigación sobre prácticas desleales de comercio internacional, la Secretaría deberá someter a la opinión de la Comisión el proyecto de resolución final.

Artículo 59. Dentro de un plazo de 260 días, contados a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la resolución de inicio de la investigación, la Secretaría dictará la resolución final. A través de esta resolución, la Secretaría deberá:

- I. Imponer cuota compensatoria definitiva;
- II. Revocar la cuota compensatoria provisional, o
- III. Declarar concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria.

La resolución final deberá notificarse a las partes interesadas y publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 60. Dictada una cuota compensatoria definitiva, las partes interesadas podrán solicitar a la Secretaría que resuelva si determinada mercancía esta sujeta a dicha cuota compensatoria. En este caso, se deberá dar respuesta al solicitante conforme al procedimiento establecido en el reglamento, la cual tendrá el carácter de resolución final y se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

#### De la cuota compensatoria

Artículo 62. Corresponde a la Secretaría determinar las cuotas compensatorias, las cuales serán equivalentes, en el caso de discriminación de precios, a la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación; y en el caso de subvenciones, al monto del beneficio.

Las cuotas compensatorias podrán ser menores al margen de discriminación de precios o al monto de la subvención siempre y cuando sean suficientes para desalentar la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional.

El término *cuota compensatoria* fue creado por la ley reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de comercio exterior (Ley de Comercio Exterior) publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1986. También se refiere a ella la Ley Aduanera (en su versión publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1985) clasificándola dentro de los impuestos al comercio exterior. Actualmente, tanto la Ley de Comercio Exterior como la Aduanera se refieren a la cuota compensatoria calificándola como aprovechamiento, en virtud de tratarse de un ingreso del Estado por sus funciones de derecho público, según lo afirmó el subsecretario de Comercio Exterior en su comparecencia ante el Senado.

#### De los recursos ordinarios y jurisdiccionales

Según la praxis jurídica internacional de los procedimientos contra prácticas desleales de comercio internacional tienen como interés jurídico tutelado evitar el daño a la producción nacional, y el impulso procesal está a cargo de la autoridad administrativa responsable. Es decir, la autoridad administrativa tiene bajo su responsabilidad no sólo dirigir un procedimiento contencioso entre partes para dictar la resolución que proceda con base en las pruebas y alegatos que "obren en el expediente", sino incluso la de llevar a cabo, como indagadora de la verdad, todas las diligencias que considere útiles para resolver sobre la existencia de la práctica denunciada, el daño causado a la producción nacional y la relación causal entre ambos.

Como afirma Ruperto Patiño,

“Las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio que lleva a cabo la Secofi, formalmente se desahogan como procedimientos administrativos. Sin embargo, por su carácter contradictorio y su tramitación contenciosa, resultan ser actos materialmente jurisdiccionales que concluyen con una resolución por la que se define el derecho de cada una de las partes y se decide a cuál de ellas le asiste la razón jurídica, resolviéndose así la contradicción” (Ponencia presentada al Seminario Internacional sobre Prácticas Desleales de Comercio, realizado en el instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM del 27 al 29 de octubre de 1993).

Con relación ha dicho procedimiento de naturaleza jurídica dual (actos legislativos de carácter jurisdiccional), es posible identificar las siguientes resoluciones:

- 1) Resolución de inicio (artículo 52 de la Ley de Comercio Exterior).
- 2) Resolución preliminar (artículo 57 de la Ley de Comercio Exterior).
- 3) Resolución final (artículo 59 de la Ley de Comercio Exterior).
- 4) Resolución declaratoria (artículo 60 de la Ley de Comercio Exterior) .

5) Resolución conciliatoria (artículos 61 y 73 de la Ley de Comercio Exterior).

6) Resolución sobre revisión anual (artículo 68 de la Ley de Comercio Exterior).

No todas estas resoluciones son susceptibles de impugnarse vía recursos. En efecto, el recurso de revocación, según establece el artículo 95 de la ley tiene por objeto revocar, modificar y confirmar la resolución impugnada, se tramita y resuelve conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, siendo necesario su agotamiento para la procedencia del juicio ante la sala superior del Tribunal Fiscal de la Federación.

Las características del recurso de revocación según los artículos 94 a 98 de la Ley de Comercio Exterior son las siguientes:

- a) Tienen por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución impugnada.
- b) Los fallos que los resuelven deben contener el acto reclamado con fundamentos legales y puntos resolutivos.
- c) Se tramita y resuelve conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación.
- d) Es necesario su agotamiento para la procedencia del juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación.
- e) Cuando se interpone contra resoluciones que determinan cuotas compensatorias definitivas, la tramitación del recurso deberá cumplir además con dos prevenciones adicionales:
  - I. interpondrá ante la autoridad que haya dictado la resolución o ante quien la ejecute, según corresponda. Si en el mismo recurso se combaten ambas resoluciones, el recurso deberá interponerse ante la autoridad que determinó las cuotas compensatorias;

II. la resolución del recurso contra la determinación de cuotas compensatorias definitivas es de pronunciamiento previo al correspondiente a los actos de aplicación

f) El plazo para interponerlo es de 45 días y debe presentarse ante SECOFI o ante quien lo ejecute (Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

g) El escrito de interposición deberá cumplir con los requisitos de los artículos 18 y 122 del Código Fiscal de la Federación

Finalmente, los efectos de un recurso de revocación pueden asumir las siguientes modalidades:

- Desechado por improcedente,
- Sobreseerlo,
- Confirmar el acto impugnado,
- Mandar a reponer el procedimiento administrativo,
- Dejar sin efecto el acto impugnado, o
- Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya.

El juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación

Los medios de impugnación alternativos

Los artículos 97 y 98 de la Ley de Comercio Exterior proveen la posibilidad de que tratándose de resoluciones definitivas por las que se determinen cuotas compensatorias definitivas o de actos que las apliquen los interesados podrán optar por acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales de comercio internacional de los que México sea parte.

Como vimos anteriormente, aquí se da entrada al capítulo XIX del TLCAN, opción que es solicitada por los interesados y los limita a si

1. Resulta improcedente tanto el recurso de revocación en la vía administrativa como el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación
2. La resolución que dicte la Secretaría aceptando lo sugerido por los mecanismos alternativos de solución de controversias, tendrá carácter definitivo. Es decir, no procederá ni el recurso de revocación en la vía administrativa, ni el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación
3. Sin embargo, si esa resolución definitiva viola garantías individuales, puede ser recurrida vía amparo de acuerdo al procedimiento normal al respecto

## CONCLUSIONES

1.- Como antecedente mas próximo al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) tenemos el GATT o traducido al español como Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio, que fue un acuerdo en el que México deja a un lado su economía proteccionista para convertirse en una economía con un nuevo enfoque hasta cierto punto con un acelerado aperturismo mismo que era guiado por las tendencias neoliberales del mercado que lo convertirían en un Estado librecambista.

Como premisa fundamental y para asegurar una eficiente vinculación de la estructura productiva nacional con la economía con la economía mundial y sobre todo para garantizar a los productores mexicanos que ahora con la nueva competencia con la que tendrían que enfrentarse con motivo de la nueva apertura comercial, tendrían acceso a condiciones similares a las que tendrían sus competidores del exterior, de tal forma que se suponía y tenia como objetivo una competencia justa y equitativa.

2.- México en 1990 abre las puertas hacia un nuevo horizonte y pone sus esperanzas en un nuevo proyecto llamado Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN ) en el que los tres países Canadá, Estados Unidos de Norte América y México mismo que se puso en práctica el primero de enero de 1994 en el que se acuerdan un conjunto de reglas para vender y comprar productos y servicios y así crean una “zona de libre comercio”, por que las reglas que se disponen definen cómo y cuándo se eliminaran las barreras arancelarias para conseguir el libre paso de los productos y servicios entre las tres naciones participantes, por lo que podemos observar que al igual que el GATT fomenta como premisa mayor una competencia justa. El TLCAN fue firmado por los tres países el 17 de Diciembre de 1992 mismo que marca el inicio de un complejo proceso que va desde la autorización del Ejecutivo estadounidense para firmar el Tratado , hasta el sometimiento a la aprobación del Senado Mexicano, del Congreso de Estados Unidos y de La Cámara de los comunes de Canadá.

3.- Es evidente que los alcances y beneficios esperados con el Tratado a casi 12 años de su entrada en vigor no se han alcanzado en su totalidad, por así decirlo, y peor aun en lo que en materia agraria consiste el panorama es desalentador cada vez mas el campo se abandona por falta de apoyo a este sector por parte del gobierno federal, ya que el presupuesto destinado para su desarrollo es insuficiente por las grandes carencias, por otro lado resulta casi imposible competir con justa equidad con nuestros países aliados que tienen un desarrollo muy superior al de nuestro país en todos los aspectos.

4.- Reconocemos que nuestro país ha celebrado un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, el cual ha sido ratificado por el Senado, como la Constitución lo manda. Reconocemos la condición, la naturaleza jurídica de ese Tratado con el rango de ley ; Y conforme al orden jurídico mexicano, los tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un plano inferior respecto de la Constitución Política de nuestro país, tal como lo ha establecido nuestro máximo tribunal de justicia, al interpretar el artículo 133 Constitucional.

5.- Si bien es cierto dos de los principios del Acuerdo de Libre Comercio son la eliminación de subsidios y la circulación de mercancías libres de aranceles. Estados Unidos se especializa en exigir a los demás lo que el no da cumple, por sistema ha aplicado una política agropecuaria proteccionista de los productores locales. Recientemente, el Presidente de ese país publicó la Ley de Seguridad Agropecuaria e inversión rural conocida como Farm Bill, en donde se contemplan subsidios agropecuarios por un monto millonario .

Con el Farm Bill Estados Unidos toma una decisión en ejercicio de sus facultades soberanas, sin duda, pero con ello viola el capítulo agropecuario del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Se trata de un acto jurídico soberano que, sin embargo rompe con las reglas del Tratado de Libre Comercio, específicamente las relacionadas con el capítulo VII, sobre el tema agropecuario.

7.- El ingreso de México en el TLCAN, ha traído graves consecuencias para los pequeños y medianos productores agropecuarios, entre ellas, el desbarajuste y la destrucción de sus modos de vida y de sustento. El incremento en las migraciones y la miseria en el campo, es el resultado más evidente de la apertura comercial y del abandono de las políticas públicas para el campo. La apertura comercial se traduce en la entrega de la soberanía alimentaria a las grandes empresas transnacionales, las cuales monopolizan aceleradamente la producción de alimentos en el mundo. El dominio que las compañías transnacionales tienden a profundizar sobre el proceso productivo de la cadena agroalimentaria

8.- Por lo tanto la expansión del comercio no es un fin en si mismo, en el mejor de los casos puede usarse el comercio con otros países para fortalecer las economías, pero el comercio “libre” de toda restricción y revisión, el cheque en blanco extendido a las transnacionales para que hagan lo que quieran, producirá el efecto que ha tenido en México y que me atrevo a afirmar no rectifica las desigualdades ya existentes, no las revierte y tampoco las desaparece, mas bien todo lo contrario, las profundiza. Antes de liberalizar el comercio, necesitamos una nación y población sana, educada y en condiciones de vida dignas, con economías estables orientadas al mercado interno o regional, generadoras de empleo, que ya no produzcan sangrías de mano de obra hacia el exterior. En esos casos, el comercio justo, que no “libre”, que compense las profundas asimetrías entre los países ricos y pobres, pueden ser un elemento efectivo para una mayor prosperidad de la condición humana no solo en nuestro país sino a nivel mundial-

## PROPUESTAS

1.- Hay que reorientar la política con respecto al campo y los campesinos y recuperar el contenido esencial, no textual, que tensa el Artículo 27 Constitucional antes de la reforma de Salinas.

2.- Negociar una indemnización justa por los intereses del sector agrario que se han visto afectados por la apertura comercial.

3.- Capacitar a productores, trabajadores y empleados en materia agraria para que estén a la vanguardia de las nuevas técnicas que el campo necesita para su mayor producción y explotación

4.- Hacer efectivos los medios de defensa que existen en nuestro país contra las prácticas desleales que se están dando por parte de Estados Unidos de Norte América, y reconsiderar los puntos a los que se sujeto nuestro país para firmar el TLCAN.

5.- Renegociación del texto del TLCAN para equilibrar las desventajas impuestas a las bases productivas de México descritas antes y referéndum de cualquier acuerdo antes de su suscripción y ratificación constitucional

.

6.- Actualización y modernización del marco legislativo e institucional del Estado mexicano para contar con una representatividad nacional auténtica en las negociaciones comerciales internacionales, para la aplicación de impuestos y aranceles compensatorios de las disposiciones antimonopólicas que equilibren la capacidad institucional de nuestras contrapartes comerciales. deben eliminarse barreras neoproteccionistas instrumentadas por Estados unidos.

7.- Revisión de las actuales normas aplicables al comercio de cereales, oleaginosas, lácteos y carnes y el establecimiento de normas de comercio justo que permitan el bienestar de los productores mexicanos y los proteja de subsidios externos, permitiendo una competencia equilibrada.

## BIBLIOGRAFÍA

- SECOFI, “*Tratado de Libre Comercio de América del Norte*”, volumen II
- SECOFI, (1993): “*¿Qué es el TLC?*”,
- RUBIO, L. (1992) : “*¿Cómo va a afectar a México el Tratado de Libre Comercio?*”, Ed. Fondo de Cultura Económica.
- SCHENTTINO, M. (1994) : “*Tratado de Libre Comercio ¿Qué es y como nos afecta?*”, Ed. Iberoamericana.
- GEORGES, L. “*El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) desde una perspectiva canadiense*”.
- ORTIZ, A.(1997): “*Introducción al comercio exterior de México*”, Ed. Nuestro tiempo.
- DÁVILA; A. (1993):“*TLC: Impacto en la frontera norte*”, Facultad de Economía, UNAM.
- SIGLO XXI, (1992): “*La integración comercial de México a EUA y Canadá*”.
- WITKER, J. (1991): “*Régimen Jurídico del comercio exterior de México*”. Investigaciones jurídicas de la UNAM. México
- MERCADO, S. (1999): “*Comercio internacional II*”. Ed. Limusa. México
- GOMEZ Cruz, Manuel Ángel y Rita Schwentesius “*Impacto del TLCAN en el sector agroalimentario: Evaluación a 10 años*” CIESTAAM-Universidad Autónoma de Chapingo.

- CALDERÓN Salazar, Jorge A., “Diez años del TLCAN: balance inicial”, en Economía informa, No. 327, junio 2004, Facultad de Economía, UNAM, México.
- ZUÑIGA, Juan Antonio, “Magnates, los beneficiados por los subsidios en EU, revela estudio”, La Jornada México, D.F., 6 de enero 2003.
- ARROYO, Alberto., “EL TLCAN en México: promesas y realidades en su décimo año”, en Lecciones del TLCAN: El alto costo del libre comercio. RMLC-ASC, México 2003.
- CARPIZO, Jorge, “La interpretación del artículo 133 Constitucional”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, año II, núm. 4, enero-abril 1969

## LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 134<sup>a</sup> Edición, Ed. Porrúa, México, 2003.
- Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación 7 de abril de 1992
- Código de Comercio y leyes Complementarias, 69<sup>a</sup> Edición , Ed. Porrúa, México, 2001.
- Ley de Comercio Exterior