

308409



UNIVERSIDAD LATINA, S.C.

INCORPORADA A LA U.N.A.M.
FACULTAD DE DERECHO

"EL ARTICULO 133 CONSTITUCIONAL Y SU REPERCUSIÓN EN LA MICRO Y
MEDIANA EMPRESA MEXICANA"

T E S I S

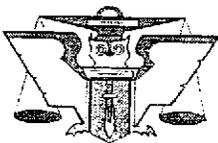
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A :

R U T H P E Z A L Ó P E Z

ASESOR: MTRO. JORGE ZALDIVAR VÁSQUEZ



MÉXICO, D.F.

NOVIEMBRE DE 2005

m351628



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

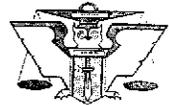
DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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.



UNIVERSIDAD LATINA, S.C.
INCORPORADA A LA U.N.A.M.



Coyoacán México 17 de Noviembre de 2005

C. DIRECTOR GENERAL DE INCORPORACION
Y REVALIDACIÓN DE ESTUDIOS, UNAM
PRESENTE:

La C. PEZA LOPEZ RUTH ha elaborado la tesis profesional titulada “El artículo 133 constitucional y su repercusión en la micro y mediana empresa mexicana” bajo la dirección del MTRO. JORGE ZALDIVAR VAZQUEZ para obtener el Título de Licenciado en Derecho.

La alumna ha concluido la tesis de referencia, misma que llena a mi juicio los requisitos marcados en la Legislación Universitaria y en la normatividad escolar de la Universidad Latina para las tesis profesionales, por lo que otorgo la aprobación correspondiente para todos los efectos académicos correspondientes.

ATENTAMENTE
“LUX VIA SAPIENTIAS”

LIC. SANDRA LUZ HERNÁNDEZ ESTÉVEZ
DIRECTORA TÉCNICA DE LA
LICENCIATURA EN DERECHO.
CAMPUS SUR

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Ruth Peza Lopez

FECHA: 02/XII/2005

FIRMA: Ruth Peza Lopez

México D.F. a 13 de enero del 2005.

**LIC. SANDRA LUZ HERNÁNDEZ ESTEVEZ
DIRECTORA DE LA ESCUELA DE DERECHO
DE LA UNIVERSIDAD LATINA,
P R E S E N T E.**

Por este medio me dirijo a usted para hacer de su conocimiento que he concluido la revisión del trabajo de tesis realizado por la alumna **RUTH PEZA LÓPEZ**, que cursó en esta Institución la Licenciatura en Derecho, el cual lleva por título **"EL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL Y SU REPERCUSIÓN EN LA MICRO Y MEDIANA EMPRESA MEXICANA"**.

Mismo del cual fungí como asesor, y a mi consideración reúne los requisitos de fondo y forma conforme a la Legislación Universitaria y al Reglamento de Titulación de la Universidad Latina.

Por lo antes expresado solicito a usted que turne el presente trabajo para concluir con los trámites que establece el Manual de Titulación de la UNILA.

ATENTAMENTE


**MTRO. JORGE ZALDIVAR VÁZQUEZ
PROFESOR DE LA UNIVERSIDAD LATINA**

AGRADECIMIENTOS

DEDICO ESTE TRABAJO A:

DIOS POR DARME LA OPORTUNIDAD DE CUMPLIR ESTA META EN MI VIDA.

AURELIA, MI ABUELA. GRACIAS POR SER COMO ERES, NO CAMBIES.

MARIO LOPEZ RIVERA. MI COMPAÑERO, MI AMANTE, MI ESPOSO, MI CONFIDENTE.

MARIO ALBERTO Y LUIS RODRIGO. MIS HIJOS, MI RAZON DE SER.

LUIS MARIO Y MARIEM. MIS NIETOS, LOS ADORO.

FELIPA Y BRIGIDO + POR EL SOLO HECHO DE TRAERME A ESTE MUNDO Y ENSEÑARME A APRENDER A LUCHAR POR LO QUE MAS QUIERO.

LOLITA IBARRA. MI COMPAÑERA, MI AMIGA DE TODA LA VIDA, GRACIAS PORQUE SIN TU APOYO HUBIERA SIDO IMPOSIBLE CUMPLIR ESTA META.

ALEJANDRA, GRACIAS POR COMPARTIR CONMIGO TU PROCESO, POR AYUDARME A DESPEJAR MIS DUDAS, POR PRESTARME TU HOMBRO PARA LLORAR, POR DEMOSTRARME QUE UNO PUEDE LOGRAR SUS OBJETIVOS A PESAR DE TODOS LOS OBSTÁCULOS.

CONY. TU QUE CREISTE QUE PODÍA HACERLO A MI MANERA, GRACIAS POR AYUDARME A CONVERTIR EN REALIDAD EL SUEÑO DE MI VIDA Y POR MI LENTITUD EN EL PROCESO DE CONVERTIRME EN LO QUE QUIERO SER.

DUNIA. UNA MUJER HECHA Y DERECHA QUE ME ABRIÓ SU CORAZÓN UN DIA, SIN CONOCERME, Y QUE AÚN LE ESTOY INMENSAMENTE AGRADECIDA POR EL CARIÑO QUE ME HA DEMOSTRADO EN TODO ESTE TIEMPO.

KARLA, GRACIAS POR SER MI COMPAÑERA IDEAL POR ACOMPAÑARME EN LA AVENTURA QUE HOY CULMINA CON ESTE TRABAJO.

NO PUEDO DEJAR DE MENCIONAR A MIS COMPAÑEROS ALBERTO GÓMEZ, MARTHA TREJO Y LUCINA RAMOS, QUIENES FUERON LOS QUE ME AYUDARON A QUE ESTA TESIS SE CONVIERTA EN REALIDAD.

A LA TIA ERA. POR DARME COBIJO Y APOYO INCONDICIONAL CADA VEZ QUE LO NECESITO.

A ROBERTO Y FLORA. POR DEJARME ENTRAR EN SU VIDA Y EN SU CASA.

MTRO. JORGE ZALDIVAR VÁZQUEZ . MI ASESOR NO SÓLO LE DEBO MI GRATITUD Y AGRADECIMIENTO SI NO QUE LE DOY LAS GRACIAS POR HABER COMPARTIDO CONMIGO SUS CONOCIMIENTOS Y ENTREGA PARA QUE HOY ESTA TESIS SEA UNA REALIDAD. Y ASI PUEDA CUMPLIR ESTA META EN MI VIDA.

QUIERO HACER ESPECIAL MENCIÓN A MIS COMPAÑEROS . DRA. MARGARITA MORENO BONETT, MTRA. VIRGINIA AVILA, DRA. ILEANA ROJAS, MTRA. ROSA MARIA SANDOVAL, DRA. PATRICIA OLIVERA, MTRA. LETICIA MORENO OSORNIO, MTRA. ELSA ELIA TORRES, MTRA. LOURDES PENELLA. LIC. MARTA ELENA GUERRA, LIC. JORGE LUIS ESPERON, LUPITA BUENFIEL, JOSE LUIS RIVERA, JOSÉ LUIS LAZARO, MARBELA SANTIAGO, MALAY, MARTHA, CARMELITA, DORITA, LETICIA CASTRO, EVARISTO REYES, MONICA SÁNCHEZ, MARTHA ROMAN, YOLA, NORMA Y LUPITA CASTRO, POR SER LOS IDEALES COMPAÑEROS QUE ME HAN ACOMPAÑADO DURANTE ESTA AVENTURA, LA MÁS HERMOSA DE MI VIDA.

A LA FACULTD DE FILOSOFIA Y LETRAS, DE LA UNAM. EN PARTICULAR A LA DIVISIÓN DEL SISTEMA DE UNIVERSIDAD ABIERTA POR HABERME PERMITIDO ASISTIR A MIS CLASES DURANTE LOS CINCO AÑOS DE LA CARRERA, GRACIAS INFINITAS.

GRACIAS A TODOS MIS MAESTROS QUE A LO LARGO DE CINCO AÑOS COMPATIERON CONMIGO SUS CONOCIMIENTOS.

LIC. SANDRA LUZ HERNÁNDEZ ESTÉVEZ, GRACIAS POR CONFIAR EN MI.

ÍNDICE

Introducción	6
Capítulo 1	
Antecedentes del artículo 133 constitucional	8
1.1 Constitución de 1857	8
1.2 La constitución de 1917	12
1.3 Antecedentes históricos del artículo 133 constitucional	21
Capítulo 2	
Conceptos fundamentales	50
2.1 Concepto de tratado	50
2.2 Clasificación de los tratados	51
2.3 Principios de los Tratados	52
2.4 Formas de aprobación de los tratados	53
2.5 Empresa	58
2.6 Naturaleza jurídica de la empresa	59
Capítulo 3	
Derecho aplicable a los tratados internacionales y su relación con la micro y mediana empresas	65
3.1 Análisis de los artículos 50, 73,74, 76 y 133 constitucionales	65
3.2 Disposiciones fiscales	71

3.3 Código de comercio	72
3.4 Acuerdo por el que se dan a conocer las reglas de operaciones de fondo para la micro y mediana empresas	76
Capítulo 4	
Análisis y repercusiones	86
4.1 Análisis comparativo de la repercusión del artículo 133 constitucional sobre las empresas 1985-1994	86
México Estados Unidos en el nuevo entorno regional	90
Objetivos de grandes empresarios y organizaciones sociales de México con el TLCAN	91
La seguridad nacional con Salinas de Gortari	105
Seguridad nacional. La concepción de Salinas	108
La práctica diplomática de Salinas y la interdependencia	111
La transformación: geopolítico y supranacional	116
De seguridad nacional a la gubernamental	118
4.2 Análisis de la repercusión del artículo 133 constitucional sobre el tratado de libre comercio de Norteamérica	121
4.3 Análisis de la repercusión del artículo 133 constitucional sobre el tratado de libre comercio unión europea (TLCUE México-Unión Europea)	127
Antecedentes de la relación México-Unión Europea	127
REFLEXION FINAL	135
Bibliografía	145

INTRODUCCIÓN

Los tratados internacionales que ha celebrado México con otros países tienen su fundamento constitucional en el artículo 133.

Debido a las repercusiones políticas, jurídicas, económicas y sociales que dichos tratados han tenido en nuestro país, me llamó la atención que el artículo 133 se hubiera modificado en el año de 1934, sin que hubiera mediado debate alguno y que por un error se haya cambiado, ya que las constituciones de 1857 y la de 1917 establecían que los tratados internacionales debían discutirse y aprobarse en el seno del Congreso y además ratificarse en el Senado de la República.

Además en los antecedentes históricos de dicho artículo, no aparece una propuesta del Ejecutivo para tal modificación.

En este trabajo, desarrollo en el capítulo 1 las anomalías que hubo al aprobarse los cambios en el artículo 133, ya que esa modificación afecta directamente a las micros y medianas empresas de nuestro país y con ello a toda la economía de la nación. En el capítulo 2, presento un planteamiento de los conceptos fundamentales de los tratados internacionales; así como cuál es la situación jurídica de las micro y medianas empresas mexicanas, las cuales están desapareciendo a falta de capital, de créditos y de apoyo por parte del Estado, pues el gobierno les ha dado todas las facilidades de ingreso a las grandes empresas transnacionales. En el 3, expongo el tema relacionado con el derecho aplicable a los tratados internacionales; las disposiciones fiscales actuales y del Código de Comercio, así como el acuerdo con el que se dan a conocer las reglas de operación para las micro y medianas empresas. Con la finalidad de explicar, que aunque ha habido demasiada burocracia ambos tipos de empresas, han intentado de subsistir por todos los medios, a pesar de carecer de subsidios, y cuando los hay, los intereses que les aplican son tan excesivos que se ven en la necesidad de declararse en banca rota y en ocasiones hasta cerrar sus empresas.

En el capítulo 4 se realiza un análisis de la situación económica y política durante el periodo de 1985 a 1994 cuando el presidente Salinas de Gortari estaba en funciones. Cabe señalar, que el mandatario adecuó todas las leyes para que entrara en vigor el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (TLC). Quienes se beneficiaron con dicho tratado fueron evidentemente los que estaban en la cúpula del poder. No obstante, en dicho apartado se plantea el tema del TLC y el TLCUEM; Tratado de Libre Comercio Unión Europea y México. Aquí exponemos los aciertos y los inconvenientes del TLC, pues en lugar de beneficiar al país lo ha perjudicado enormemente, mientras que en Estados Unidos está por encima su derecho interno y en cambio en nuestro país están por encima los tratados internacionales. En el TLCUEM, es importante señalar que aquí sí hay beneficios en los derechos humanos y en cuanto a la democracia la cual obliga a los dos firmantes a cumplir con los principios democráticos de los derechos humanos.

Para el comercio de servicios el TLCUEM prevé la abolición paso a paso de las barreras arancelarias y otros obstáculos de comercio hasta 2005 para las exportaciones de bienes mexicanos a Europa y hasta 2007 para las exportaciones europeas hacia México.

Es de vital importancia sostener, que derivado de las consecuencias jurídicas, económicas, políticas y sociales en los que se ha venido sumergiendo al país por la aplicación de tratados de libre comercio aprobados por el Senado de la República es urgente y necesario una reforma radical al artículo 133, para que dicho convenio internacional de aplicación nacional sea discutido y aprobado por el Congreso de la Unión, con la finalidad de obtener una aplicación justa y legal de las normas jurídicas que regulan nuestra convivencia social.

Capítulo 1

Antecedentes del artículo 133 constitucional

1.1 CONSTITUCIÓN DE 1857

El primer problema que enfrenta una colonia que logra separarse de la metrópoli, es el de existir, el darse una vida, el ser y el de tener una personalidad propia, esto exige mucho trabajo, es decir, organizar su economía para que sirva a los intereses de la nueva nación y no a los que la gobernaban, o como sucedió con nuestro país, pero lo principal requiere de representar la forma como la nueva nación nombrará a sus autoridades, esta tarea que antes correspondía por cuenta de esa misma no puede buscarse otra forma de hacerlo que mediante una ley superior o suprema, es decir que esté sobre todas las demás leyes. Requiere de una *“Constitución” porque organiza o constituye al país políticamente.*¹

Desde el momento mismo de iniciarse el movimiento libertador de México, los caudillos de nuestra independencia empezaron a hablar de la forma como México ya emancipado podría y debía nombrar a sus gobernantes. Esto supone definir la forma de gobierno ya sea la republicana o la monárquica, y el peso que debe tener la autoridad central con respecto a las autoridades locales; y cuáles han de ser designadas por el poder inmediato superior o por el contrario, todas han de ser elegidas y por quién o cuáles son los requisitos que debe llenar el aspirante a los puestos de mando para asegurar la elección de los más aptos.

México no tenía la experiencia de nombrar a sus gobernantes; durante los tres siglos del virreinato el monarca español designaba a las autoridades de la

¹ COSÍO VILLEGAS, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, pról. Andrés Lira, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 15.

Nueva España y muy pocas veces recaían esos nombramientos en mexicanos, ya que no se tomaba en cuenta a los indígenas.

Por eso no debe extrañarnos, que la historia constitucional de México haya sido extensa ya que en largos años no se logró un consenso general sobre la mejor forma de organizar al país. Por que las ideas contrarias se defendían con una pasión tan acalorada que las hacían irreconciliables, tanto así que fue más la regla que la excepción y esas discrepancias se llevaron al terreno de las armas como el medio más eficaz de imponer sus ideas.

En esa larga y agitada historia la Constitución de 1857 marca un punto trascendente,² primero, porque representa el edificio constitucional más elaborado y más ambicioso que hasta entonces había intentado construir México. Segundo, porque consiguió reunir los pareceres de los liberales puros y de los moderados, pero no el de los conservadores. Tercero, porque fue el producto de debates interminables llevados a cabo a plena luz del día, y en ellos intervinieron los hombres más ilustres, inteligentes y patriotas con que el país contaba en ese momento.

La Constitución de 1857, tiene su origen en el levantamiento liberal de Ayutla del 1° de marzo de 1854, representa el compromiso de dos corrientes: moderada y jacobina, el desacuerdo se encuentra en la actitud que debe asumirse frente a la iglesia. Los moderados la consideraban inaplicable, mientras que para los jacobinos resultaba insuficiente, como sea; esta Ley Suprema representó la condensación del pensamiento liberal mexicano del siglo XIX. Promulgada el 5 de febrero, para el mes de diciembre de 1857 tendría que ser suspendida por el presidente Comonfort. Debido a las disposiciones de carácter anticlerical contenidas en la Carta Magna se desencadenó la Guerra de Reforma, que se vio agudizada a causa de la Intervención francesa, por espacio de diez años el país fue arrasado por la guerra.

² *Ibidem.*, p. 16.

Esta batalla fue ganada por la corriente jacobina encabezada por Benito Juárez y gracias a ella sobrevivió la Constitución por un periodo de diez años sin sufrir ninguna modificación. El espíritu de las leyes de Reforma que más tarde habrían de elevarse a rango constitucional, efectivamente tenía como objetivo definir el perfil de un estado laico, aunque en la mayoría de sus artículos se refleja una actitud contestataria contra la iglesia. Es sin duda en el...

artículo 27 constitucional en donde se concentran las ideas para atacar jurídicamente las bases del antiguo régimen al definir las reglas en torno a la definición de la propiedad privada sobre los bienes inmuebles, atacando frontalmente la existencia de bienes de manos muertas pertenecientes a la Iglesia, al mismo tiempo que se ataca la existencia de la propiedad comunal, base de la existencia de los antiguos pueblos indios que representan a la mayoría de la población a lo largo del siglo XIX.³

Los liberales asumieron el poder a partir del 21 de junio de 1867, después de haber derrotado política y militarmente a los conservadores y a sus aliados los imperialistas, (E.U.) quienes contaban con uno de los mejores ejércitos del mundo, es aquí cuando inicia el periodo de la república restaurada con una duración de diez años, le correspondió a Benito Juárez y a sus seguidores la tarea de enfrentar una economía raquítica, principalmente por la falta de recursos económicos. Con una difícil vida diplomática, porque únicamente se mantenían relaciones con el gobierno de Estados Unidos de Norteamérica y éstas se mantuvieron en un plano simbólico debido al estallido de la guerra civil en ese territorio. Aunado a esto debe agregarse otro elemento, el gobierno se encontraba temeroso en torno a los conflictos y revueltas civiles o militares, en gran parte los recursos del erario eran empleados para mejorar la situación del ejército.

La reunión del Congreso Constituyente de 1856, fue un importante suceso histórico, porque representa el triunfo de la ideología liberal que tiene sus orígenes en el levantamiento de Ayutla del 1° de marzo de 1854, contra el gobierno dictatorial del general Antonio López de Santa Anna. El Congreso Constituyente, reunido

³ *Ibidem.*, p. 20.

en la Ciudad de México el 17 de febrero de 1856, trabajó un año sin llegar a acuerdos, por lo que fue objeto de muy severas críticas. El 5 de febrero del año siguiente es promulgada la Constitución, al interior del Congreso de 1856-1857, se encuentran tres influencias determinantes:

1. El pensamiento de la Ilustración y el liberalismo europeos.
2. El espíritu y el ejemplo de la revolución francesa (la primera y la más reciente de 1848).
3. La imitación de las instituciones norteamericanas, que el particularismo de los Estados hacía imperativa.

Los críticos de la Constitución fueron numerosos, pero desde nuestro punto de vista los más importantes y que tenían bases razonadas fueron Justo Sierra y Emilio Rabasa, ellos también recomendaron reformas de conjunto.

Por lo demás, el titular del Ejecutivo se la pasaba solicitando al Congreso facultades extraordinarias, lo cual se traduce en que no hubo en el transcurso de la República restaurada una vida constitucional plena en el país. Sin embargo, es significativa la incorporación de las leyes de Reforma en la Constitución en 1874 durante el periodo presidencial de Sebastián Lerdo de Tejada.

En cuanto a la situación de las relaciones diplomáticas del gobierno liberal en otros países, la República mexicana reinició su vida diplomática una vez instaurado el régimen porfirista a partir del mes de mayo de 1877. Así como la complementación del artículo 72 que define las facultades del Congreso.

El artículo 85, establece las facultades y obligaciones del presidente de la República; estos dos artículos constitucionales permanecieron sin ninguna alteración o modificación durante el régimen de Porfirio Díaz.

Por lo que se refiere a la aprobación de tratados internacionales, su reglamentación se encuentra definida en el artículo 126 de la Constitución de 1857; se presentó como el 123 en el Proyecto de Constitución de 1856 en sesión del 18 de noviembre de 1856, sin discusión y por 79 votos contra 1 fue aprobado el artículo 123 que dice:

representativo. Retomó sus principios de sus antecesoras, los afinó y reconstruyó de acuerdo con la evolución socio-política de esas décadas y se decidió por dos nuevos y muy importantes principios que son la supremacía del estado sobre la iglesia y la justicia social como garantía constitucional.

La Ley Suprema de 1917, es la síntesis de nuestra evolución histórica, política, jurídica y social a partir de la guerra para alcanzar nuestra independencia. En este documento se encuentra plasmado con claridad lo que México ha evolucionado a través de, sus luchas para ser lo que hoy es y lo que será en el futuro inmediato, así como su proyecto como nación digna y soberana. Se ha ido reformando para adecuarse a la evolución del país y de esta forma conservar la esencia del proyecto que se realizó en Querétaro.

En la Constitución mexicana se encuentra nuestra historia nacional, las reglas del quehacer político mexicano, aquí se reflejan nuestras garantías y los procedimientos para hacer efectivas las facultades que señala.

Sin antecedente en el Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, en la 54ª sesión ordinaria celebrada el 21 de enero de 1917, la Comisión de Constitución presentó este artículo en el siguiente dictamen:

"Contiene los artículos ...132.. Más importante aún es el artículo 123 de la Constitución de 1857, también suprimido en el proyecto que establece la supremacía de la ley constitucional de las leyes emanadas de ésta y de los tratados hechos por el Ejecutivo con aprobación del Congreso. La ley americana en un precepto análogo, hace uso de la expresión enérgica, diciendo que las leyes como éstas son la ley suprema de la tierra. Así es entre nosotros también, y el artículo suprimido, además de esa grandiosa declaración, constituye la salvaguardia del Pacto federal y su lugar preferente respecto de las Constituciones locales, pues autoriza a los jueces para ceñirse a aquél, a pesar de disposiciones en contrario que pueda haber en éstas.

La Comisión ha recogido el artículo y se ha permitido incluirlo en el número 132.

Por todo lo expuesto, la Comisión se permite proponer a la aprobación de esta honorable asamblea los artículos siguientes...⁵

Artículo 132. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el Presidente de la República con aprobación del Congreso, 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.

⁵ *Idem*

Sala de Comisiones. Querétaro de Arteaga, 20 de enero de 1917. Paulino Marchorro Narváez. Heriberto Jara. Arturo Méndez. Hilario Medina.

En la 62ª sesión ordinaria, celebrada la noche del jueves 25 de enero de 1917, se puso a votación el artículo 132 y fue aprobado por unanimidad de 154 votos.

El texto del artículo aprobado fue el siguiente:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los tratados hechos y que se hicieren por el presidente de la República con aprobación del Congreso, 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”.⁶

Al igual que la Constitución de 1857, la ley fundamental de 1917 representa una serie de conquistas históricas que finalmente fueron plasmadas en un texto, en este caso fue la Revolución Mexicana de 1910, la que motivó que los diputados constituyentes hicieran su mejor esfuerzo para garantizar el futuro democrático del país. Este movimiento revolucionario está considerado como la primera revolución social del siglo xx iniciada en forma pacífica, a través de la publicación de un texto esta insurrección social inicialmente es convocada y propiciada por personalidades de la élite porfirista que se sintieron desplazadas de los favores del poder, sin embargo se reúnen en este conflicto varios factores:

1. La educación positivista desempeña un papel fundamental en este proceso, ya que muchas generaciones han sido formadas en los más puros principios del liberalismo positivista, que ha puesto el acento en el anticlericalismo al momento que comenzaron a emerger en la superficie los signos del pacto del régimen liberal con la iglesia católica, muchos jóvenes liberales sintieron que Porfirio Díaz estaba traicionando los principios de la Constitución de 1857.
2. Aparecen nuevos actores sociales que provienen de diferentes sectores de la actividad económica y que han sido marginados por el gobierno.

⁶ *Ibidem.*, p. 1191.

3. Entran en la escena de la revolución los pobladores del campo que a lo largo del siglo XIX han sido víctimas del despojo quedando sin protección jurídica.

Estos elementos y otros que no se perciben, entran en juego en el conflicto armado propiciando la caída del general Porfirio Díaz que había sido presidente de México por treinta años con un intervalo de cuatro años periodo en el que el general Manuel González ocupó la presidencia de 1880 a 1884.

En febrero de 1913 son ejecutados Francisco I. Madero y José María Pino Suárez, presidente y vicepresidente de México, respectivamente, víctimas de un golpe de Estado perpetrado por Victoriano Huerta, quien funge como usurpador y agente de los intereses del gobierno norteamericano en nuestro país, al ser derrocado Francisco I. Madero, entra en el campo de batalla Venustiano Carranza, gobernador porfirista del Estado de Coahuila.

Ya se ha mencionado como uno de los factores determinantes en el estallido de 1910 el descontento de muchos miembros de la élite porfirista; el mismo Francisco I. Madero era un prominente hombre de negocios, heredero de una de las familias más influyentes del norte del país, su abuelo, Evaristo Madero, dirigente visible del clan era un notable miembro de la élite, un hombre brillante en la región, gobernador del Estado y propietario de haciendas en el actual estado de Texas. El caso es que la familia Madero contaba en vísperas de la Revolución con una fortuna en inversiones mineras y eran propietarios de un buen número de haciendas en aquella región.

Sin embargo, el joven heredero de la familia Madero hizo sus estudios en el extranjero, particularmente en Europa y los Estados Unidos de Norteamérica. No es difícil imaginar que en aquellos lugares haya tenido una buena preparación intelectual, y que esta lograra influir en su manera de pensar. Cuando Francisco I. Madero estuvo de regreso en Coahuila, participó como candidato a presidente municipal y fue derrotado, este acontecimiento lo transformó en un crítico del régimen porfirista, se dedicó a la redacción de un libro titulado *La sucesión presi-*

dencial en 1910. El texto fue un éxito y Madero se convirtió en candidato a la presidencia de la República.

En 1913 Venustiano Carranza organizó las fuerzas revolucionarias en el Norte del país, precisamente en el estado de Coahuila, proclamó el "Plan de Guadalupe", éste es el origen de la formación del Ejército Constitucionalista que se propone como finalidad restablecer la constitucionalidad mancillada por Victoriano Huerta.

El Ejército Constitucionalista estaba integrado además por: el ejército del Noroeste al mando del general Pablo González que operaba en los estados de Tamaulipas y Nuevo León, y en todo el noreste Álvaro Obregón, que realizaba sus operaciones desde el estado de Sonora descendiendo hacia el sur por los estados de la costa oeste, también formaba parte de este ejército la División del Norte bajo las órdenes de Francisco Villa que maniobraba inicialmente en el estado de Chihuahua. Era éste el cuerpo más numeroso y mejor organizado del Ejército Constitucionalista, la intención de Carranza era poderlo someter definitivamente.

Este movimiento social iniciado en 1910 bajo la consigna de "sufragio efectivo no reelección", se transformó en una revolución agraria que exigía la restitución de tierras a los pobladores del campo, en donde los principales protagonistas son los ejércitos campesinos de Francisco Villa y Emiliano Zapata, a partir de entonces ambos jefes revolucionarios se convirtieron en el blanco principal del Ejército Constitucionalista, pues Venustiano Carranza no estaba dispuesto a cumplir las demandas de los campesinos levantados en armas. Mientras tanto los pobladores del campo no hacían otra cosa que luchar por la restitución legal de las tierras que eran de su propiedad, y que les habían sido arrebatadas por los dueños de las haciendas con el apoyo jurídico del gobierno.

La División del Norte representó al más poderoso ejército revolucionario que se haya conocido, su superioridad numérica con respecto al Ejército Constitucionalista era evidente, pues además del carisma y genio de su dirigente, Francisco Villa, contaban con una estructura eficiente y bien organizada.

El Ejército Libertador del Sur encabezado por Emiliano Zapata, con un programa bien definido donde se planteó la restitución de tierras a sus antiguos propietarios, representó la expresión política y organizativa de los pueblos del estado de Morelos y sus alrededores, pues su influencia abarcó los estados de Guerrero y Puebla.

En octubre de 1914 se reúnen ambos ejércitos campesinos en la Convención de Aguascalientes, convocada por los distintos ejércitos revolucionarios con el propósito de evitar una confrontación armada entre Francisco Villa y Venustiano Carranza, esta idea partió de Álvaro Obregón que tenía pensado ganar tiempo para evitar una alianza entre Villa y Zapata y a su vez buscar la posibilidad de que dicha convención sancionara jurídicamente alguna restricción al movimiento agrarista. La convención se realizó en Aguascalientes porque estaba considerado como territorio neutral, en principio Carranza había iniciado los trabajos convencionistas en la Ciudad de México, pero se vio obligado a trasladarse a Aguascalientes por las circunstancias. De esta convención surge un gobierno provisional encabezado por Eulalio Gutiérrez, por lo demás no se realizó ningún acuerdo entre estas facciones.

Lo que no había podido realizarse en Aguascalientes en 1914, se llevaría a cabo en Querétaro en 1916. Pero ahora habían sido eliminados en el campo de batalla hombres y tendencias a quienes no se podía quitar la palabra en 1914. En el nuevo Congreso Constituyente sólo estarían presentes y tendrían voz y voto los representantes del Ejército Constitucionalista, es decir, los carrancistas, así fue establecido en la convocatoria lanzada en septiembre de 1916, que ponía como condición para ser elegible en el Congreso Constituyente, la de aprobar el Plan de Guadalupe. Sobre esta base, en medio de la guerra civil aún por todo el país, las elecciones no fueron ni podían ser muy democráticas.

El Congreso Constituyente se inauguró en la ciudad de Querétaro el 21 de noviembre de 1916, su objetivo declarado era reformar la constitución de 1857, para realizar la reforma se acudía a la reunión de un congreso constituyente, lo cual equivalía a elaborar de hecho una nueva Constitución.

Desde la apertura del Congreso se produjo una división entre la tendencia progresista (encabezada por Álvaro Obregón) y la tendencia conservadora encabezada por Venustiano Carranza, en el mensaje al Congreso, se opuso a la aceptación de las credenciales del llamado "grupo renovador" integrado por exparlamentarios de la mayoría maderista en la última legislatura, a quienes se acusó de haber colaborado con Victoriano Huerta, eran parte de ese grupo quienes habían preparado el proyecto de texto constitucional que pretendía presentar Venustiano Carranza al Congreso: Luis M. Rojas, Félix Palavicini, José N. Macías y Alfonso Gravioto. El ataque iba dirigido contra ellos y Carranza.

Las discusiones iniciaron sobre la base del proyecto enviado por Carranza y presentado por éste con mensaje al Congreso, la idea era una simple reforma de la Constitución de 1857, en una serie de aspectos de organización política del país, no incluía ninguna de las demandas sociales planteadas en el curso de la revolución.⁷

En el transcurso de la disputa se definieron políticamente las dos corrientes en el Congreso Constituyente. Una conservadora, que había redactado y apoyaba el proyecto de Venustiano Carranza; otra radical o jacobina que se proponía introducir profundas reformas políticas y sociales en la estructura jurídica del país. La esencia de este proyecto alternativo consistía en establecer un sistema muy amplio de garantías democráticas y mecanismos jurídicos para su protección:

1. Eliminar toda ingerencia privada o religiosa en la educación, quedando ésta como prerrogativa exclusiva del estado.
2. Dar categoría constitucional a las disposiciones sobre liquidación de latifundios, reparto de tierras a campesinos, protección a la pequeña propiedad, restitución de tierras comunales y estímulo a la explotación colectiva de la tierra; nacionalizar todas las riquezas del subsuelo, la minería y el petróleo.

⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1997*, México, Porrúa, 1997, p. 813.

La tendencia jacobina contaba con mayoría en el Congreso, del proyecto de Carranza fueron aceptados en general las propuestas en cuanto a organización política del país sobre el texto de 1857, pero la concepción general del plan como constitución liberal era ajena a cuestiones sociales, de hecho fue rechazada en una serie de artículos fundamentales, tales como:

1. El artículo 3o sobre la educación.
2. El artículo 27, sobre la tenencia de la tierra y la propiedad nacional del subsuelo.
3. El artículo 123, sobre los derechos de los trabajadores y el derecho de huelga.
4. El artículo 130, sobre la secularización de los bienes de la Iglesia.

Impuso su criterio la corriente jacobina, dictando una nueva constitución política.

En el momento que fue aprobada la Constitución el 31 de enero de 1917, era la más avanzada del mundo, no era socialista, ni rebasaba en ninguna parte los marcos del derecho de propiedad individual, pero prácticamente declaraba inconstitucionales a los terratenientes y a los latifundios; sancionaba derechos de la clase trabajadora y de los campesinos en general; era nacionalista, favorecía y estimulaba las reformas nacionalizadoras en las ramas fundamentales de la economía.

El asesinato del presidente electo Álvaro Obregón quedó envuelto en un profundo misterio, aunque en cierta forma ocasionó un cambio significativo en el ámbito nacional. El periodo presidencial de Plutarco Elías Calles estaba por concluir. Había avances significativos en la economía del país, sin embargo Calles aplicaba una política anticlerical, con actos radicales que consistían a veces en el cierre de los templos por parte del gobierno, mientras el petróleo mexicano era controlado por compañías inglesas y norteamericanas.

A partir de 1928 se dio impulso a la formación del Partido Nacional Revolucionario con el objetivo de construir un mecanismo que diera continuidad al régimen surgido de la revolución de 1910. Según Calles, había llegado el momento de

unificar a la familia revolucionaria y al mismo tiempo, organizar a los caudillos revolucionarios para que éstos esperaran su turno para ocupar la presidencia de la República.

Desde un principio, Calles se autoproclamó líder del nuevo partido de estado, así fue como surgió el periodo conocido como maximato, en el que Plutarco Elías Calles se propuso controlar la vida política del país. Durante esta etapa hubo tres presidentes que actuaron bajo el control político del jefe máximo: Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez.

Dentro de este contexto se ubica la redacción y redefinición del artículo 133, que aborda el asunto de los tratados internacionales:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos y que emanen de ella, y todos los tratados hechos que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión, los jueces y tratados, a pesar de las disposiciones que en contrario pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

La redacción actual en el texto constitucional es como sigue:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que están de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con 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 o leyes de los Estados.

Puede comprobarse el productivo papel de los liberales, en el quehacer jurídico de México desde los inicios del siglo XIX. Tenemos a la vista tres textos constitucionales que afrontan cada uno en su momento, la solución a los problemas del acontecer nacional.

Por lo que se refiere a la aprobación de tratados internacionales, el espíritu es esencialmente el mismo; queda en manos del Ejecutivo y del Congreso la confirmación de cualquier tratado internacional, es probable que las variaciones contemporáneas que ha sufrido el artículo 133 constitucional se deban al hecho de que ha sido reforzado el papel y la figura del Ejecutivo, debido a la existencia de

un régimen más estable.

1.3 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL

El artículo 133 constitucional que contiene la Cláusula de la Supremacía Federal presentado por el Congreso Constituyente de 1916. En la 54 sesión ordinaria celebrada el 21 de enero de 1917 sin hallar antecedentes en el proyecto constitucional de Carranza; más sin embargo encontrándose en el artículo 126 de la Constitución de 1857 la inspiración del mismo, en el artículo VI, inciso 2 de la Carta Magna americana⁸.

Tres ideas se destacan en el Acta de Independencia de 1810, según Mario de la Cueva: primero, sus autores (Andrés Quintana, Ignacio Rayón, José Manuel de Herrera, Carlos María de Bustamante, José Sexto Verduzco, José María Liceaga, Cornelio Ortiz de Zarate) declaran que la soberanía corresponde a la nación mexicana y que se encuentra usurpada; en segundo término, quedaba rota para siempre la dependencia del trono español, y en tercer lugar que a la nación correspondían los atributos esenciales de la soberanía, esto es: dictar las leyes constitucionales, realizar la guerra y la paz y mantener relaciones diplomáticas. Quedaba con esto plasmado el principio fundamental de la nacionalidad mexicana.⁹

El Congreso de Chilpancingo, emprende una obra heroica: La promulgación del decreto Constitucional el 22 de octubre de 1814 en Apatzingan (Michoacán).

En el artículo 133 constitucional, encontramos referencias del artículo VI de la Constitución norteamericana que plantean que nuestro país retoma dicho artícu-

⁸ AZUELA GÚITRON, Mariano, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentarios a sus artículos*, México, Ed. CONALEP. (SEP.) año 1987.

⁹ SARTORI, Giovanni, *Teoría de la democracia. Los problemas clásicos*, Vol. 2. México, 1ª Edición, Alianza Editorial, 1991.

lo VI, debido a la posición de E.U., respecto a que la ejecución de sus tratados internacionales están considerados por debajo de su derecho interno.

En México, de acuerdo con el artículo 133 constitucional, los tratados internacionales se encuentran por encima de nuestras leyes federales:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con 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.

Interpretación: La Ley Suprema de nuestro país es la Constitución, la cual contiene los principios básicos de todo sistema jurídico que nos rige. Las leyes del Congreso de la Unión, es decir, las leyes federales, y los tratados internacionales celebrados por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, constituyen las normas jurídicas de máxima jerarquía en nuestro país; pero se encuentran por debajo de la propia Constitución, ya que también son parte de la Ley Suprema de toda la Unión, pero ello está sujeto a la condición de que sean constitucionales, esto es, que estén de acuerdo con nuestra Constitución y que no violen sus preceptos (precepto = Norma o disposición legal).

Los jueces de cada Estado y, en general, todas las autoridades locales y aún las federales están obligadas a respetar nuestra Ley Suprema, así como las leyes y los tratados que estén de acuerdo con ella. Por esa razón, dice nuestra Constitución: "... a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

Como se puede observar, se pone mucho énfasis en el carácter Supremo de Nuestra Ley Fundamental, ya que todos estamos sujetos a su estricta observancia. Observancia = cumplimiento exacto y puntual de lo que se manda ejecutar.

Sin embargo, los Estados Unidos de América han celebrado diversos tratados bilaterales con algunos países de América Latina y de Europa incluyendo a nuestro país, algunos de ellos de gran importancia, por lo que desde mi punto de vista es importante hacer notar lo siguiente; que la postura norteamericana en lo que atañe al cumplimiento de sus tratados internacionales se ha extendido considerablemente el criterio de que la Constitución Norteamérica, sus preceptos respectivos están por encima de los compromisos internacionales, es decir que su derecho interno está por encima del derecho internacional, en nuestro país de acuerdo con el artículo 133 constitucional los tratados internacionales están por encima de nuestras leyes federales.

Es por esta razón que debe modificarse el artículo 133 constitucional y que los tratados internacionales deban discutirse y aprobarse en el Congreso como estaba inicialmente aprobado, ya que un tratado es competencia de toda una nación y no de unos cuantos, en virtud de que en nuestro país el derecho internacional está por debajo de los tratados internacionales.

Comentemos por último la reforma del artículo 133, que dice:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con 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 la Constitución o leyes de los Estados.

La reforma de este artículo es más al texto que a su contenido. El artículo actualmente en vigor no especifica que los tratados internacionales, junto con la Constitución y las leyes expedidas por el Congreso, serán la Ley Suprema de la Unión, siempre que estén de acuerdo con la misma. Por esto hemos creído conveniente hacer esta salvedad, pues en caso de conflicto entre las disposiciones contenidas en un tratado internacional y las de la propia Constitución, será difícil, teniendo a la vista los textos constitucionales únicamente decidir cuál de las disposiciones debe prevalecer. Por esto de una manera clara establecemos en este artículo la supremacía de la Constitución.

Éstos son los únicos razonamientos expresados por los senadores para justificar la reforma al artículo 133 constitucional.

Aprobada así la reforma, la Cámara de Senadores acordó su envío a su legisladora de Diputados, para los efectos constitucionales correspondientes.

Recibido por la Cámara de Diputados el proyecto de reformas a la Constitución, se le encomendó a la Primera Comisión de Puntos Constitucionales en estudio y dictamen correspondiente. Del *Diario de los debates* del 19 de diciembre de 1933, se desprende que los señores Diputados integrantes de la comisión mencionada, aprobaron la reforma al artículo 133 constitucional bajo el siguiente razonamiento:

El Ejecutivo de la Unión, envió a la Honorable Cámara de Senadores del Congreso General una iniciativa de Ley de Nacionalidad y Naturalización que habrá de sustituir a la que actualmente está en vigor; pero como para llevar a cabo la expedición de dicha ley se necesita la reforma de las bases constitucionales que deban sustentarla, dicha Cámara colegisladora aprobó las modificaciones pertinentes a los artículos 30 y 37 de la Constitución que directamente se refieren al asunto, así como las de los artículos 73 y 133 del mismo pacto fundamental, por las razones que oportunamente se harán constar.

Dichas reformas han pasado a esta Cámara para los efectos de su estudio, discusión y aprobación, en su caso, y para formular dictamen se turnó al expediente a la Comisión de Puntos Constitucionales que suscribe.

En cumplimiento de las determinaciones de Vuestra Soberanía, pasamos a formular dicho dictamen en la forma siguiente:

...Es obvia la razón que se ha tenido en cuenta para reformar el artículo 133 de la Constitución en la forma propuesta por el Ejecutivo y que el Senado acepta, pues si bien es verdad que los tratados internacionales también son Ley Suprema de la Unión, esto es, en cuanto no estén en pugna con la Ley Fundamental que es la Constitución. (*Diario de los debates* de la Cámara de Diputados, correspondiente al 19 de diciembre de 1933, publicación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, pp. 13-15.)

No pasa inadvertido para cualquier lector atento que tanto los senadores como los diputados integrantes de las Comisiones respectivas a quienes se les encomendó el estudio de las reformas propuestas omitieron analizar el contenido, alcance y trascendencia de las modificaciones que se introdujeron al artículo 133 del Pacto federal y se limitaron a aprobar la reforma sin que mediara ninguna discusión ni en lo general ni en lo particular.

No se expresan las razones que tuvieron los senadores para proponer la modificación del artículo 133 constitucional a pesar de que resultaba fundamental que se hubieran expresado las mismas, sobre todo, cuando como en el presente caso, se trata de una reforma a un artículo constitucional que no fue solicitada por el Ejecutivo federal, ni tenía ninguna relación con la expedición de la Ley de Nacionalidad y Naturalización a que se refería la iniciativa enviada a la Cámara de Senadores por el Ejecutivo federal. Esta reforma se originó en el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas, Primera de Relaciones y Segunda de Puntos Constitucionales del Senado de la República, sin que mediara formalmente iniciativa al respecto.

Es decir, los Senadores integrantes de las Comisiones mencionadas consideraron que para poder aprobar la iniciativa de Ley de Nacionalidad y Naturalización enviada por el Ejecutivo federal era necesario modificar algunos preceptos de la Constitución mexicana tales como el 30 y el 37, que se relacionan directamente con el tema de la iniciativa, así como el 73 para adicionar a su fracción XVI los vocablos "nacionalidad" y "condición jurídica de los extranjeros" posibilitando que el Congreso de la Unión expidiera posteriormente la ley en cuestión. El artículo 133 no tiene ninguna relación con la Ley de Nacionalidad y Naturalización y evidentemente no se requería su modificación para hacer posible la expedición de la misma.

Como puede observarse, la reforma consistió básicamente en introducir tres cambios al texto del artículo 133. Dichos cambios son los siguientes:

Se sustituyó la terminología "hechos y que se hicieren" utilizada en el texto original del artículo 133 para referirse a los tratados internacionales por los voca-

blos "celebrados y que se celebren". No hay duda de que en este caso se utilizó una mejor forma de expresión y en ese sentido se mejoró el artículo.

Se adicionó el mandato "que estén de acuerdo con la misma" refiriéndose a los tratados celebrados y que se celebren por el presidente de la República. Se confirmó así, incorporándolo al texto constitucional, el principio de la supremacía de la Constitución. También en este caso consideramos que el texto constitucional resultó mejorado.

Por último, se sustituyó al Congreso de la Unión por el Senado, en la importante responsabilidad de aprobar los tratados internacionales que celebre el presidente de la República.

En este punto, consideramos que los senadores incurrieron en un grave error, pues si bien es cierto que por mandato del artículo 76, fracción I de la Constitución correspondía a la Cámara de Senadores "Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el presidente de la República con las potencias extranjeras", también es cierto que los tratados a que se refiere el artículo 133 de la Constitución, son una clase especial de normas jurídicas que por mandato constitucional se incorporan a la legislación nacional con la jerarquía de "Ley Suprema de toda la Unión" y esta categoría jurídica sólo podía conocerla la Constitución a los tratados internacionales que fueran aprobados por el Congreso de la Unión y no únicamente por el Senado.

Nos parece que los senadores que introdujeron la reforma del artículo 133 incurrieron en un error que formalmente se ha convertido en una importante limitación al presidente de la República en su facultad de adquirir compromisos con otras potencias extranjeras, ya que en todo caso, para respetar el texto constitucional, deberá evitar contraer compromisos internacionales en materia cuya regulación jurídica esté encomendada por la Constitución al Congreso de la Unión. Es decir, el mandato "que estén de acuerdo con la misma" aunado a la aprobación del Senado y no del Congreso, obliga al titular del ejecutivo federal a no asumir ningún compromiso internacional que pudiera refir con la le-

gislación ordinaria expedida por el Congreso de la Unión en ejercicio de facultades exclusivas previstas en el artículo 73 del Pacto federal y en todas las otras materias que expresamente la Constitución encomienda a dicho Cuerpo Legislativo.

¿Cuáles fueron las verdaderas razones que tuvieron los senadores de 1933 para buscar la modificación al artículo 133 de la Constitución, aprovechando las reformas a los artículos 30, 37 y 73 de la propia Constitución que fue necesario efectuar para hacer posible la expedición de la Ley de Nacionalidad y Naturalización?

Ya se ha señalado que la única respuesta formal la encontramos en el *Diario de los Debates* de la Cámara de Senadores correspondiente al 28 de octubre de 1933 que en su parte conducente transcribimos anteriormente. No encontramos, sin embargo, ninguna explicación o razonamiento que pudiera servir de justificación para sustituir al Congreso por el Senado en la grave responsabilidad de aprobar los tratados internacionales celebrados por el presidente de la República.

Opinamos que no fue por errata del Constituyente de 1917 que se generó el problema. El Constituyente del 17 lo resolvió con sabiduría y por ello encomendó al Congreso de la Unión la aprobación de los tratados internacionales celebrados por el presidente de la República, como requisito para que dichos pactos adquieran la categoría de "Ley Suprema de toda la Unión".

No fue un error ni un olvido el que llevó al Constituyente a encargar al Congreso de la Unión la aprobación de los tratados internacionales. Fue, no lo dudamos el conocimiento preciso de que la única forma de asegurar que los tratados internacionales resultaran congruentes y armónicos no sólo con el texto constitucional sino incluso con las leyes emanadas de la propia Constitución.

Sin violentar el principio de división de poderes estipulado en el artículo 49, el cual encomienda al Congreso la aprobación de dichos compromisos internacionales.

Se aseguraba también, por otra parte, el exacto cumplimiento de lo preceptuado por el artículo 72 de la Constitución, especialmente en su inciso *f*, del que se

desprende que para que la interpretación, reforma o derogación de leyes o decretos, se deben observar los mismos trámites establecidos para su formación.

Al reformarse en 1934 el artículo 33 de la Constitución encomendándole al Senado la aprobación de los compromisos internacionales asumidos por el presidente de la República y especificar expresamente, sin lugar a dudas, que los tratados internacionales deben estar de acuerdo con la Constitución, se generó una importante limitación en la facultad de asumir compromisos internacionales que la Constitución mexicana reserva para el presidente de la República.

Análisis del contenido del artículo 133

La "Ley Suprema de toda la Unión" se integra, según este precepto constitucional, por tres tipos de normas: la Constitución, las leyes que emanen de ella y los tratados que estén de acuerdo con la misma.

De esta definición contenida en la norma fundamental se desprende, sin lugar a dudas, que tanto las leyes del Congreso como los tratados celebrados por el presidente de la república con la aprobación del Senado, deben emanar del texto constitucional y estar de acuerdo con el mismo, respectivamente. Es decir, ambos niveles de normas jurídicas deben guardar armonía con la Constitución. A esta disposición constitucional se le ha reconocido por la doctrina en forma unánime, como "principio de supremacía constitucional". Es por ello que se afirma que las normas constitucionales tienen prioridad frente a todo tipo de normas, incluyendo las leyes y los tratados.

Esta conclusión que a primera vista resulta obvia y hasta cierto punto simple, ha presentado en la práctica algunos problemas jurídicos de interpretación que no han quedado totalmente resueltos ni por la jurisprudencia ni por la doctrina, a pesar de la indiscutible relevancia de los mismos.

En primer lugar, habría que despejar la cuestión que se plantea en la siguiente interrogante: ¿Cuáles son las leyes del Congreso de la Unión a las que corresponde la categoría de "supremas de toda la Unión" con que las califica la Constitución, haciéndolas participar de la misma condición y jerarquía jurídica que se reconoce a la propia norma fundamental y a los tratados?

Una segunda cuestión a despejar se plantea en los siguientes términos: ¿Qué grado de armonía y congruencia deben guardar los tratados internacionales frente a la propia Constitución y frente a las leyes expedidas por el Congreso y emanadas del Pacto federal?

Parecería que sin mucho meditar, la respuesta que corresponde a estas interrogantes resulta simple. Respecto de la primera cuestión, un importante número de autores se inclina por la siguiente respuesta: Las leyes del Congreso de la Unión son todas aquellas que conocemos también como leyes federales o leyes ordinarias. Esto es todas las resoluciones legislativas emitidas por el Congreso que cuentan con el requisito de validez requerido por la Constitución de congruencia y armonía con el texto constitucional comparten la condición de "Ley Suprema de Toda la Unión".

Aunque el Dr. Mario de la Cueva y el Dr. Jorge Carpizo, han comentado que no todas las leyes llevadas a cabo por el Congreso de la Unión, cuentan con la condición de "Supremas" que les concede la Constitución.

El Dr. De la Cueva señala: las leyes constitucionales son las que emanan de la Constitución. Si bien todas las leyes emanadas del congreso federal son formalmente idénticas, materialmente no lo son, pues algunas de ellas son la Constitución que se desarrolla, que se extiende y se vivifica. Y estas leyes constitucionales son a las que se refiere el artículo 133 como supremas¹⁰.

El Dr. de la Cueva señala: las leyes constitucionales son parte de la Constitución, son la Constitución misma que se amplía, que se ramifica, que crece. El derecho federal ordinario es el que deriva de la Constitución pero sin ser parte de ella, podría ser de competencia local si así lo hubiera juzgado conveniente el legislador.

Con apoyo en éstas ideas, el doctor Mario de la Cueva piensa, según nos recuerda el doctor Jorge Carpizo, que el orden jurídico mexicano se clasifica en:

¹⁰ CARPIZO, Jorge, "Estudios Constitucionales", México, UNAM, en: *La Gran Enciclopedia Mexicana*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983.)

- I. Constitución federal,
- II. Leyes constitucionales y tratados, y
- III. El derecho federal ordinario y el derecho local y, este último dividido según la ordenación de García Máynez.

Para mayor abundamiento de lo anteriormente expresado plasmaremos el siguiente criterio jurisprudencial a saber:

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

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho.

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

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

Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente

Humberto Román Palacios, Secretario: Antonio Espinoza Rangel.

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

Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P.0/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 60, Octava

Época, diciembre de 1992, página 27, del rubro. "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA".

Al respecto nos parece que el actual criterio que sostiene la Corte es a todas luces perjudicial para la sociedad mexicana, habida cuenta, que un tratado internacional independientemente de ser aprobado por el Senado jamás debe de estar por encima de las leyes federales, pues con dicha postura se entendería que nuestro poder Legislativo se encuentra supeditado a las conveniencias e intereses de estados extranjeros signantes de diversos tratados internacionales de los que México es parte.

Cabe señalar que nuestra postura no es en contra de la firma de tratados de libre comercio; éstos debieran discutirse y negociarse ampliamente mediante el asesoramiento de expertos y especialistas de las materias que se vinculan con los tratados, a fin de lograr mayores beneficios económicos para la nación mexicana. Toda vez, que con la experiencia vivida en estos años de apertura económica es sabido por todos que las negociaciones que ha venido sosteniendo nuestro país respecto de otros estados, siempre ha sido desfavorable para el desarrollo económico, es por ello que afirmamos que el hecho de que un tratado internacional tenga un valor jerárquico por encima de nuestras leyes federales, dejaría en un estado de indefensión a los empresarios, industriales, comercializadores, productores, etcétera.

Es así como el doctor Jorge Carpizo resuelve el segundo problema que plantea la interpretación del artículo 133 constitucional y que se enuncia de la siguiente manera: ¿Qué grado de armonía y congruencia deben guardar los tratados internacionales frente a la propia Constitución y frente a las leyes expedidas por el Congreso y emanadas del Pacto federal?

Para este jurista, el problema se resuelve sosteniendo que los tratados internacionales no deben ser contrarios ni contener compromisos que resulten inconsistentes con el texto de la Constitución o con el de las leyes constitucionales que de ella emanan. Respecto del resto de normas jurídicas que integran el sistema jurídico mexicano el problema se resuelve a favor de los tratados que adquieren la categoría de *Ley Suprema de toda la Unión*. Dice este autor: Planteado el problema de la jerarquía de las normas en la forma que lo hemos expuesto, no puede existir conflicto entre los tratados y las leyes federales ordinarias, ya que los tratados son superiores a éstas y si existe contradicción entre estas dos clases de normas hay que aplicar los tratados por ser de jerarquía superior a la legislación federal ordinaria.

El problema se presenta, —reconoce el doctor Carpizo— cuando hay contradicción entre una ley constitucional y un tratado por ser de la misma jerarquía y la respuesta al problema planteado es tajante:

Ya hemos asentado que un tratado anticonstitucional (se refiere al concepto amplio de constitucional, es decir la Constitución y las leyes constitucionales) no se puede aplicar en el orden interno. Desde el punto de vista extremo tampoco lo debe aplicar el estado aunque caiga en responsabilidad y lo que debe hacer en estos casos es denunciarlo o por algún otro método jurídico acabar con el monstruo que no tiene base constitucional para poder subsistir.

Resueltas así estas cuestiones, queda aún por resolver una tercera que se enuncia en los siguientes términos: ¿Cuáles son los límites de la facultad que la Constitución otorga al presidente de la República para celebrar tratados internacionales? o, expresado en otros términos: ¿Es ilimitada la facultad que la Constitución le otorga al presidente de la República para celebrar tratados internacionales?

Ya hemos visto que para el doctor Carpizo la respuesta nos la ofrece el concepto de "leyes constitucionales" que incluye el texto de la propia Constitución y de las leyes emanadas de ella. Ningún tratado internacional puede celebrarse en contradicción o inconsistencia con tal grupo de normas jurídicas. Fuera de esta limitación, la facultad del presidente de la República para celebrar tratados internacionales debe ser tan amplia como lo requiera el interés nacional. Además de la respuesta del doctor Carpizo, con anterioridad a él otros eminentes juristas elaboraron y expresaron sus propios argumentos.

En la gama de respuestas que hemos localizado, encontramos desde aquellos que afirman que la única limitación que tiene el presidente de la República, respecto de la celebración de tratados internacionales, se localiza en las normas contenidas en el texto de la Constitución y no en las leyes del Congreso de la Unión ya que de otra forma serían tales las limitaciones que tendría el titular del Ejecutivo para celebrar tratados internacionales que prácticamente resultaría nugatoria esta facultad, hasta quienes opinan que en efecto el presidente de la República debe asegurar la congruencia de los tratados internacionales con la Constitución y las leyes del Congreso y todo tratado que resulte inconsistente con dicha legislación debe declararse nulo y denunciarse en el ámbito internacional.

Conforme a la primera posición, el presidente de la República no tiene más límites en su facultad negociadora internacional que las que expresamente le fija la propia Constitución y que básicamente encontramos expuestas en el artículo 15 del Pacto federal y en cada una de las normas del texto constitucional, por cuanto que no podrían asumirse compromisos que riñeran directamente con el texto de cualquiera de los preceptos constitucionales.

Sobre estas ideas, el ilustre jurista Antonio Martínez Báez, al defender la constitucionalidad del Tratado Mexicano-Norteamericano sobre Aguas Internacionales, en una celebre conferencia dictada en la Escuela Nacional de Jurisprudencia en el mes de septiembre de 1945, sostuvo:

De estos preceptos de la Constitución Federal, aparece que las tesis Norteamericanas son directa o indirectamente aplicables a nuestro sistema político constitucional, en cuanto que el poder de celebrar tratados no tiene las limitaciones materiales que la Constitución señala al gobierno federal, y al prohibirse a los Estados toda actividad en el orden externo o de la vida internacional,

se deposita el ejercicio de la soberanía nacional, en cuanto a sus relaciones con las potencias extranjeras, en aquellos órganos federales, presidente de la República y Cámara de Senadores, a quienes la Constitución les atribuye, sin restricción de ninguna clase, la facultad de intervenir en la celebración o concertación de tratados con otras naciones soberanas. (Martínez Báez, Antonio, "El Tratado Mexicano-Norteamericano sobre Aguas Internacionales"¹¹).

Martínez Báez comenta la reforma al artículo 133 constitucional que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de enero de 1934, en virtud de la cual se adiciona al texto del precepto la frase *que estén de acuerdo con la misma*, refiriéndose a los tratados celebrados por el presidente con la aprobación del Senado.

Este agregado, —nos dice Martínez Báez— aparentemente puede dar validez a una tesis, absurda por sus consecuencias, o desquiciadora, tal como la de que los tratados internacionales deben, al igual que las leyes del Congreso de la Unión, referirse solamente a las materias comprendidas dentro de las facultades o poderes expresamente delegados en el gobierno federal.

Como puede observarse, para Martínez Báez, el presidente de la República no tiene más límites en su facultad de celebrar tratados internacionales que las expresamente contenidas en la Constitución mexicana. Es decir, aquellas que se derivan del artículo 15 del Pacto federal. Fuera de esta restricción, las facultades del Ejecutivo federal resultan virtualmente ilimitadas en materia de negociaciones internacionales.

Otro eminente jurista, don Manuel Herrera y Lasso, también abordó el tema de la jerarquía de los tratados en los siguientes términos:

En la jerarquía de nuestras leyes, la Constitución ocupa el primer lugar; los tratados sólo pueden celebrarse de acuerdo con ella y le son, por tanto, inferiores. Pero los tratados son la ley entre las Naciones y el Derecho internacional —se dice— debe preponderar, en este caso de conflicto, sobre el Derecho constitucional. De aquí surge una antinomia sin solución en nuestra legislación vigente...

...No me atrevería a decir cuántos; pero tengo para mí que, por este concepto, muchos de nuestros tratados son inconstitucionales. (Herrera y Lasso, Manuel, "Puntos de vista preliminares sobre el Tratado"¹²

Para ilustrar sus afirmaciones, Herrera y Lasso acude al siguiente ejemplo: Probablemente en casi todos los tratados de paz y de amistad... figuran cláusulas arancelarias que nos vemos en el caso de tachar de inconstitucional también, porque en el artículo 73, ahora en la fracción XXIX por reforma constitucional reciente, antes en la fracción X, faculta al Congreso para expedir aranceles. Y la prerrogativa del Congreso en esta materia resulta limitada por los pactos internacionales que se superponen a la Constitución y disminuyen la facultad que ésta otorga a un órgano de autoridad.¹³

¹¹ En *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, tomo VIII, núm. 30, abril-junio de 1946, p. 177.

¹² *Ibidem.*, p. 187-188.

¹³ *Ibidem.*, p. 188-189.

No hay solución para la antinomia, concluye Herrera y Lasso, y se hace necesaria una reforma constitucional que resuelva el problema de la contradicción que puede presentarse entre un tratado internacional y la Constitución. *Entre tanto, se debe ser muy cuidadoso en la redacción de un Tratado para no pugnar en ella con las disposiciones constitucionales.*¹⁴

Para Herrera y Lasso, como se puede observar, los tratados internacionales no deben contener compromisos que se refieran a materias cuya regulación jurídica esté encomendada por la Constitución a órganos de gobierno distintos al presidente, como lo es el Congreso de la Unión.

Por su parte, otro insigne jurista, don Toribio Esquivel Obregón, al expresar su opinión sobre el tema de la jerarquía de los tratados, recurre al texto reformado del artículo 133 haciendo especial énfasis en el agregado de que los tratados que estén de acuerdo con la misma son los que adquieren la categoría de *ley de la nación*.

De manera, afirma Esquivel Obregón, que se dio mayor énfasis en el artículo al requisito de constitucionalidad diciendo que los tratados, si están de acuerdo con la Constitución, serían ley de la nación. De manera que es indudable que el Presidente de la República, al celebrar un tratado, debe primero constar la Constitución y saber si está el tratado de acuerdo con ella. (Esquivel Obregón, Toribio, ¡Impugnación del Tratado de Aguas!¹⁵, Por último, el destacado jurista Ernesto Enriquez Jr., al referirse al tema que venimos tratando, recuerda el texto reformado del artículo 133 constitucional y expresa:

Ahora bien llevando al extremo la interpretación gramatical de este precepto prácticamente el presidente no tendría posibilidad de concluir un solo pacto internacional y casi todos los concertados hasta la fecha resultarían anticonstitucionales. En efecto, convenios sobre condición de los extranjeros, naturalización, colonización, transportes marítimos y aéreos, correos, aranceles, corzo, etcétera resultarían contrarios a la Constitución porque sus preceptos no serían aprobados previamente por el Congreso, que es el poder a quien se le confiere la facultad, por el artículo 73 constitucional, para resolver sobre todas estas cuestiones. Así mismo ningún tratado podría contener compromisos de carácter pecuniario, en vista de que el artículo 74, fracción IV de la misma Constitución establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el aprobar el Presupuesto anual de gastos y, por ende, el pacto internacional celebrado por el presidente y aprobado por el Senado, si implica una erogación, es anticonstitucional en razón de que sólo la Cámara de Diputados puede aprobar tal gasto, o bien, debe quedar a merced de dicha Cámara para su super-ratificación. (Enriquez Jr., Ernesto, "Defensa del Tratado México-Norteamericano sobre Ríos internacionales"¹⁶,

Concluye, sin embargo este autor, que tal interpretación haría nugatoria la facultad presidencial de concluir tratados con la aprobación de la Cámara de Senadores y virtualmente obligaría a México a quedar aislado de la conviven-

¹⁴ *Ibidem.*, p. 190

¹⁵ *Ibidem.*, p. 195.

¹⁶ *Ibidem.*, p. 240.

cia internacional. Para no caer en tal conclusión, que al jurista Enríquez le parece insostenible, concluye su alegato sosteniendo que *los únicos Tratados que son anticonstitucionales son aquellos que van contra una prohibición expresa contenida en algún precepto de nuestra Carta Magna*.¹⁷

Sobre este tema la opinión de Enríquez Jr., resulta coincidente con la de Martínez Báez.

Como se ve, el tema de la magnitud de la facultad negociadora en el ámbito Internacional, concedida por la Constitución mexicana al presidente de la República, aún hoy en día continúa presentando interrogantes.

En nuestra opinión que el problema que se viene planteando, surge a partir del momento en que se reforma la Constitución y se modifica la redacción del artículo 133 para sustituir la palabra *Congreso* por la palabra *Senado*, encomendándole a este órgano Legislativo la facultad de aprobar los tratados internacionales celebrados por el presidente de la República.

Parece evidente, en nuestra opinión, que conforme al texto actual del artículo 133 constitucional, el presidente de la República debe asegurarse de que los compromisos internacionales que acepte a nombre del estado mexicano, no riñan ni sean contradictorios con las disposiciones jurídicas expedidas por el Congreso de la Unión, ya que de actuar en forma diferente, podría provocarse la aceptación del estado mexicano de compromisos que eventualmente no podrían cumplirse, generándose también, para la autoridad encargada de aplicar ambas normas jurídicas, la necesidad de decidir entre violar la ley, con las consecuencias internas que tal conducta podría acarrearle, o violar el tratado, provocando el nacimiento de responsabilidad internacional para el Estado mexicano. Ninguna de ambas soluciones es deseable y debe evitarse que se presente tal disyuntiva.

Pretender por otra parte, como algunos autores lo han propuesto, que el tratado internacional tenga efectos derogatorios sobre las leyes del Congreso anteriores que se le opongan, resultaría violatorio de lo dispuesto en el artículo 72 inciso *f* de la propia Constitución.

Regresar a la fórmula original consistente en encomendar al Congreso de la Unión la aprobación de los tratados internacionales, como lo dispuso el Constituyente de 1917, aseguraría su congruencia y armonía frente a las leyes ordinarias expedidas por el propio órgano, Legislativo, que es a quien la Constitución mexicana le encomienda la elaboración de las leyes. La aprobación de un tratado internacional, aun en el caso de que contuviera disposiciones inconsistentes con las leyes del Congreso expedidas con anterioridad, sí tendría efectos derogatorios o modificatorios de la misma por haber intervenido en su formación el mismo Órgano Legislativo que expidió la ley que resultara inconsistente.¹⁸

¹⁷ *Ibidem.*, p. 241.

¹⁸ Tomado de *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, pp. 1183-1188.

La jerarquía de los tratados internacionales en el artículo 133 constitucional

El artículo 133 de la Constitución mexicana, que se refiere a la jerarquía de las normas jurídicas constitucionales, frente a tratados internacionales se inspiró en el artículo VI, párrafo segundo, de la Constitución de los Estados Unidos de América.¹⁹

En tal virtud, es conveniente señalar la importancia que se desprende del conocimiento del texto e interpretación del mencionado artículo de la Constitución del país del norte. En su carácter de precepto inspirador del ya referido artículo 133 constitucional, la referencia a dicho artículo VI de la Constitución norteamericana cobra importancia, fundamentalmente por dos razones:

1. Nuestro país recogió la orientación derivada del artículo VI en el artículo 133 y, presuntamente, ha mantenido hasta la fecha, la misma tendencia que se atribuyó al constituyente norteamericano.
2. Los Estados Unidos de América han celebrado diversos tratados bilaterales con nuestro país, entre ellos, algunos de importancia trascendente, por lo que es de enorme relevancia determinar cuál es la postura norteamericana en lo que atañe al cumplimiento de sus tratados internacionales pues, se ha extendido considerablemente el criterio de que, en la Constitución norteamericana, sus preceptos respectivos están por encima de los compromisos internacionales bilaterales o multilaterales celebrados.

Nos permitimos transcribir el texto literal del segundo párrafo del artículo VI de la Constitución de los Estados Unidos de América, aprobada por la Convención el 17 de septiembre de 1787, mismo que a la letra dice:

Esta Constitución, y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella, y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la Suprema Ley del país y los jueces de cada Estado estarán obligados a observarlos, a pesar de cualquier cosa en contrario que se encuentre en la Constitución o en las leyes de cualquier Estado.²⁰

¹⁹ Cfr. El texto de la Constitución de los Estados Unidos en Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, primera reimpresión, versión directa de Gustavo R. Velasco, México, 1974, pp. 388-395.

²⁰ *Ibidem.*, p. 394.

El texto que hemos reproducido del segundo párrafo, en una interpretación prevalecientemente gramatical, se han interpretado en el sentido de que, si surgiera una contradicción entre lo dispuesto en un tratado internacional celebrado por Estados Unidos de América y una disposición de la Constitución norteamericana, ha de prevalecer ésta ya que el precepto transcrito indica que los tratados están "bajo la autoridad de los Estados Unidos". Conforme a esta interpretación se pretende que el país vecino del norte ha adoptado la tesis denominada "Monista Nacionalista" en la que se plasma la supremacía de la norma jurídica de Derecho Interno respecto de cualquier regla jurídica internacional.²¹

La Tesis Monista Nacionalista plantea que: ante un conflicto entre la norma jurídica internacional y la norma jurídica interna, prevalece la norma jurídica interna. En esta tesis se niega la supremacía del Derecho Internacional y se fortalece la fragmentación de la comunidad internacional en Estados Poderosos que pueden atribuirse la prerrogativa de desacatar, velada o abiertamente, sus compromisos internacionales.²² El estado que sostiene la Tesis Monista Nacionalista, argumenta a su favor que la legislación interna le impide acatar lo dispuesto en un tratado internacional ya que le asigna mayor rango al Derecho interno que al Derecho Internacional.

En esa misma tendencia del monismo nacionalista, se da por hecho que el artículo 133 constitucional también es seguidor de la denominada "Teoría Monista Nacionalista" y que, por ende, en México, los tratados internacionales están subordinados a las normas constitucionales mexicanas.

Sin embargo, la interpretación auténtica de las normas jurídicas, en su calidad de método que escudriña los antecedentes formativos de las disposiciones,

²¹ Acerca de la Teoría Monista Nacionalista cfr. Rousseau, Charles, *Derecho Internacional Público*, Ediciones Ariel, traducción de Fernando Giménez Artigues, tercera edición, Barcelona, 1966, pp. 9-18.

²² Cfr. ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Primer curso de Derecho Internacional Público*, tercera edición, México, Porrúa, 1997, p. 89.

nos permiten tener una concepción distinta del sentido del artículo VI, párrafo segundo de la Constitución norteamericana.

En los orígenes del sistema jurídico constitucional norteamericano, la postura inicial estadounidense no era de supremacía del Derecho Interno frente al Derecho Internacional según se desprende del contenido de la publicación hecha en "El Federalista" y que se difundió en *El Correo de Nueva York*, del viernes 7 de marzo de 1788, en donde aparece el criterio explicativo de Jay,²³ mismo del que destacamos las siguientes consideraciones:

Sería imposible encontrar una nación dispuesta a celebrar tratados con Estados Unidos de América, que comprometiera a esa nación de modo absoluto. Según Jay, esto no es así, porque los tratados están hechos por las dos partes contratantes y si el consentimiento de ambas fue indispensable para su conclusión original, así también lo es para alterarlos o cancelarlos. Agregó Jay que lo que quiso decir la Constitución norteamericana al establecer que los tratados internacionales están bajo la autoridad de los Estados Unidos es que debe evitarse la violación de las disposiciones constitucionales norteamericanas, y este cuidado les corresponde tanto al presidente norteamericano que celebra los tratados, como a los senadores que los aprueben. El presidente y los senadores no deben, al celebrar y aprobar tratados, respectivamente, violar preceptos de la Constitución norteamericana:

B) En caso de celebración y aprobación de tratados internacionales en contra de la Constitución norteamericana, el presidente de E.U. y los senadores no podrán gozar de impunidad, sino que serán castigados en los términos de la responsabilidad constitucional que establece el propio documento supremo norteamericano, en lo que se refiere a los altos funcionarios. El presidente norteamericano y los senadores de ese país deben saber que cualquier tratado que lleven a cabo de manera inconstitucional, conforme a lo expuesto por Jay, les obliga a ellos, y a sus familias y puede afectar sus propiedades, del mismo modo que al resto de la co-

²³ Cfr. JAY, *El Correo de Nueva York*, viernes 7 de marzo de 1788, EL FEDERALISTA, LXIV, op. cit., pp. 272-27.

munidad. Por tanto, si el presidente y los senadores norteamericanos tienen intereses privados diferentes de los de la nación, no podrán abandonar los beneficios de la misma.

A) Estimaba Jay que no sería posible que el presidente, por una parte, y los senadores integrantes de las dos terceras partes del Senado, por otra parte, serían incapaces de una conducta indigna consistente en la celebración de un tratado en contra de la Constitución norteamericana. Juzgaba Jay que esta idea le parecía demasiado burda y odiosa y consideraba que el honor, los juramentos, la reputación, la conciencia, el amor a la patria, los afectos y lazos familiares constituyen una garantía de fidelidad a los intereses nacionales planteados en la Constitución. Añadía que el talento y la integridad del presidente y de los senadores norteamericanos, son razones para estar convencidos de que los tratados que concluyan han de ser ventajosos para su país, y desde luego, respetando la Constitución, pues si esto no fuera así, habría castigo y deshonor, además cabría la acusación por delitos oficiales.

El conocimiento de las argumentaciones de Jay, alrededor de la interpretación que corresponde al artículo VI, segundo párrafo, de la Constitución norteamericana, resulta muy ilustrativo para aceptar que, en sus orígenes, dicho precepto no estableció una supremacía de las normas jurídicas constitucionales norteamericanos frente a los tratados, desde el punto de vista de los derechos y deberes contenidos en éstos, ante uno o varios países distintos. La superioridad respectiva se estableció respecto a esos órganos gubernamentales internos, presidente y senadores norteamericanos, quienes deben observar religiosamente la Constitución norteamericana, so pena de que se hagan acreedores a las consecuencias de una responsabilidad establecida para altos funcionarios, independientemente de que sobre ellos recaiga el deshonor.

Posteriormente, sin tomar en cuenta las acertadas aseveraciones de Jay, dentro y fuera de los Estados Unidos de América se ha malinterpretado la Constitución norteamericana por considerar que ella está por encima de los tratados

internacionales. Sobre el particular, el incumplimiento de los tratados, aunque se preteje la observancia de normas jurídicas constitucionales internas, da sustento a que emerja una responsabilidad internacional del Estado infractor. Sin embargo, no ha evolucionado el Derecho Internacional lo suficiente para someter coerciblemente a una gran potencia como lo es Estados Unidos de América. Esto significa que los países en vías de desarrollo que concerten tratados con el poderoso país del norte deben ser cautelosos, ya que la gran potencia podría dejar de cumplir con obligaciones a su cargo establecidas en un tratado internacional, sin que sea posible hacerle efectiva la responsabilidad internacional en que ha incurrido.

Además, un país que no sea potencia mundial, si pretende establecer la Tesis Monista Nacionalista, inspirada en el artículo VI de la Constitución norteamericana, se expone a que surja, a su cargo, responsabilidad internacional, misma que sí se le puede hacer efectiva

Interpretación del artículo 133 constitucional

El artículo 133 constitucional tiene una singular relevancia en el sistema jurídico mexicano en lo que se refiere al valor jerárquico comparativo entre la Constitución, las leyes federales y los tratados internacionales, por una parte y, por la otra determina un menor rango que corresponde a las constituciones y leyes de los Estados.

Antes de que se proceda a la doble interpretación que se ha hecho alrededor del artículo 133 constitucional, es conveniente recordar el texto vigente de dicho precepto.

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con 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 las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

En una primera interpretación de la parte inicial del artículo 133 constitucional, encontramos que se otorga a la Constitución, a las Leyes del Congreso de la Unión y los Tratados Internacionales el carácter de "Ley Suprema", en toda la Unión. Lo supremo es lo sumo, lo altísimo, lo que no tiene superior,²⁴ es aquello que ya no reconoce grado superior pues lo más elevado, de preeminencia jerárquica, de mayor dominio. Si atendemos a esta significación gramatical de Ley Suprema, bien podríamos concluir que se hallan en el más alto rango, al unísono, la Constitución, las leyes federales y los tratados internacionales. Es decir, a esos tres tipos de disposiciones normativas les correspondería compartir el más elevado sitio. Sin embargo, esa visión primaria del artículo 133 constitucional no es acertada pues, no obstante que se les otorga el carácter de Ley Suprema a la Constitución, leyes federales y tratados internacionales; en una segunda interpretación de mayor profundidad, ha de observarse que entre esas Leyes Supremas: Constitución, leyes federales y tratados internacionales, existe una segunda escala en la que la Constitución está por encima de las leyes federales y por arriba de los tratados internacionales.

A efecto de establecer esa segunda jerarquización en la que ha de concluirse que la Constitución posee supremacía respecto de leyes federales y tratados, es necesario tomar en consideración las siguientes reflexiones:

A. Es requisito para que las leyes del Congreso de la Unión sean estimadas como "Ley Suprema", según el artículo 133 constitucional, que esas leyes emanen de ella. Esto quiere decir que puede haber dos tipos de leyes federales:

1. Aquellas que emanen de la Constitución:
2. Aquellas que no emanen de la Constitución. Conforme a lo anterior, las leyes que emita el Congreso de la Unión serán la Ley Suprema mientras que, a contrario sensu, las que no se desprendan de la Constitución no serán la "Ley Suprema". Por tanto, la conclusión es que la Constitución está por encima de las Leyes Federales.

²⁴ Cfr. DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Espasa-Calpe, 19ª edición, Madrid, 1970, p. 240.

- a. En lo que se refiere a los tratados internacionales, según el texto Literal del artículo 133 de la Constitución, es preciso que dichos tratados deben estar "de acuerdo con la misma", lo que significa que, si no están de acuerdo con la Constitución no pueden tener el carácter de "Ley Suprema". Existe una subordinación de los tratados internacionales a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y también esto repercute en considerar, sin discrepancia, que nuestro país sigue en lo que atañe a la comparación jerárquica entre tratados internacionales y normas internas constitucionales, un sistema monista nacionalista. Este sistema monista nacionalista puede ser valedero en el Derecho Interno mexicano pero, internacionalmente, engendra responsabilidad para todo estado que no cumpla sus compromisos internacionales, sin importar que el pretexto que se esgrima pudiera ser en el sentido de que el tratado no está de acuerdo con la Constitución y en esa virtud es calificado como inconstitucional.

Si atendemos al lúcido pensamiento de Séneca, nacido en Córdoba, España, el año 4 antes de la era Cristiana, el más brillante exponente del estoicismo romano²⁵ quien sostenía que el camino de la teoría es largo y, al mismo tiempo, oscuro, mientras que la ruta de ejemplo es corta y clara, cabría poner de ejemplo: entre México y Estados Unidos de América está en vigor el tratado bilateral que se denomina: "Convención sobre Recuperación y Devolución de Vehículos y Aeronaves Robados o Materia de Disposición Ilícita", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 14 de julio de 1983. El citado tratado es importante por la cercanía entre ambos países que propicia la comisión de tales ilícitos pero, en su texto, no se tuvo la precaución de satisfacer la garantía de audiencia que previene del artículo 14 constitucional. Ante esta falta de previsión de la garantía de audiencia dicho

²⁵ Cfr. ENCICLOPEDIA HISPÁNICA, primera edición preparada por Encyclopedía Británica Publishers Inc. México, Impresora y Editora Mexicana, 1989-1990, Volumen 13, p. 173.

tratado internacional no está de acuerdo con la Constitución y, en consecuencia no es Ley Suprema.

Si el mencionado tratado está en contra de la Constitución, es factible que un individuo al que se le despoja de un automóvil, presuntamente robado, con el objetivo de ser devuelto a Estados Unidos de América, sin que previamente sea oído ese individuo, por lo que está en condiciones de solicitar el amparo y protección de la Justicia Federal y lograr una resolución favorable. En virtud de una sentencia de amparo favorable que concede el amparo al poseedor de un automóvil robado nuestro país está imposibilitado para acatar el tratado y cumplir con su deber internacional de entregar el vehículo.

El desacatamiento del tratado por parte de nuestro país, derivado del acatamiento de la sentencia definitiva de amparo, bajo la perspectiva internacional, engendrará responsabilidad a nuestro país y esta responsabilidad consistirá en que tendrá que pagar una suma por concepto de indemnización.

A través del ejemplo citado se constata la existencia de dos derechos.

1. El Derecho Interno, en cuya virtud la Constitución mexicana prevalece, mediante el otorgamiento del amparo respectivo que favorece al individuo al que se le pretendía privar del automóvil, bajo el argumento de tratarse de un vehículo robado.
2. El Derecho Internacional, en el que ya no prevalece la Constitución mexicana, sino que tiene calidad de obligatorio el tratado internacional. A través de ese tratado internacional se desprende que nuestro país ha contraído el deber de entregar el automóvil, sin que, internacionalmente pueda invocarse la disposición de Derecho Interno, misma que solamente rige hacia el interior de nuestro país pero que no engendra deberes para la otra Alta Parte Contratante, ya que las relaciones jurídicas, entre ambos países, están regidas por el tratado internacional y no por la Constitución mexicana.

No descartamos la posibilidad de que ante el amparo otorgado en México,

podiera negociarse con acuerdo de ambos países, alguna especie de arreglos prácticos, a saber:

La Secretaría de Relaciones Exteriores, con cargo de alguna partida presupuestal. Destinada a imprevistos, podría ofrecer pagar el valor del automóvil al individuo

1. Que obtuvo el amparo y, de esa manera podría devolver el vehículo.
2. La Secretaría de Relaciones Exteriores, en virtud de que el amparo se concede.

Para el efecto de que la persona sea atendida por no haberse satisfecho la garantía de audiencia, pueda tomar la decisión de gestionar que se escuche al demandante y, llevado a cabo esto, se le priva de la posesión del automóvil

La Secretaría de Relaciones Exteriores, con cargo a una partida de imprevistos, está en aptitud de llegar a un convenio con el país pretensor, según el tratado internacional, y procede a pagar un precio convenido por el vehículo.

Juzgamos que la segunda interpretación que se ha enunciado sobre el texto del artículo 133 constitucional es lo verdaderamente aceptable, lo que no significa que sea lo más conveniente para nuestro país puesto que le puede engendrar responsabilidad internacional, además de que trastoca la trayectoria de nuestro país como Estado compilador de sus deberes internacionales.

NUEVA SITUACIÓN INTERNACIONAL EMERGIDA SOBRE LA JERARQUÍA DE LOS TRATADOS

La regla contenida en el artículo 133 constitucional, en donde es mayor el rango que corresponde a las disposiciones constitucionales frente a las normas contenidas en los tratados internacionales, ya no puede operar como ocurría antes de que nuestro país fuese Alta Parte Contratante en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.²⁶

²⁶ GARCÍA ARELLANO, Carlos, "La jerarquía de los tratados internacionales en el artículo 133 constitucional México, Porrúa, 2001, p. 10.

Esa calidad de Alta Parte Contratante en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que tiene nuestro país, pugna frontalmente con lo establecido en el artículo 133 constitucional. Se ha operado una transformación jurídica internacional, frente a la cual ya no puede mantenerse de manera igual la supremacía constitucional respecto a tratados que preconiza el referido artículo 133 constitucional. Hay hechos y circunstancias que ya no pueden evitarse y ante el surgimiento de nuevas condiciones, los problemas deben resolverse y no evadirse.

Ha habido un cambio de actitud, al que no se le ha dado la difusión que se hubiera esperado dentro de la abogacía, tanto en el foro, como en la academia. Por esa razón es conveniente que nos ocupemos de analizar lo que ocurrió en México y el mundo a partir del día 27 de enero de 1980.

El 27 de enero de 1980 entra en vigor la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y tiene como fundamento el artículo 13 de la Carta de las Naciones Unidas

Recordemos que la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados tuvo como base el artículo 13 de la Carta de las Naciones Unidas, en cuya virtud se le confirió a la Asamblea General de ese organismo internacional la misión de promover los estudios necesarios para impulsar el desarrollo progresivo del Derecho Internacional y su codificación. De acuerdo con ese objetivo, la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 21 de noviembre de 1947, creó la Comisión de Derecho Internacional, a la que se le encargó promover el desarrollo progresivo del Derecho Internacional y su síntesis.

En su primer periodo de sesiones, la Comisión de Derecho Internacional incluyó el "Derecho de los Tratados" como una de las materias susceptibles de ser codificada. La mencionada Comisión trabajó desde ese año de 1949, hasta que en 1966 se aprobó el proyecto definitivo de Convención sobre el Derecho de los Tratados.

Ya con el proyecto aprobado en el seno de la Comisión, la Asamblea Gene-

ral de las Naciones Unidas, en la resolución 2166 (XXI), de 5 de diciembre de 1966, convocó a una conferencia con el objeto de analizar el proyecto respectivo. De esa manera con la participación de 110 países, se aprobó la aludida Convención, misma que fue adoptada el 22 de mayo de 1969 y la firmaron 32 países.

Conforme a lo previsto en el artículo 84 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, la Convención entraría en vigor a los 30 días a partir de la fecha en que se depositase el trigésimo quinto instrumento de ratificación o de adhesión. Este requisito se cumplió el día 27 de enero de 1980. En esta fecha, entró en vigor, en lo general, para todos los países suscriptores y ratificantes, también entró en vigor en esa fecha para nuestro país.

Dejamos establecidos, como datos complementarios, que el 23 de mayo de 1969, el Plenipotenciario mexicano, debidamente autorizado al efecto, firmó *ad referendum*.

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, hecha en la citada ciudad en la misma fecha, la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el día 29 de diciembre de 1972, según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de marzo de 1973, aprobó la Convención mencionada. A su vez, Luis Echeverría Álvarez el 5 de julio de 1974 ratificó la Convención y mediante el depósito del Instrumento de Ratificación ante el Secretario General de las Naciones Unidas, el día 25 de septiembre de 1974, nuestro país quedó incluido entre las Naciones que ratificaron la Convención. Con esas bases, en el Diario Oficial de la Federación del 14 de febrero de 1975, se publicó el Decreto por el que se promulgó la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y se dio a conocer el texto literal de la Convención. A pesar de haber sido publicado el texto de la Convención en el Diario Oficial de la Federación, no entró en vigor ya que, como lo indicamos, el artículo 84 preveía que la Convención entraría en vigor el día 30 a partir de la fecha en que se depositase el trigésimo quinto Instrumento

de Ratificación o Adhesión y tal requisito, repetimos, se cumplió hasta el día 27 de enero de 1980.²⁷

De esta manera, en lo internacional suponiendo que nuestro país es Alta Parte Contratante en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, está sujeto a sus disposiciones y además, las normas de la aludida Convención previenen la preeminencia de las normas jurídicas internacionales sobre las normas jurídicas del Derecho Interno.

Consecuentemente, la situación ha cambiado y en México no puede considerarse que es norma única el artículo 133 constitucional. Los habitantes de nuestro país, entre los que están incluidos abogados y estudiosos del Derecho mexicano, requieren tomar conciencia en el sentido de que ha operado una variación de trascendencia y que no puede ignorarse, como si no existiera la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

En particular deben recalcar las disposiciones de la Convención de Viena que contradicen la tendencia de supremacía de la Constitución sobre los Tratados internacionales, tal y como se previene en el actual artículo 133 constitucional. En otros términos, se ha creado un problema de antagonismo entre disposiciones de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados que está en vigor para México y lo dispuesto en el artículo 133 constitucional.

Procedemos a citar lo establecido en los artículos 26, 27 y 46 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados:

Artículo 26. Pacta sunt servanda. Todo tratado en vigor, obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

Artículo 27. El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46.

²⁷ *Idem.*

A su vez, el artículo 46 previene la hipótesis de que un Estado consienta en obligarse por un tratado, con violación a una disposición de su Derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados. Esto no podrá ser alegado por dicho estado como vicio de consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su Derecho interno. Asimismo, dicho artículo previene que una violación es manifiesta si resulta evidente para cualquier estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe.

Capítulo 2

Conceptos fundamentales

2.1 CONCEPTO DE TRATADO

El autor Agustín Basave, define al tratado como "el acuerdo solemne entre sujetos del Derecho inter gentes destinado a producir determinados efectos jurídicos y que consta en un documento escrito, signados por órganos competentes para negociar, con plenos poderes para concluirlo".²⁸

Rafael de Pina Vara lo define como "acuerdo entre Estados celebrado para ordenar sus relaciones recíprocas en materia cultural, económica, etcétera, o para resolver un conflicto surgido entre ellos, o para prevenirlo".²⁹

Asimismo Modesto Seara Vázquez, define al tratado internacional diciendo:

tratado es todo acuerdo concluido entre dos o más sujetos del derecho internacional. Hablamos de sujetos, y no de Estados, para incluir también a las organizaciones internacionales.

En realidad los acuerdos entre sujetos de derecho internacional reciben nombres muy variados: tratados, convenciones, pactos, protocolos "modus vivendi", etc. Pero debe reservarse el nombre de tratado para aquellos acuerdos entre sujetos de derecho internacional, en cuya conclusión participa el órgano provisto del poder de concluir tratados (cuya determinación queda para el derecho interno de cada país) y está contenido en un instrumento formal único.

Se necesita entonces, para que haya tratado, que el acuerdo sea celebrado, en primer lugar, entre sujetos del derecho internacional. Así, no pueden considerarse tratados los acuerdos entre Estados y personas particulares, o entre personas particulares o jurídicas que pertenecen a diferentes Estados. Sería interesante analizar el carácter de los acuerdos concluidos entre el gobierno de los Estados Unidos y algunas tribus indias, igual que el tratado de paz firmado por Tom Starr y la nación Cherokee.

Además, aun cuando el acuerdo sea entre Estados, es necesario que inter venga el órgano provisto del poder de concluir tratados, y que el acuerdo esté contenido en un instrumento formal único. Si, por ejemplo, los Estados llegan a un acuerdo a través de un intercambio de notas o de memoranda, no se puede hablar de tratado.

²⁸ BASAVE FERNÁNDEZ DEL VALLE, Agustín, *Filosofía del Derecho Internacional: sus Filosofía y polotología de la Sociedad Mundial*, México, UNAM, 1985, p. 124.

²⁹ PINA VARA, Rafael de, *Diccionario de Derecho*, 23ª edición actualizada por Juan Pablo de Pina García, México, Porrúa, 1996, p. 485.

Hay que distinguir también los tratados, de las declaraciones de principios que no están destinadas a producir efectos de derecho, sino que sólo pretenden indicar determinada intención de los gobiernos signatarios.³⁰

Un concepto más de tratado es el que maneja Francisco José Contreras: "Tratados. Son el acuerdo de voluntades de sujetos de la comunidad internacional, Estados u organismos internacionales, que crea, modifica o extingue derechos y obligaciones entre las partes".³¹

2.2 CLASIFICACIÓN DE LOS TRATADOS

Tratado es todo acuerdo concluido entre dos o más sujetos del derecho internacional. Hablamos de sujetos, y no de Estados, para incluir también a las organizaciones internacionales.

En realidad los acuerdos entre sujetos de derecho internacional reciben nombres muy variados: tratados, convenciones, pactos, protocolos, etc. Pero debe reservarse el nombre de tratado, para aquellos acuerdos entre sujetos de derecho internacional, en cuya conclusión participa el órgano encargado de poder confirmar tratados.

Habría que hacer énfasis, en que existen diferentes formas de clasificación de los tratados atendiendo a diferentes factores, pero en el caso particular de esta investigación sólo dos criterios nos interesan:

Entre las muchas clasificaciones que pueden hacerse de los tratados, atendiendo a diferentes factores, sólo dos criterios nos interesan, uno relativo al fondo, y otro al número de participantes. La más importante es la primera, según la cual pueden distinguirse dos clases de tratados: a) Los tratados-contratos, de finalidad limitada a crear una obligación jurídica que se extingue con el cumplimiento del tratado; ejemplo, si dos Estados celebran un tratado para fijar su frontera común, una vez que este objetivo haya sido conseguido se agota el contenido del tratado. b) Tratados-leyes, destinados a crear una reglamentación jurídica permanentemente obligatoria, como el caso de la convención firmada en Viena en abril de 1961, sobre privilegios e inmunidades de

³⁰ SEARA VÁZQUEZ, Modesto, *Derecho Internacional Público*, México, Porrúa, p. 29.

³¹ CONTRERAS VACA, Francisco José, *Derecho internacional privado*, tercera edición, México, Oxford University Press, 1998. p. 12.

los agentes diplomáticos; en este caso se trata de crear una reglamentación permanente.

Según las partes que intervienen en un tratado, se puede hablar de tratados bilaterales o bipartitos cuando sólo hay dos partes, o de tratados multilaterales o multipartitos cuando participan más de dos Estados.³²

México firmó un acuerdo con los norteamericanos que no forma parte de la Convención de Viena, por lo tanto a Estados Unidos no se le puede obligar a que cumpla con dicho Tratado. En cambio nuestro país sí debe respetar y asumir dicho tratado toda vez que si no lo hace se hará acreedor a sanciones internacionales. Por otro lado cabe hacer mención que México está en desventaja con Estados Unidos, porque éstos sí defienden su Derecho Interno y en México los Tratados Internacionales están por encima de nuestras leyes federales.

2.3 PRINCIPIOS DE LOS TRATADOS

Hay una serie de principios generales fundamentales que rigen el derecho de los tratados, algunos principios que sólo crean obligaciones entre las partes, el tratado no puede obligar a los Estados que no han participado en él, es decir, no han aceptado su consentimiento. Otro de los principios es el resultado de las estructuras de la sociedad como conjunto de Estados jurídicamente equivalentes que no hay poder capaz de imponer a los Estados una determinada conducta si éstos no han otorgado su consentimiento.

a) El principio "pacta sunt servanda".—Que prescribe la obligatoriedad de los tratados. A este principio nos hemos referido al hablar del fundamento de derecho internacional, al señalar que algunas teorías encontraban en él la base del sistema jurídico internacional, como Kelsen y la Escuela de Viena y, aunque con ciertas modalidades. Anzilotti. La seguridad de las relaciones internacionales estaría comprometida si se dejase a la voluntad de las partes el cumplimiento o incumplimiento de los pactos. Sin embargo, el principio no es absoluto, y admite alguna excepción, [. . .].

b) El principio de que los tratados sólo crean obligaciones entre las partes, "res inter alios acta". El tratado no puede, en principio, obligar a los Estados que no han participado en él, puesto que, naturalmente, no han podido dar su consentimiento. Pero tampoco puede enunciarse este principio de un modo absoluto, y en algunos casos, un tratado puede crear obligaciones y derechos respecto a terceros. Por ejemplo, en el asunto de la desmilitarización de las islas Aland (decidida en un tratado firmado entre Rusia y otros países), Finlan-

³² *Ibidem*, 30

dia sostenía que, por no haber tomado parte en ese tratado, no se creía obligada por él; pero la comisión de juristas reunida en París en 1920, decidió que ese tratado, a causa de los intereses vitales de otras potencias, envueltos en él, había creado una situación jurídica objetiva, y era oponible a los Estados terceros.

c) El tercer principio: el consentimiento es la base de la obligación jurídica, "ex consensu advenit vinculum", es el resultado de la estructura de la sociedad internacional, como conjunto de Estados jurídicamente iguales, en que no hay poder capaz de imponer a los Estados una determinada conducta si éstos no han dado su consentimiento. Claro que también a este principio son aplicables las reservas que hemos hecho al anterior.³³

De igual manera el artículo 2 de la Convención de Viena define a los tratados internacionales como: "un acuerdo internacional celebrado por escrito entre estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular".³⁴

Me queda claro con estos principios que México no debió firmar tratados con Estados Unidos, porque en la medida que no forma parte de la Convención de Viena como lo marca el artículo 2 no se le puede obligar a cumplirlos. Existe una desventaja entre los que firman este Tratado en cuanto a la defensa de su derecho interno ya que en Estados Unidos, este derecho está por encima de los tratados internacionales mientras que en nuestro país los tratados internacionales están por encima de nuestras leyes federales.

2.4 FORMAS DE APROBACIÓN DE LOS TRATADOS

Me parece imprescindible, que admitida la importancia de la firma del tratado con otros países en proceso de su aprobación, sea requisito indispensable el ser discutido en forma directa en la Cámara de Diputados, ser ratificado por la Cámara

³³ *Ibidem*, pp. 30-31.

³⁴ SZÉKELY, Alberto, *Instrumentos Fundamentales de Derecho Internacional Público*, tomo I, México, UNAM, p. 178.

de Senadores, toda vez que con la firma de estos tratados se provocan modificaciones a nuestras leyes.

SECCIÓN 1.—*Procedimiento de conclusión de los tratados.* Podemos distinguir tres fases; negociación, firma y ratificación.

Párrafo 1.—*Negociación.* Bajo este nombre se designa el conjunto de operaciones encaminadas a establecer el texto del tratado. Tales negociaciones pueden tener lugar en el cuadro de discusiones celebradas entre los agentes diplomáticos de un Estado y los representantes de otro, que son normalmente funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Este es el procedimiento normal de negociación para los tratados bilaterales. Para los multilaterales el procedimiento normal es establecer el texto por discusiones celebradas dentro de una conferencia o congreso internacional; aunque últimamente también se ha seguido el método de discutirlo en las organizaciones internacionales. Los órganos que pueden encargarse de la negociación de los tratados son aquellos órganos estatales que tienen la competencia de las relaciones internacionales: generalmente, y por encargo del gobierno, la Secretaría de Relaciones Exteriores. Las personas que van a negociar deben ir provistas de "poderes", que es la autorización concedida por los órganos anteriormente citados.

Independientemente del contenido, que es el objeto de las discusiones y en cuya determinación los representantes de los diversos Estados deben atenderse a las instrucciones recibidas de sus respectivos gobiernos hay una serie de problemas que se dan siempre en la celebración de los textos de los tratados.

a) Determinación del idioma que se va a utilizar. En un principio se utilizaba como único idioma el latín, lo cual tenía la ventaja de establecer un idioma común. Posteriormente, a partir del siglo XVIII principalmente, comenzó a utilizarse el francés, y la versión francesa era la única considerada auténtica en los tratados multilaterales. Desde comienzos del siglo XIX el inglés adquirió también rango de lengua diplomática, y a menudo se utilizaron dos idiomas en la redacción de un tratado, teniendo igual valor ambos, con lo cual se dificultaba la interpretación de los tratados cuando había divergencia o contradicción entre los textos redactados en diferente lengua. A pesar de los inconvenientes que ello significa, la evolución actual tiende a considerar como auténticos los textos redactados en un número de idiomas cada vez mayor. Por ejemplo, los cinco textos de la Carta de las Naciones Unidas redactadas en otros tantos idiomas (español, inglés, francés, ruso y chino) tienen el mismo valor.

La causa de esta tendencia hay que buscarla en consideraciones de prestigio, que privan sobre la seguridad en la interpretación.

b) El texto de los tratados. Podemos distinguir en ellos una serie de partes: 1) Preámbulo. La práctica de comenzar los tratados invocando a la divinidad antes seguida por casi todos los países, queda ahora limitada a los concluidos por la Santa Sede y los países islámicos. Se señalan también las partes contratantes, ya sea enumerando los Estados, los órganos estatales o los gobiernos. Una excepción la constituye la Carta de las Naciones Unidas, que comienza con la frase "Nosotros, los pueblos de las Naciones Unidas...", pero la conclusión de los tratados en nombre de los pueblos es algo que, aparte del ejemplo anterior, no se da en la práctica internacional.

2) Exposición de Motivos.—Aunque no siempre, suele terminar el preámbulo con una exposición de motivos de gran utilidad a veces, porque permite conocer los propósitos de las partes contratantes y puede ayudar a la interpretación del texto cuando éste ofrece algunas dudas.

3) El cuerpo de los tratados.—Casi siempre el texto de los tratados está dividido en artículos y a menudo también en partes o capítulos, conservando la numeración general de los artículos. A veces se añade uno o varios anexos para las cuestiones técnicas, que son redactadas por expertos en la materia. La práctica actual tiende a dedicar los primeros artículos a explicar el significado de ciertos términos que se utilizarán a lo largo del texto tratado; por ejemplo en la "Convención de Viena sobre Relaciones e Inmunidades Diplomáticas" (18 de abril de 1961), el artículo 1º está destinado a explicar la significación de los términos "jefe de misión", "miembros de la misión", "miembros del personal de la misión", etcétera.

Párrafo II.—*Firma*. Una vez establecido el texto del tratado viene la segunda fase, la firma, que no es más que el reconocimiento, por parte de los representantes de los Estados, del contenido del tratado.

Al hablar de la negociación nos habíamos referido a los "poderes" para negociar, que son diferentes de los poderes para firmar. Aquí son necesarios los llamados "plenos poderes", expresados en un documento escrito que designa la persona autorizada para firmar por el órgano estatal que, según disponga la Constitución interna, pueda comprometer internacionalmente al Estado. La persona provista de los plenos poderes es el "plenipotenciario".

Pueden constar en el mismo documento el poder de negociar y el de firmar, pero esa no es una regla absoluta. Naturalmente, hay ciertas personas que no necesitan los plenos poderes, como sería el caso de aquellos que, en razón de sus funciones, ya tienen el poder de ligar internacionalmente al Estado: Jefe de Estado, o el embajador que ha recibido ya de un modo general los plenos poderes y no necesita pedirlos para cada caso concreto.

Muchas veces, antes de firmar el tratado, es decir, de estar de acuerdo sobre el texto definitivo del mismo, puede ocurrir que los gobiernos deseen estudiar más detenidamente dicho texto y eventualmente introducir modificaciones; para ello hay dos operaciones previas a la firma, que pueden utilizarse indistintamente: 1) la rubrica, que consiste en que el representante de un estado coloca, al final del texto, sus iniciales y 2) la firma *ad referendum*, implica el sometimiento del texto al gobierno respectivo, para que pueda ser considerado como definitivo.

Párrafo III.—*Ratificación*. Es la aprobación del tratado, hecha por los órganos internos constitucionalmente competentes para ligar el Estado en las relaciones internacionales, y que determina su obligatoriedad definitiva.³⁵

Es aquí en donde el Congreso de la Unión debe intervenir para conocer qué contiene el Tratado que pueda beneficiarnos, y también si nos puede perjudicar de

³⁵ SEARA VÁZQUEZ, Modesto, *Op. cit.*, pp. 126-129.

alguna manera porque se supone que en la Cámara de Diputados se encuentran representados todos los gobernados, y que el Congreso debe discutirlo y ponerlo a consideración para que los ciudadanos conozcamos, qué es lo que se pretende firmar y hasta dónde se compromete nuestro país.

El derecho interno de cada país establece cuál es el órgano competente para ratificar y a él habrá que remitirse para determinarlos. Algunas constituciones reservan esa función al ejecutivo, y esta posición, que era propia de las monarquías absolutas y los Estados autoritarios, va desapareciendo. Hoy los principales sistemas constitucionales reservan ese poder, o al órgano legislativo, o al legislativo y el ejecutivo actuando de concierto.

[...]

La ratificación es la operación que da a los tratados su fuerza obligatoria; sin embargo, algunos tratados, por disposición expresa contenida en los mismos va a entrar en vigor en el momento mismo de la firma, sin perjuicio de que después sean sometidos a la ratificación. Esa entrada en vigor será, entonces, puramente provisional, y se justifica por razones de oportunidad.

Pero hay que señalar un tipo especial de tratados que no necesitan ratificación, como los llamados "executive agreements", en los Estados Unidos. En principio, tales "agreements", que se diferencian de los "treaties", no es necesario que sean sometidos a la aprobación del Senado, y pueden distinguirse dos modalidades: los "presidential executive agreements" y los "congressional executive agreements", los primeros simplemente aprobados por el presidente, y los segundos sometidos al Congreso, en vez de al Senado. Gran parte de las relaciones internacionales de los Estados Unidos se llevan a cabo a través de esos "executive agreements", que constituyen, en manos del presidente, un medio de escapar al control del Senado; por medio de ellos se han concluido a veces acuerdos de gran importancia política, como los de Yalta, que fueron muy criticados por no haber sido sometidos al procedimiento normal de los "treaties".

La ratificación es un acto discrecional del Estado, es decir, el Estado no se encuentra obligado a ratificar los tratados que hubiese previamente firmado. Otra consecuencia de esa discrecionalidad es que no hay un plazo determinado para proceder a la ratificación; el Estado puede hacerlo cuando crea conveniente, y a veces tal operación ha tenido lugar muchos años después. Claro que el tratado se puede fijar una fecha límite para ratificar, en cuyo caso los Estados deben proceder a ella dentro de dicho límite, y no lo hicieran se entendería que renuncian a formar parte del tratado.

Respecto al procedimiento de la ratificación hay que distinguir: a) Para los tratados bilaterales lo normal es que un Estado proceda a comunicar a otros los instrumentos de ratificación, o bien, y es el procedimiento más utilizado, se realiza un intercambio de las cartas de ratificación, levantándose un proceso verbal de intercambio. b) En lo que se refiere a los tratados multilaterales, la práctica actual ha impuesto un llamado depósito de los instrumentos de ratificación, es decir, en el tratado se designa qué Estado va a ser el depositario, y éste será el que reciba los instrumentos de ratificación y él se encargará de

comunicar a todos los otros las ratificaciones recibidas. En los tratados concluidos bajo los auspicios de las Naciones Unidas se ha desarrollado la práctica de designar como depositaria la Secretaría de Organización.

[...]

SECCIÓN 2.—*La adhesión.* Es el acto jurídico por el cual un Estado entra a formar parte de un tratado en cuya negociación y firma no había participado. Una parte de la doctrina trata de establecer una distinción entre *accesión* y *adhesión*; la primera sería la entrada pura simple en el tratado, aceptando todas las obligaciones y beneficiándose de todos los derechos; la segunda sería la entrada en un tratado limitada a únicamente a algunas de las disposiciones del tratado.

Esa distinción, sin duda ninguna, podría ser útil desde el punto de vista de la técnica jurídica, pero la práctica internacional utiliza indistintamente ambos términos, por lo cual es más conveniente considerar que son equivalentes.

La adhesión es un acto voluntario que debe entenderse de la siguiente forma: 1) respecto a los estados que forman parte del tratado. Pueden limitar la entrada de los otros en la forma que crean conveniente, reduciéndola a los Estados que se encuentran en determinada zona geográfica, o excluyendo expresamente algunos o permitiéndoles únicamente la adhesión a ciertas disposiciones convencionales y no a todas. 2) Respecto a los terceros Estados. Son libres de entrar o no y de aceptar todas o partes de las disposiciones convencionales, a reserva, claro está, de la facultad que las partes primitivas en el tratado tienen de aceptar o rechazar condiciones.

En principio, la adhesión tiene como consecuencia inmediata el que el Estado que la presta entre a formar parte automáticamente del sistema convencional en cuestión, en su totalidad o en parte como hemos señalado. Sin embargo, una práctica reciente ha hecho aparecer la llamada adhesión bajo reserva de ratificación, condicionando entonces la entrada en vigor del régimen convencional a su aprobación por los órganos internos competentes para ratificar.

SECCIÓN 3.—*Las reservas.* La reserva es el acto jurídico por el cual un Estado parte en un tratado declara que rechaza la aplicación de ciertas disposiciones, o que les atribuye determinado sentido.

Las reservas no son admisibles, no tendrían sentido, para los tratados bilaterales, puesto que en realidad a lo que equivaldrían sería a limitar el alcance del tratado, es decir, sería una manera de mostrar inconformidad con el texto del tratado negociado, y si se admitiese la reserva ya no sería el mismo tratado el que se va a poner en vigor sino otro diferente.

Por contra, sí son lícitas en los tratados multilaterales. La cuestión que se presenta es la de determinar en qué grado es necesaria la aceptación de las reservas por parte de los otros Estados contratantes. Aquí encontramos una doble dirección de la práctica internacional: en Europa priva el criterio de que para que un Estado que presenta reservas a una convención multilateral puede entrar en el sistema convencional en cuestión se necesita el consentimiento unánime de las partes del tratado; en América no se exige el consentimiento unánime, pero el Estado que las presenta sólo quedaría ligado a aquellos otros que las hayan aceptado, independientemente de que el tratado continúe en vigor entre las primitivas partes contratantes.

Es obvio que, al hacer una reserva, el Estado quedará desligado de determinada obligación objeto de ella, pero tampoco podrá exigir de los otros su cumplimiento.

Las reservas pueden hacerse en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, y el Estado que ha sido designado depositario deberá hacerlas conocer a todos los otros contratantes para que estos puedan hacer saber su opinión sobre ellas. La práctica reciente considera que los Estados que han recibido dicha comunicación y no presentan su protesta contra las reservas, dan su aceptación tácita.³⁶

Se afirma que cualquier Estado puede presentar reservas, a condición de que se respete la finalidad principal y el objeto del tratado, y así podrá entonces entrar a formar parte de él aunque haya algún otro que no las acepte.

SECCIÓN 4.—*Registro y publicación de los tratados.* El Art. 18 del Pacto de la Sociedad de las Naciones introdujo una innovación en el derecho de los tratados:

“Todo tratado o compromiso internacional que se celebre en lo sucesivo por cualquier miembro de la Sociedad, deberá ser inmediatamente registrado por la Secretaría y publicado por ella lo antes posible. Ninguno de estos tratados o compromisos internacionales será obligatorio antes de haber sido registrado”.

Tomado al pie de la letra este artículo, condicionaba la validez de los tratados internacionales a su registro y publicación. La práctica se encargó, sin embargo, de moderar un poco el alcance de esta disposición, en el sentido de entender que el efecto de no registro y publicación se limitaba a que no podrían ser utilizados ante la SDN, ni ante la C.P.J.I.

El Art. 102 de la Carta de las Naciones Unidas reproduce la misma disposición, pero recogiendo en su segunda parte lo que la práctica internacional había elaborado:

“Ninguna de las partes en un tratado o acuerdo internacional que no haya sido registrado conforme a las disposiciones del párrafo 1 de este artículo, podrá invocar dicho tratado o acuerdo ante órgano alguno de las Naciones Unidas”.³⁷

2. 5 EMPRESA

Para determinar la autonomía de la ciencia deben reunirse varios factores: doctrinal, legislativa, tribunales jurídicos y académico; desde este punto de vista la empresa no es una ciencia autónoma.

³⁶ *Ibidem*, pp. 129-132.

³⁷ *Ibidem*, p. 133.

El código de comercio establece los actos de comercio pero no dice qué es la empresa. La empresa en México no tiene personalidad jurídica por eso el código de comercio no la reconoce, sólo la menciona, nos habla de actos de comercio

La empresa como figura jurídica presenta problema de conceptualización, por lo que algunos autores coinciden en que no existe una definición legal que la defina.

2.6 NATURALEZA JURÍDICA DE LA EMPRESA

De donde parte la empresa.

La empresa podría ser como un derecho del empresario para producir bienes o servicios estableciendo relaciones jurídicas con terceros para el mismo a fin.

Esta naturaleza jurídica deja fuera a los trabajadores por lo tanto no se puede afirmar que sea un derecho.

Otros sostienen que la naturaleza jurídica es el patrimonio separado entre el empresario y la empresa, por ejemplo una sociedad anónima si entra en bancarrota y cae en insolvencia no puede unificar el patrimonio personal de los socios con el de la empresa para hacer frente a las obligaciones.

Esto es una universalidad de hechos porque todos los activos de la empresa aspiran a tener un tratamiento jurídico unitario sólo que por la misma constitución del activo son diversas.

Por ejemplo, el tratamiento jurídico a una maquinaria, y el tratamiento jurídico a los trabajadores no es lo mismo, porque en el primero se acredita por la factura y en los segundos al contrato, por lo tanto, la empresa no da un trato jurídico unitario y no se puede dar porque son diversos objetos y para identificarlos se da de diferentes maneras.

Este concepto es parcialmente válido en cuanto a la universalidad de hecho pero considero que le falta el tratamiento jurídico adecuado, sin embargo existen una serie de definiciones de tipo legal que más adelante se enlistarán.

Rafael de Pina Vara define a la empresa de la siguiente manera: El comerciante, mediante el ejercicio del comercio, realiza la función de aportar al mercado general bienes y servicios, con fines de lucro. Esta actividad es realizada por el comerciante –individual o social– a través, de la organización de los elementos patrimoniales y personales necesarios, elementos que en su conjunto integran a su empresa. La empresa es, pues la organización de una actividad económica que se dirige a la producción o al intercambio de bienes o servicios para el mercado (Barrera Graf, Tratado de derecho mercantil)³⁸

Barassi ha dicho que la empresa es la organización profesional y de la actividad económica del trabajo y del capital tendiente a la producción o al cambio; es decir, a la distribución de bienes y servicios.

Ferrara Franchesco, Organización de personas y bienes para el ejercicio de una actividad productiva cuyo riesgo soporta el empresario.³⁹

Este autor integra otro elemento al concepto que es la organización de personas además del riesgo del empresario.

Cesar Vivarte. Habla sobre los aspectos de la empresa. Organismo económico que bajo su propio riesgo pone en marcha los elementos necesarios para producir bienes o servicios que serán destinados al mercado.⁴⁰

El elemento distintivo de este concepto es los bienes y servicios y que son destinados al mercado.

Fabián Mondragón. Es una organización de una actividad económica llevada a cabo por el empresario que se dirige a la producción tanto de elementos materiales como inmateriales con el fin de intercambiar productos o servicios en el mercado en general, tratando de obtener una ganancia lícita.⁴¹

³⁸ PINA VARA, Rafael, *op. cit.*, p. 263.

³⁹ Apuntes de la cátedra de Derecho Empresarial. Dictado por el maestro Jorge Zaldivar el 30 de enero de 2001.

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ *Idem.*

La Ley Federal del Trabajo (artículo 15) da el siguiente concepto de empresa: "la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios".

El Diccionario de la Real Academia Española, señala que es la entidad integrada por el capital y el trabajo, como factores de producción y dedicada a actividades industriales, mercantiles o de prestación de servicios, con fines lucrativos y la consiguiente responsabilidad.

CONCEPTO ECONÓMICO DE EMPRESA. Keynes, John Maynar. Es una unidad microeconómica que reúne y combina los factores de la producción para posteriormente destinarlo al mercado como producto terminado.

C) ELEMENTOS DE LA EMPRESA.

Elementos Tradicionales de la Empresa:

Trabajador: con su fuerza de trabajo se logran bienes o servicios.

Empresario: arriesga su capital

Patrimonio: todo el activo de la empresa.

Pero encontrar los elementos de la empresa puede ser un trabajo complicado, y es importante señalar que Mario Bauche divide la empresa en :

1.- INMATERIALES:

- a) **Hacienda:** es la totalidad del patrimonio de la empresa, es decir todo lo susceptible de ser valorado económicamente.
- b) **Aviamento:** Se refiere a la organización de la empresa, representada en el banco de datos de los clientes, periodicidad de venta, lista de proveedores, y todo lo que traiga como resultado el control óptimo de los datos más importantes.
- c) **Derecho de arrendamiento:** Es un derecho irrenunciable que el empresario debería tener por un periodo de 10 años, de derecho de arrendar el bien inmueble, calculados de la siguiente manera; 5 años para recuperar la inversión y otros 5 para obtener ganancia.
- d) **Propiedad Industrial:** Que se expresa a través de los siguientes elementos.
 1. Otorgamiento de patentes de inversión
 2. Modelos de utilidad
 3. Diseños industriales
 4. Marcas
 5. Avisos comerciales
 6. Nombres comerciales
 7. Denominación de origen
 8. Secretos industriales
- e) **Propiedad Intelectual:** Mario Bauche establece el aspecto de la Propiedad Intelectual en el sentido que dentro de la empresa se dé

el caso de la creación de alguna obra literaria producida por un trabajador, lo cual tendría como consecuencia que los derechos patrimoniales o de explotación de la obra pudiera ser transferidos desde el inicio a las empresas.

2. MATERIALES:

- a) **Maquinaria;** referente a los aspectos de tecnología en la empresa
- b) **Materia prima;** Como un elemento básico en la producción
- c) **Muebles;** referente a todo el mobiliario de la empresa.
- d) **Terrenos;** para establecer físicamente la empresa.

3. HUMANOS:

- a) **Empresario;** que se divide en individual y colectivo (dos o más personas)
- b) **Auxiliares;** pudiendo tener un tratamiento desde el punto de vista laboral como dependiente de la empresa o independientes, que prestan sus servicios a varios patrones.⁴²

Comerciante (Derivado de comercio y éste a su vez del latín *commercium*, de cum = con y *merx-cis* = mercancía)

II. De acuerdo con el a. 3° del Cco., se reputan comerciantes las personas que, teniendo capacidad legal para ejercer el comercio, hacen de él su ocupación ordinaria; las sociedades constituidas conforme a las leyes mercantiles; y las sociedades extranjeras o las agencias o sucursales de éstas que ejerzan actos de comercio dentro del territorio nacional.⁴³

A las leyes mercantiles y las sociedades extranjeras o sucursales de éstas, que ejerzan actos de comercio dentro del territorio nacional. Como se ve en el Código de Comercio que distingue entre dos tipos de comerciantes, los individuales y los colectivos, establece para la atribución de tal carácter criterios diversos; así en cuanto a los comerciantes individuales, se basa en un criterio material, como lo es el hacer del comercio su ocupación ordinaria, en cuanto a las sociedades distingue si se trata de sociedades mexicanas, y les aplica un criterio estrictamente formal (que se constituyen conforme a las leyes mercantiles) y de las sociedades extranjeras o sucursales de éstas establece un criterio mixto, consistente por una parte, en que reúnan los requisitos exigidos por las leyes de su lugar de origen para considerarse como sociedades y, por la otra, que realicen actos de comercio en el territorio nacional.

⁴² ZALDÍVAR, Jorge, "Regulación integral de la empresa", Tesis de maestría, pp. 62-64.

⁴³ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, 13a. edición, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, p. 510.

Comerciante individual. Éste obviamente debe tener capacidad de ejercicio y realizar, actos de comercio de manera habitual, independientemente de que esa sea o no su ocupación ordinaria o principal. Pero además, hay que señalar que de conformidad con los artículos 3º y 5º del Código de Comercio el concepto de comerciante es genérico, pues comprende a los mercaderes, arrendatarios, constructores, fabricantes, banqueros y demás personas que en forma habitual realizan actos considerados como de comercio por el artículo 75, esto a mi modo de ver requiere una explicación, en efecto consideramos que el derecho mercantil es una categoría histórica, es decir, una rama del derecho que más que cualquiera otra manifestó y se desarrolla obedeciendo a razones eminentemente prácticas ocurridas durante el proceso histórico, las cuales en la inmensa mayoría de los casos precedieron a los conceptos jurídicos.

De acuerdo con este orden de ideas, podemos afirmar que en los albores del derecho mercantil las actividades comerciales quedaban restringidas a la compra la venta y transporte, más con el devenir histórico, las actividades consideradas como comerciales fueron aumentando, aunque en algunos casos o en la mayoría de ellos, las personas que las realizaban conservaron denominaciones más concretas que por costumbre se empleaban para identificarlas según el ramo de su actividad: fabricantes, banqueros, constructores, etc.

Rafael de Pina Vara define lo siguiente: Respecto a que al comerciante es persona física que realiza habitualmente, con carácter profesional, actos de comercio.⁴⁴

Microempresa. En realidad no hay un concepto bien definido de la microempresa, pero de acuerdo con la explicación de Jorge Zaldívar Vázquez nos dice que la Microempresa tiene:

- a) Nulo acceso al crédito
- b) Su administración es totalmente empírica
- c) Ingresos brutos a \$ 80,000.00 anuales.

⁴⁴ PINA VARA, Rafael de, *op. cit.*, p. 163.

- d) Esta comprendida de personas de escasos ingresos . Posee de uno a seis integrantes involucrados aproximadamente, estas iniciativas llamadas microempresas han sido generadas por emprendedores, quienes se han visto sin empleo, o con el fin de complementar los ingresos o simplemente por el ánimo o deseo de utilizar habilidades y destrezas con las que se cuentan.

Quienes componen la microempresa, se consideran desde la señora que vende empanadas en su casa, pasando por el joven, padre de familia que decide instalar un rudimentario taller en la marquesina de su casa, etc.

Clasificación del mercado donde puede estar un bien o servicio. En el caso de la microempresa, es local, sólo tiene influencia en una calle o cuadra.

Mediana empresa. Como en el caso anterior no hay una definición muy clara, pero si sabemos como esta conformada y es de la siguiente manera:

- a) De 100 a 250 trabajadores.
- b) Sus ingresos son hasta \$2,500.000 de pesos (brutos).
- c) Su organización es institucional (tiene un consejo de Administración, asesores, etc.).
- d) Su mercado tiene influencia regional.
- e) Tiene acceso al crédito.
- f) Su administración es científica basa su organización en métodos comprobados de estándares de calidad por rendimiento.
- g) Su producción proviene de máquinas.

En el caso de la mediana empresa su influencia va a ser regional comprende un estado o un conjunto de estados de la república.

Capítulo 3

Derecho aplicable a los tratados internacionales y su relación con la micro y mediana empresas

3.1 ANÁLISIS DE LOS ARTÍCULOS 50, 73,74, 76 Y 133 CONSTITUCIONALES

Artículo 50: El poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras; una de Diputados y otra de Senadores.

El antecedente inmediato del artículo 50 es el mismo precepto de la Constitución de 1917 que no ha tenido modificación hasta la fecha.

El Congreso de la Unión es la entidad de dos cámaras en ella se deposita el Poder Legislativo Federal, esto significa que tiene la función de discutir y aprobar normas jurídicas de aplicación general.

Por otro lado, cabe señalar que el Poder Ejecutivo Federal, a través del presidente de la República, también interviene en la elaboración de legislación federal en etapas de sanción, promulgación y publicidad de las leyes.

Un análisis de la historia constitucional nos señala que la creación del bicameralismo en Inglaterra y en Estados Unidos obedeció a necesidades estructurales del sistema político, económico y social de estas dos naciones para crear ese sistema, en dichos países no surgió de un vacío teórico sino de la realidad cotidiana. Por otro lado, en otros países se inventaron modalidades de los ingleses y norteamericanos que no siempre respondieron a las realidades sociales de esos países, como es el caso de nuestro país.

Ahora bien, en el contexto constitucional mexicano, el Poder Legislativo Federal ha pasado por diversas etapas que a continuación se analizarán.

La primera Constitución mexicana, promulgada en 1824, se adoptó fielmente del modelo norteamericano antes descrito, a la Cámara Baja se le denominó de diputados y a la cámara alta de senadores.

La Constitución de 1857 suprimió al Senado, estableciendo por lo tanto un sistema de una Cámara. La oposición del Constituyente de 1856-1857 por el Se-

nado, obedecía al recuerdo aún reciente de los Senadores asimilados bajo los regímenes centralistas y a los cuales se atacó severamente por ser cuerpos aristócratas y elitistas.

Finalmente en 1874 se reformó la Constitución de 1857, al reimplantarse el bicameralismo según el modelo norteamericano. Así la Cámara de Diputados tendría la representación popular mientras el Senado representaría nuevamente a las entidades federativas y al Distrito Federal. Posteriormente este sistema fue adoptado por la Constitución vigente y se ha conservado intacto hasta nuestros días.

Desde mi particular punto de vista considero que en este sistema nos muestra que todas las iniciativas de ley, como el caso de la firma o la aprobación de los tratados internacionales que afectan directamente a toda la nación deben discutirse en ambas Cámaras, ya que en la Cámara de Diputados está representado el pueblo y que en este caso son los directamente afectados, de ahí se origina la necesidad de reformarse el artículo 133 constitucional para que se discuta y se apruebe por ambas cámaras.

Artículo 73 de las Facultades del Congreso.

El Congreso de la Unión como en los otros dos poderes de la federación tiene atribuciones limitadas de acuerdo con el principio de distribución competencial que se rige entre los Estados y la Federación contenido en el artículo 124 de la Constitución. De esta manera, es la propia Constitución la que delimita expresamente el ámbito de acción del Poder Legislativo Federal.

La norma establece las principales facultades del Congreso de la Unión y podemos afirmar que de los tres órganos de la Federación, es el Poder Legislativo el que dispone el mayor número de atribuciones; sin embargo, desde la perspectiva de los gobernados la presencia del Congreso de la Unión no es tan evidente como la de los otros dos órganos, en virtud de que la mayor parte de sus atribuciones consisten en producir leyes, esto es, expedir normas jurídicas generales, cuya aplicación a los casos concretos principalmente compete a los otros dos poderes y es en ese mecanismo de la aplicación de las leyes en el que el gobierno hace contacto con sus autoridades.

Es importante señalar que en este caso se verán afectadas gravemente las decisiones del Poder Legislativo en la medida que ya no podrán emitir normas jurídicas legisladas en materias que se hayan comprometido internacionalmente. Sobre este particular en el Tratado de Libre Comercio se intentan tocar materias que hoy por hoy son reguladas legislativamente con autonomía: la libertad, independencia y soberanía nacionales.

Los tratados internacionales se firman para ser acatados sobre todo por un país débil frente a una potencia y más aun que nuestro país tiene la tradición de ser una nación respetuosa de sus compromisos internacionales.

Es importante recordar que el Estado actúa a través de sus tres poderes, uno de esos poderes es el Legislativo, todos los poderes del Estado, al representar a éste tienen el deber de dar cumplimiento al tratado internacional y si no lo cumplen crean responsabilidad para el propio Estado. De esta manera la responsabilidad del Estado puede derivar de la actuación de cualquiera de sus tres poderes.

En la fracción VII del artículo 73 constitucional se establecen las facultades del Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Ya no podrá gravar con tributos aduanales las mercancías que se importen, ni podrá aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, además no podrá restringir o prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos cuando lo estime necesario para el interés del país. Tendrá que sujetarse a lo que haya pactado y si quien lo pactó se equivocó, sólo podrá lamentarse de lo que en su oportunidad pudo haberse evitado.

La fracción X explica que se legisla en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123.

En la fracción X del artículo 73 constitucional se establecen las facultades del Congreso de la Unión para legislar sobre hidrocarburos. Se ha dicho que el petró-

leo no ingresará, otros dicen que sí. Se nos ha manifestado que en éste caso se respetará la Constitución Mexicana, pero el ordenamiento supremo no impide la comercialización del petróleo ya extraído, por lo que sí entra en el tratado y se adquieren compromisos que limitan nuestra libertad de comercio de hidrocarburos y se pone en peligro el abasto para la población mexicana, el Congreso no podrá legislar sobre lo dispuesto en un tratado internacional que debe cumplirse.

En la misma fracción se dan facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia de comercio. Ya no podrá hacerlo en aquello que haya sido normado por el tratado de libre comercio. Ya no será el Congreso de la Unión el actor principal, se limitará a desempeñar una tarea de simple espectador.

Hoy tiene el Congreso de la Unión facultades para legislar en materia de servicios de banca y crédito, según la misma fracción décima del artículo 73 constitucional, si en el tratado de libre comercio entran los servicios de banca y crédito tendrá que respetar lo que establezcan las normas internacionales en el tratado de libre comercio.

Si en el tratado en cuestión se estipulan reglas sobre transporte aéreo, transporte marítimo o transporte terrestre de mercancía, el Congreso de la Unión tendrá que respetar las normas internacionales y ya no podrá ejercer sus atribuciones de legislar sobre vías generales de comunicación. Tal como se le faculta en la fracción XVII del artículo 73 constitucional.

Fracción XXIX.- Para establecer contribuciones:

Sobre el comercio exterior

Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27

Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.

Especiales sobre:

Energía eléctrica

Gasolina y otros productos.

Sus actuales facultades consagradas en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, para establecer contribuciones sobre el comercio exterior, sobre el aprovechamiento y explotación forestal, sobre producción de cerveza, serán nulos si se incluyen en el tratado de libre comercio.

El Congreso de la Unión ya no podrá expedir libremente leyes sobre planeación nacional de desarrollo económico y social en aquellos renglones que ya estén regulados por el presunto tratado de libre comercio. La facultad plasmada en el artículo 73 constitucional, fracción XXIX-D.

La programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios, son posibilidades de legislación previstas en el artículo 73 constitucional fracción XXIX-E, pero a partir de un tratado de libre comercio que limite a México, el Congreso de la Unión ya no podrá tocar esos temas en lo que pudiera interferir el clausulado del tratado de libre comercio.

En la fracción XXIX-F, para concederle facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional, resultará inútil pues el Congreso de la Unión ya no podrá tener injerencia en tales materias en aquello que pueda interferir lo pactado en el tratado de libre comercio, con la nación más poderosa del mundo y respecto la cual México tiene hoy en día una gran dependencia tecnológica y comercial y política.

Artículo 74 fracción IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

La aprobación del Presupuesto de Egresos constituye una facultad de gran importancia para el desarrollo económico del país, es un mecanismo para controlar las finanzas públicas del gobierno. Es importante señalar que el Presupuesto de Egresos no es una ley, ya que está dirigido de manera concreta y particular al gobierno federal, para que sea observado por el ejecutivo, pero en ningún caso obliga de manera general, impersonal y objetivamente. Por ello puede concederse válidamente a la Cámara de Diputados tal atribución, pues no constituye un acto

legislativo. El presupuesto de ingresos llamado "Ley de Ingresos" es en efecto considerado una ley cuya aprobación corresponde a ambas Cámaras.

Artículo 76 son facultades exclusivas del senado:

Fracción I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso además, de aprobar los tratados Internacionales y Convenciones Diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

La iniciativa presidencial de octubre de 1977, explica que la íntima relación entre la aprobación de los tratados internacionales y el análisis de la política exterior, dio lugar a que fuera necesario otorgar al Senado la posibilidad jurídica de analizar la política exterior llevada a cabo por el Presidente. Según la exposición de motivos, dar esta facultad al Senado es congruente con la naturaleza orgánica que le es propia y que le confiere intervención en los asuntos que involucren al sistema federal en su conjunto.

Por tanto, un tratado internacional debe ser discutido y aprobado por el Congreso de la Unión, es determinante que el Congreso de la Unión ejerza la facultad de aprobar los tratados, para hacer de la política exterior un instrumento de acuerdos incluyentes y plurales que impulsen el desarrollo nacional, para que los legisladores participen con el Poder Ejecutivo y haya una mayor corresponsabilidad. Ya que es ahí en donde está representada la sociedad mexicana,

Artículo 133 Esta Constitución, las leyes del Congreso que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con 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.

En efecto, las normas internacionales tienen una jerarquía superior a las de las leyes federales, entonces esto aporta otro argumento a favor de otorgar la facultad de aprobar los tratados internacionales al Congreso General. De acuerdo con el criterio de la Corte, el Presidente y el Senado pueden adoptar tratados que modifiquen decisiones legislativas aprobadas por ambas cámaras. La suma de voluntades del Ejecutivo y una mayoría de senadores pueden producir efectos ju-

rídicos superiores a los que corresponden a la acción de las cámaras de Diputados y de Senadores; es un mecanismo para volver derecho positivo excepciones a leyes federales, ya que éstas no son sometidas al mismo procedimiento que el llevado a cabo para la creación de las leyes.

Lo anterior es una cuestión de gran importancia pues advertimos que las materias que forman parte de los tratados internacionales son cada vez más amplias y más variadas, llegaremos a la conclusión de que estamos en presencia de un superlegislador. El Presidente y el Senado podrán, por la vía de los tratados, incidir en los más variados aspectos de la vida nacional, por encima de lo que decidan el Congreso de la Unión y aún los Congresos locales en materia de su competencia.⁴⁵

En 1933, se modificó el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que fuera el Senado de la República el que aprobara los tratados y no el Congreso como se establecía en este artículo anteriormente. El cambio se realizó sin argumentación sólida en cada una de las Cámaras del Congreso, ya que la fundamentación en el Senado fue "por razones obvias", mientras que en la Cámara de Diputados se aprobó considerando los mismos razonamientos que en la Cámara de origen, por lo que esta reforma constitucional se realizó sin bases substanciales. De ahí se origina la necesidad de modificar este artículo para que sea el Congreso de la Unión el que apruebe o desapruebe los tratados internacionales, ya que un tratado puede afectar a todo un país.

3.2 DISPOSICIONES FISCALES

Las bases referentes a la empresa se establecen en el Código Fiscal de la Federación en el artículo 30, se refiere a la guarda de la documentación, indica que se debe llevar la contabilidad y que éstos documentos deben estar a disposición de las autoridades fiscales, también indica que ésta deberá conservarse du-

⁴⁵ VALADÉS, Diego, "Asimetrías en el Congreso", año LXXXIV, tomo II, núm. 30182, México, D.F. *Excelsior*, 27 de marzo de 2000, Sección Principal, p. 9 A.

rante cinco años contados a partir de la fecha en la que se presentaron o debieron haberse presentado las declaraciones con ellas relacionadas.

El artículo 30 fracción A del mismo código plantea las obligaciones de proporcionar información a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de parte de los contribuyentes que en su contabilidad utilicen registros electrónicos y deberán proporcionar a las autoridades fiscales, cuando así se lo soliciten en los medios procesales la información que requieran.

3.3 CÓDIGO DE COMERCIO

El trabajo del Congreso de la Unión, en representación de los distintos sectores de la vida nacional y en particular en el ámbito de las relaciones comerciales ha conformado el texto legal denominado Código de Comercio, dentro del cual se determina a quien se denomina y ejerce el comercio dentro del territorio nacional, sujetándose a una determinada normatividad que hace viable su ejercicio y restringe su participación debido a su condición jurídica y social. En el mismo libro se declaran las reglas para que los extranjeros puedan ejercer el comercio en nuestro país o para que los nacionales celebren relaciones comerciales extraterritoriales.

Artículo 3º se juzgan en derecho comerciantes:

I. Las personas que teniendo capacidad legal para ejercer el comercio, hacen de él su ocupación ordinaria.

II. Las sociedades constituidas con arreglo a las leyes mercantiles.

III. Las sociedades extranjeras o las agencias y sucursales de éstas, que dentro del territorio nacional ejerzan actos de comercio.

Artículo 4º Las personas que accidentalmente, con o sin establecimiento fijo, hagan alguna operación de comercio, aunque no son en derecho comerciantes, quedan, sin embargo, sujetas por ella a las leyes mercantiles. Por lo tanto, los labradores y fabricantes, y en general todos los que tienen planteados almacén o tienda en alguna población para el expendio de los frutos de su finca, o de los productos ya elaborados de su industria o trabajo, sin hacerles alteración al expendierlos, serán considerados comerciantes en cuanto concierne a sus almacenes o tiendas.

Artículo 5º Toda persona que, según las leyes comunes, es hábil para contratar y obligarse, y a quien las mismas leyes no prohíben expresamente la profesión del comercio, tiene capacidad legal para ejercerlo.

Artículo 9º Tanto el hombre como la mujer casados comerciantes, pueden hipotecar sus bienes raíces para seguridad de sus obligaciones mercantiles y comparecer en juicio sin necesidad de licencia del otro cónyuge, cuando el matrimonio se rija por el régimen de separación de bienes.

En el régimen de sociedad conyugal, ni el hombre ni la mujer comerciantes, podrán hipotecar ni gravar los bienes de la sociedad, ni los suyos propios cuyos frutos o productos correspondan a la sociedad, sin licencia del otro cónyuge.

Artículo 12 No pueden ejercer el comercio.

I.- Los corredores;

II.- Los quebrados que no hayan sido rehabilitados.

III.- Los que por sentencia ejecutoriada hayan sido condenados por delitos contra la propiedad, incluyendo en éstos la falsedad, el peculado, el cohecho y la concusión.

Artículo 13 Los extranjeros serán libres para ejercer el comercio, según lo que se hubiere convenido en los tratados con sus respectivas naciones, y lo que dispusieron las leyes que arreglen los derechos y obligaciones de los extranjeros.

Artículo 14 Los extranjeros comerciantes, en todos los actos de comercio en que intervengan, se sujetarán a este Código y demás leyes del país.

Artículo 15 Las sociedades legalmente constituidas en el extranjero que se establezcan en la República, o tengan en ella alguna agencia o sucursal, podrán ejercer el comercio, sujetándose a las prescripciones especiales de este Código en todo cuanto concierna a la creación de sus establecimientos dentro del territorio nacional, a sus operaciones mercantiles y a la jurisdicción de los tribunales de la Nación.

En lo que se refiera a su capacidad para contratar, se sujetarán a las disposiciones del artículo correspondiente del título de "Sociedades extranjeras".

De las obligaciones comunes a todos los que profesan el comercio

Artículo 16. Todos los comerciantes, por el hecho de serlo, están obligados:

I.- A la publicación, por medio de la prensa, de la calidad mercantil, con sus circunstancias esenciales, y en su oportunidad, de las modificaciones que se adopte;

II.- A la inscripción en el Registro público de Comercio, de los documentos cuyo tenor y autenticidad deben hacerse notorios;

III.- A mantener un sistema de Contabilidad conforme al artículo 33.

IV.- A la conservación de la correspondencia que tenga relación con el giro del comerciante.

Artículo 17 Los comerciantes tienen el deber:

I.- De participar la apertura del establecimiento o despacho de su propiedad, por los medios de comunicación que sean idóneos, en las plazas en que tengan domicilio, sucursales, relaciones o corresponsables mercantiles; esta in-

formación dará a conocer el nombre del establecimiento o despacho, su ubicación y objeto; si hay persona encargada de su administración, su nombre y firma; si hay compañía, su naturaleza, la indicación del gerente o gerentes, la razón social o denominación y la persona o personas autorizadas para usar una u otra, y la designación de las casas, sucursales o agencias, si las hubiere;

II.- De dar parte, en igual forma, de las modificaciones que sufra cualquiera de las circunstancias antes referidas.

El presente análisis del Código de Comercio arroja a simple vista lo sometido de las relaciones comerciales de extranjeros a la estructura legal y económica del país, ejercicio que puede quedar sin efecto por la aplicación o puesta en práctica de tratados internacionales que sean establecidos con una jerarquía mayor a lo que se establece en una ley menor, como lo puede ser lo establecido en el Código de Comercio frente a un Tratado de Libre Comercio y ante la falta de cuidado en no someter la estructura económica nacional a un sistema de mayor peso legal.

Del registro de comercio

Artículo 18.- En el Registro Público de Comercio se inscriben los actos mercantiles, así como aquellos que se relacionan con los comerciantes y que conforme a la legislación lo requieran.

La operación del Registro Público de Comercio está a cargo de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y de las autoridades responsables del registro público de la propiedad en los estados y en el Distrito Federal, en términos de este Código y de los convenios de coordinación que se suscriban conforme a lo dispuesto por el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para estos efectos existirán las oficinas del Registro Público de Comercio en cada entidad federativa que demanda el mercado.

La Secretaría emitirá los lineamientos necesarios para la adecuada operación del Registro Público de Comercio que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 19.- La inscripción o matrícula en el Registro mercantil será potestati-

va para los individuos que se dediquen al comercio, y obligatoria para todas las sociedades mercantiles y para los buques. Los primeros quedarán matriculados de oficio al inscribir cualquier documento cuyo registro sea necesario.

Artículo 20.- El Registro Público de Comercio operará con un programa informático y con una base de datos central interconectada con las bases de datos de sus oficinas en las entidades federativas. Las bases de datos contarán con al menos un respaldo electrónico.

Artículo 20 bis.- Los responsables de las oficinas del Registro Público de Comercio tendrán las atribuciones siguientes:

- I.- Aplicar las disposiciones del presente Capítulo en el ámbito de la entidad federativa correspondiente;
- II.- Ser depositario de la fe pública registral mercantil, para cuyo ejercicio se auxiliará de los registradores de la oficina a su cargo;
- III.- Dirigir y coordinar las funciones y actividades de las unidades administrativas a su cargo para que cumplan con lo previsto en este Código, el reglamento respectivo y los lineamientos que emita la Secretaría;
- IV.- Permitir la consulta de los asientos registrales que obren en el Registro, así como expedir las certificaciones que le soliciten;
- V.- Operar el programa informático del sistema registral automatizado en la oficina a su cargo, conforme a lo previsto en este Capítulo, el reglamento respectivo y en los lineamientos que emita la Secretaría.

Artículo 21.- Existirá un folio electrónico por cada comerciante o sociedad, en el que se anotarán:

- I.- Su nombre, razón social o título;
- II.- La clase de comercio u operaciones a que se dedique;
- III.- La fecha en que se deba comenzar o haya comenzado sus operaciones;
- IV.- El domicilio con especificación de las sucursales que hubiere establecido, sin perjuicio de inscribir las sucursales en el Registro del Partido judicial en que estén domiciliadas;
- V.- Las escrituras de constitución de sociedad mercantil, cualesquiera que sean su objeto o denominación, así como las de modificación, rescisión, disolución o escisión de las mismas sociedades;
- VI.- El acta de la primera junta general y documentos anexos a ella, en las sociedades anónimas que se constituyan por suscripción pública;
- VII.- Los poderes generales y nombramientos, y revocación de los mismos si las hubiere, conferidos a los gerentes, factores, dependientes y cualesquiera otros nombramientos.
- IX.- La licencia que un cónyuge haya dado al otro en los términos del segundo párrafo del artículo 9º;
- X.- Las capitulaciones matrimoniales y los documentos que acrediten alguna modificación a las mismas.
- XI.- Los documentos justificativos de los haberes o patrimonio que tenga el hijo o el pupilo que esté bajo la patria potestad, o bajo la tutela del padre o tutor comerciantes;
- XII.- El aumento o disminución del capital efectivo o en las sociedades anónimas y en comandita por acciones. (comandita0sociedad en la que se aportan fondos sin contraer obligación mercantil).

El trabajo y estudio legislativo dentro de las nuevas y actuales relaciones internacionales en materia económica, impone revisar detenidamente la estructura de las normas de registro de comercio, ya que hasta hace algunas décadas funcionaba de manera regular, siguiendo y respetando la cultura jurídica derivada de las relaciones sociales constituidas hasta el momento.

Con una nueva relación comercial de mayor impacto internacional, el registro reconocimiento, control y seguimiento del comercio internacional obliga por un lado, el respeto por las relaciones comerciales locales; y por el otro el cambio consciente buscando el beneficio social dentro de nuevas relaciones comerciales.

3.4 ACUERDO POR EL QUE SE DAN A CONOCER LAS REGLAS DE OPERACIONES DE FONDO PARA LA MICRO Y MEDIANA EMPRESAS

En México existen problemas estructurales que dificultan el adecuado desarrollo de las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMES), fenómeno que no es privativo de nuestro país, ya que es posible analizarlo en casi todas las naciones del mundo. Entre los problemas más importantes relativos a éstas y que hemos encontrado registrados, destacan los siguientes: a) inadecuada articulación de nuestro sistema económico, que favorece casi prioritariamente a las grandes empresas y corporaciones; b) políticas gubernamentales inadecuadas; c) corrupción administrativa de funcionarios del sector público y privado, d) falta de financiamiento o carestía del mismo, e) inapropiada infraestructura técnico-productiva, f) carencia de recursos tecnológicos, g) la casi nula aplicación de adecuados sistemas de planificación empresarial, h) competencia desleal del comercio informal, i) globalización y las prácticas desleales a nivel internacional, y j) en general, la carencia de una cultura empresarial.

Las PyMES y en general la industria de México, soportan los efectos de la globalización en la economía y las finanzas internacionales que imponen nuevas reglas para las que no estamos aún preparados, y también de las inadecuadas y

parciales políticas gubernamentales que impiden la consolidación de empresas en los diferentes sectores industriales.

A continuación se establecen algunos numerales de las reglas operacionales de fondo para la micro y mediana empresa a fin de lograr un adecuado entendimiento del tema en cuestión:

Artículo 1.- Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operaciones de Fondo para la micro y mediana empresa.

El Secretario de Economía, hace una serie de consideraciones para emitir un acuerdo por el que se dan a conocer las reglas de operación del Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa de la Secretaría de Economía. En primer lugar, el presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2000, distribuye un monto específico de las erogaciones del ramo administrativo.

Artículo 2.- En segundo lugar, los recursos de dicho fondo se consideran subsidios y deben destinarse a actividades prioritarias de interés general con criterios de objetividad, equidad, transparencia, selectividad y temporalidad.

Artículo 3.- Se considera que la participación de la microempresa, en la actividad económica del país es fundamental para combatir las causas que originan la pobreza, creando oportunidades de desarrollo para acelerar su incorporación a la vida productiva del país.

Artículo 4.- Que el fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa de la Secretaría de Economía, impulsará el diseño y operación de los proyectos productivos viables de las familias pobres, facilitando el acceso inicial al crédito y al microcrédito, la aportación de capital de riesgo, la creación de fondos de garantía y la provisión de capacitación en la conformación de microempresas.

Artículo 5.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 2001 dicho acuerdo plantea las reglas de operación del Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, el cual está conformado por los siguientes fondos y programas:

Fondo de Microfinanciamientos a Mujeres Rurales (FOMMUR)

Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)

Programa de Desarrollo Productivo de la Mujer

Programa de la Mujer Campesina y

Programa de Banca Social y Microcréditos.

En el Diario Oficial de la Federación, de fecha 15 de marzo de 2002, se determinan las siguientes acotaciones:

Acuerdo por el que se determinan las Reglas de Operación Indicadores de Evaluación y de Gestión para la asignación del subsidio destinado a la operación

del Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa para el ejercicio fiscal del año 2001.

En el artículo primero, se dan a conocer las reglas de operación del Fondo para el Apoyo a la Micro, Mediana y Pequeña Empresa del Ramo 10 Administrativo del artículo tercero del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2001.

Artículo 2.- El gobierno de la República reconoce que la micro, pequeña y mediana empresa desempeñan un papel importante en la economía del país, ya que representan el 90 del total de las empresas constituidas en México, emplean a más del 42% de la población económicamente activa y contribuyen el 23% del producto interno bruto. Se considera que es necesario impulsar la adecuación de las estrategias actuales para promover cambios institucionales de programas y acciones que fomenten con mayor solidez la eficiencia de las micro, pequeña y mediana empresa y que visualicen la complementariedad de los diferentes programas existentes en las diversas dependencias y organismos públicos y privados que tengan como objetivo el apoyo a las mismas.

Artículo 3.- Aquí se plantea como misión: Fomentar la capacitación integral y la innovación tecnológica de la micro, pequeña y mediana empresa, para incrementar su competitividad.

Artículo 4.- Se propone como objetivo; "Diseñar, instrumentar, promover y difundir proyectos, programas, herramientas y sistemas de información para el fomento de la cultura empresarial.

Artículo 5.- La población objetivo del Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FAMPYME) será la micro, pequeña y mediana empresa mexicana legalmente constituida y con potencial de consolidación y desarrollo.

Artículo 6.- Se define para efectos de la publicación de dicho acuerdo lo siguiente mediana Empresa, Micro, Pequeña y Mediana Empresa: aquellas que cuenten con el siguiente número de empleados:

TAMAÑO	COMERCIO	SERVICIOS
MICROEMPRESA	6-20	0-20
PEQUEÑA EMPRESA	0-30	21-50
MEDIANA EMPRESA	31-100	21-100
INDUSTRIA	101-500	51-100

Los recursos de dicho fondo serán canalizados hacia una población objetivo, tal como se define en el presente acuerdo. Su finalidad estará canalizada hacia individuos o grupos solidarios organizados que presenten potencial para el desarrollo de proyectos productivos y que tengan acceso limitado a programas de insti-

tuciones financieras públicas o privadas y de otras instituciones o programas del Gobierno Federal, para atender así la gran diversidad de proyectos potenciales que existen, cada uno de los fondos y programas se enfoca a un determinado tipo de población en lo particular.

Artículo 7.- "De acuerdo con lo establecido en la fracción I del artículo 64 y el párrafo primero del artículo 78 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2001, se identificará con precisión a la población objetivo, tanto por grupo específico como por región del país, entidad federativa y municipio, y se dará preferencia a las zonas de mayor marginación".

Artículo 8.- En el punto 3 se definen los apoyos del FMYME serán de carácter temporal y serán recuperables, salvo la capacitación y asesoría técnica, a fin de lograr una autosuficiencia que permita el crecimiento de los beneficiarios sin la presión de destinar mayores recursos presupuestarios. Dichos apoyos deberán canalizarse a la población objetivo directamente o a través de organismos intermediarios mediante aportaciones iniciales de capital, microcréditos o capacitación y asesoría técnica.

Artículo 9.- Queda establecido que el fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa también dará apoyos en los casos que se requiera, a los Organismos Intermediarios para actividades de promoción asistencia técnica y capacitación con el fin de fortalecerlos en su papel de conductor de los microfinanciamientos. En algunos casos bajo un esquema gradual de recuperación, estos apoyos podrán otorgarse por un periodo mayor a un año.

Se establece que los recursos del Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa se canalizan preferentemente a través de las entidades federativas, tomando en cuenta los programas constituidos con los gobiernos de las mismas para de ahí destinarlos a la población objetivo. Los gobiernos podrán a su vez, celebrar acuerdos con municipios, asociaciones civiles y diversas organizaciones, ya sean del sector público, privado y social, al mismo tiempo todas estas entidades tienen la posibilidad de aportar recursos a los respectivos fondos estatales para realizar proyectos específicos.

Artículo 10.- Toda la documentación, papelería oficial y publicidad del Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, y de los programas y Fondos que lo integran, deberán incluir la leyenda: "Este programa es de carácter público no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa

deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable ante la autoridad competente."

Artículo 11.- El Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa opera a nivel central en la Secretaría de Economía a través de un Comité Técnico que se constituye como cuerpo colegiado para asegurar el cumplimiento de sus objetivos. Su funcionamiento depende directamente de la Secretaría de Economía, aunque incluye a miembros de otras instituciones gubernamentales. Existe a su vez un Consejo Consultivo del Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, es ésta una instancia de participación ciudadana, colegiada que aglutine a diversos grupos representativos de la sociedad y que tiene por objeto emitir opiniones y formular propuestas sobre la aplicación, conducción, orientación, seguimiento y evaluación de las acciones y proyectos productivos que apoya dicho Fondo.

Artículo 12.- Definición de Grupos Solidarios: Son considerados Grupos Solidarios aquellos que son formados por hombres y mujeres que en un proceso de auto selección se asocian por propia voluntad para establecer una práctica de ahorro y préstamo, disciplina de pago y cumplimiento solidario. Estos grupos deberán constituirse con un mínimo de cinco personas que habiten en una misma comunidad, en zonas de bajos recursos.

Artículo 13.- Organismos intermediarios: Son considerados de esta manera las instituciones de microfinanciamiento las personas morales que reúnan los requisitos establecidos en las presentes reglas de operación y que sean aprobadas para tal efecto por las instancias responsables de los respectivos fondos y programas, y cuya función será canalizar los apoyos del Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa a la población.

Artículo 14.- Requisitos para ser considerado como "Organismo intermediario" en el presente reglamento:

Las instituciones de crédito y las sociedades nacionales de crédito, podrán actuar como "Organismos Intermediarios" previa autorización del Comité Técnico del FMYME o de los respectivos fondos y programas.

Artículo 15.- Para ser considerado como organismo intermediario, excepto en el caso que se señala en el último párrafo del punto 8 se requiere lo siguiente Ser persona moral legalmente constituido como Sociedades y/o Asociaciones Civiles, Cajas Solidarias, Cajas de Ahorro y Préstamo, Cooperativas y Uniones de Crédito del sector social entre otras, y/o relacionadas con el financiamiento a proyectos productivos de sectores de bajos ingresos y con capacidad operativa técnica para canalizar los apoyos del FMPYME.

Comprobar y haber estado en funcionamiento activo durante los tres años anteriores a la fecha de solicitud de participación en el FMPYM, en la zona de

atención del programa operativo y financiero que presente para su aprobación al Comité Técnico, por conducto del Secretario Técnico del FMPYME o a través de los fondos y programas.

Gozar de solvencia moral y reconocimiento social en su zona de influencia, y tener capacidad operativa y financiera razonable para atender los compromisos que contraiga con el FMPYME.

Aceptar las normas y disposiciones establecidas por el FMPYME (artículo 15).

Artículo 16.- Informes, evaluación y publicaciones: Por conducto de las comisiones correspondientes, la Secretarías de Economía enviará a la H. Cámara de Diputados, informes semestrales sobre el cumplimiento de las metas objetivos establecidos en las presentes Reglas de Operación.

La totalidad de los fondos y programas del Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa deberán contar con indicaciones de evaluación y gestión que serán aprobados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Contraloría de Desarrollo Administrativo, respectivamente. Las comisiones legislativas de la H. Cámara de Diputados podrán emitir opinión con respecto a estos indicadores de acuerdo a lo señalado en el artículo 7º del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal de 2001.

Artículo 17.- Se plantea que los indicadores de evaluación y de gestión, así como sus avances deberán ser presentados por la "Secretaría de Economía" trimestralmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, incluyendo a la H. Cámara de Diputados, a más tardar a los cinco días hábiles posteriores a la terminación de cada trimestre.

Artículo 18.- Así mismo, los fondos y programas del FMPYME deberán ser evaluados por instituciones académicas y de investigación con el fin de evaluar su apego a las normas y reglas de operación. También se sugiere que dicha evaluación se someta a la evaluación de organismos internacionales.

En la actualidad, tanto en los países desarrollados como los que se encuentran en proceso de desarrollo o los subdesarrollados, encontramos un paralelismo histórico en la composición de sus estructuras económico productivas; hoy existen los macro o grandes empresarios, pero también los medianos, pequeños y micro

empresarios, que se dedican a actividades cada vez más diversificadas en la medida en que la necesidad, la ciencia, la tecnología y la propia sociedad impactan en los grupos sociales regionales, nacionales y mundiales, de distinta manera, transformándolas progresiva y sistemáticamente.

Nos damos cuenta que hoy como antes, las micro, pequeñas y medianas empresas (PYMES) se complementan, en mayor o menor medida, con las actividades productivas de las grandes y macro empresas, estableciendo relaciones directas e indirectas, en medio, por lo general de precarios equilibrios entre ellas. (precarios = poca duración o estabilidad).

Sin embargo hoy las PyMES presentan la tendencia a realizar actividades autónomas que tienen una relación forzosa con los núcleos sociales de su entorno, sufriendo la influencia de las empresas mayores, que por lo general tienden a someterlas, minimizando sus posibilidades de desarrollo, o en su defecto, estableciendo una interdependencia que puede llegar a ser benéfica, dependiendo del marco jurídico que las regule.

El funcionamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas siempre ha tenido, un papel importante en el desarrollo económico de los países del mundo, sobre todo en el nivel local donde se ubican, o en las micro y macro regiones con las que interactúan, abriéndose espacios en las economías locales o regionales. Espacios que al inicio no resultan de interés para las empresas importantes, en tanto no resulten un reto significativo para ellas, o que no sean rentables en la escala de producción que implique una *amenaza* para aquellas, lo que a la larga perjudica a los pequeños y medianos empresarios, que por lo general no están preparados para enfrentar los retos de la competencia.

Es de reconocer que las micro, pequeñas y medianas empresas (PyMES), pese a su problemática, constituyen un factor importante para el crecimiento y desarrollo económico de nuestro país, ya que existen 2,899,196 microempresas, 101,003 pequeñas y 27,319 medianas empresas, en comparación con las 19,996 grandes empresas registradas en los censos económicos. En éstos se destaca que las mi-

croempresas generan empleos para 6,347,278 personas, las empresas pequeñas 2,058,867 y las medianas empresas 2,317,328 empleos contra los 4'318,374 que generan las grandes empresas; es decir las micro, pequeñas y medianas empresas generaran el 69.1% de los empleos de las empresas del sector productivo.

De acuerdo con la información de la Secretaría de Economía, en voz de Alejandro González Navarro, Director General de Promoción Empresarial de la Subsecretaría de Pequeñas y Medianas Empresas de la Secretaría de Economía, plantea que apenas cinco de cada 100 pequeñas y medias empresas (PyMES) reciben créditos de la banca comercial, aun cuando los bancos cuentan con el respaldo de las garantías que les otorga la Secretaría de Economía en coordinación con Nacional Financiera.

La banca no está dispuesta en arriesgar el capital con aquellas pequeñas y medias empresas que inician, ya que para la banca no es un inversionista y no presta a empresas no experimentadas.

De acuerdo con la información del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) (Censos Económicos, 1999) de los 2 millones 870 mil empresas registradas formalmente en México, 95.7 por ciento son PyMES, con un tamaño promedio de 2 a 4 personas, no tienen una estructura administrativa, carecen de cultura financiera, no poseen capacidad de gestiones de crédito con garantías ni información contable. Al no tener lo que los bancos exigen, no tienen derecho al crédito.

Hasta marzo de este año, la banca mexicana no ha abierto el crédito que demandan los sectores productivos, principalmente las PyMES, a pesar de que Manuel Medina Mora, presidente de las Asociación de Banqueros de México, ha insistido en que ahora son menos las garantías para obtener un préstamo.

Sin embargo, el problema mayor que tiene este tipo de empresas es la obtención de fuentes de financiamiento, oportunas y de bajo costo.

Los pocos créditos que recibieron, en lugar de auxiliar a su situación financiera, en muy poco tiempo se convierten en cargas muy altas de operación, teniendo que destinar muchos de sus ingresos al pago de los intereses, los cuales combi-

dados a la tendencia general de disminución de las ventas, ha llevado a casi todas las empresas a declararse en concurso mercantil.

Todas ellas han coincidido que los intereses que cobra la banca son excesivos, que son las instituciones financieras las que con sus políticas de operación están asfixiando a las empresas, es tanta la carga financiera que un porcentaje considerable de pequeños negocios tienen orden de embargos, remates; lo que los ha llevado a integrarse a agrupaciones, que tienen como objetivo intentar detener o retardar las órdenes de embargo o de remate, tal es el caso de la agrupación denominada "Barzón", que ha encabezado manifestaciones masivas en casi todos los estados de la República y con presiones ha logrado entrar en diálogo con autoridades financieras y hacendarias logrando en algunos casos, reestructurar la cartera vencida, retardos en la ejecución de las órdenes de embargo, remate, etcétera.

Pero por desgracia para el usuario, dichos planteamientos de reestructuración de la deuda son mínimos, no lo remedian, prolongan su padecimiento, como lo demuestra el instrumento denominado cupón base cero, que no sirvió para nada.

La base principal de la reestructuración financiera, se enfoca a retardar o suspender la deuda a largo plazo, con intereses mayores a los que estaba pagando, pero no les está proporcionando dinero fresco, a tasas que les permita seguir operando y de esa manera poder generar fondos recientes, para liquidar su deuda.

El banco está consciente que este tipo de empresas no puede tener carga financiera mayor del 30%, a medida que se siga incrementando la misma mayor será el número de empresas que tendrán que cerrar aumentando el desempleo y restringiendo el poder de compra de la sociedad en general.

La banca de desarrollo Nafin Bancomex (que está a punto de desaparecer) tiene en sus manos el destino de todas estas empresas, es vital la elaboración de un programa de desarrollo integral para la micro, pequeña y mediana empresa,

establecer las infraestructuras necesarias, así como la asesoría financiera que les permita el desarrollo de proyectos rentables, enfocados al apoyo de la gran empresa.

El problema de la deuda de este tipo de empresas se ha convertido en un problema nacional, al que el legislador debería de intervenir, reformando los códigos de comercio fiscal, civil y penal, en los cuales se deroguen las sanciones tan radicales en ellos contenidas y se aprueben normas que obliguen a los acreedores a dialogar, para buscar convenios que le permitan al deudor seguir trabajando y no ser liquidado como actualmente sucede.

Es necesario que los deudores para poder defenderse requieren de abogados (no hay defensor público para este tipo de juicios), pues los deudores quedan a merced del acreedor, que con apoyo de la ley, los despojan de su patrimonio.

Cabe hacer mención que mientras las autoridades fiscales sigan considerando a este tipo de empresas como un contribuyente, con todas las obligaciones que tiene la empresa grande, serán uno más de los aniquiladores de las pequeñas empresas.

Los sistemas actuales carecen de buenos asesores para el causante, así como las constantes presiones a que someten al empresario, con los requerimientos, supervisiones y auditorías; ocasionan que el causante cumpla o no oportunamente sus obligaciones fiscales.

Es tan crítica la situación financiera de estas empresas que por sus escasos ingresos, una gran mayoría de ellas, con el deseo de sobrevivir han dejado de cumplir obligaciones fiscales, ya que no les han dejado otra alternativa, y debido a todo esto, la autoridad deberá de pensar en un nuevo régimen fiscal para este tipo de empresas.

Capítulo 4 Análisis y repercusiones

4.1 ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA REPERCUSIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL SOBRE LAS EMPRESAS 1985-1994

En los últimos años, con el propósito de resolver una de las más severas crisis que haya experimentado la economía mexicana desde la década de los años treinta, el país instrumentó un impresionante programa de reformas macro y microeconómicas, el cual plantea: un saneamiento de las finanzas públicas, la liberación del comercio y de la inversión, la privatización de empresas públicas y la desregulación de la economía.

Dichas reformas transformaron la economía de México, y se alejó de una etapa de proteccionismo con una fuerte intervención del Estado, para iniciar otra con amplia apertura al exterior bajo la iniciativa del sector privado.

Hasta 1994, los logros parecían impresionantes: la inflación descendió en 1994 a menos del 10%, cuando en el periodo 1981-1988 la tasa media era de 86%, y el déficit presupuestario del Estado, que a principios de los años ochenta significaba 15% del Producto Interno Bruto (PIB), en 1994 no superaba el 2%. La reestructuración de la deuda pública había fortalecido la confianza en la economía del país y hasta 1993 las entradas de capital registraban cifras sin precedentes.⁴⁶

Asimismo, México se convirtió en una de las economías más abiertas del mundo en desarrollo y en ese nuevo papel incursionó de manera importante en el comercio internacional, pues llegó a ocupar el vigésimo lugar entre las economías

⁴⁶ VEGA CANOVAS, Gustavo, "México, 1988-1994, reestructuración económica, crisis y evolución futura del libre comercio en América del Norte", en *Revista El Foro Internacional*, vol. XXXIV, núm., 4, oct-dic de 1994, México, p. 729.

exportadoras y el decimonoveno entre las importadoras, que lo convirtió en el principal exportador e importador de América Latina. En otras palabras, el comercio exterior se volvió un factor vital para la economía mexicana, como fuente de materias primas, insumos industriales y equipo, también como factor de crecimiento de la renta y bienestar nacional.

La estructura de nuestro comercio exterior, también se modificó sustancialmente durante los últimos años. En 1985 el sector primario y el extractivo contribuían con 62.4% de la exportación total, con el predominio de la exportación de petróleo crudo. A partir de 1986 este indicador inicia un proceso de disminución, para llegar en 1993 a un porcentaje de 19.6, en el que el petróleo participó tan sólo con 14.2%.⁴⁷

Por otra parte, todas las ramas productivas de la exportación de manufacturas lograron un crecimiento positivo, de 1993 a 1996, superior al crecimiento del PIB de la industria nacional, lo que indica que la exportación fue el principal motor de crecimiento de la producción. Además, la evolución de la exportación de manufacturas mostró una clara diversificación hacia productos más complejos en un proceso de diseño, elaboración y comercialización.

En otras palabras, dejamos de ser una economía exportadora de bienes primarios y extractivos y nos convertimos en una economía que abastece productos manufacturados de creciente complejidad y sofisticación, a la vez que diversificamos nuestras fuentes principales de divisas.

Pero pese a todos estos avances, México continuó enfrentando importantes problemas económicos. Si bien en 1994 la inflación disminuyó a menos de 10%, ésta aún resultaba superior a la que registraban nuestros principales socios comerciales y hacia temer al gobierno que, a menos que se redujera, podría debilitar la competitividad internacional del país, por lo que se persistió en reducirla al nivel de la de nuestros principales socios E.U. y Canadá.

⁴⁷ *Ibidem*. p. 730.

La balanza de cuenta corriente empezó a registrar déficits importantes desde 1989, hasta alcanzar la cifra de 28,500 millones de dólares en 1994 y las estimaciones informadas indicaban que el desequilibrio seguirá acentuándose.

Desde 1992, un buen número de voces empezó a señalar los riesgos que implicaba el creciente déficit de la cuenta corriente, y a insistir en que una política segura para sortear las dificultades de la balanza de pagos en el manejo del tipo de cambio, pero el gobierno se opuso a él con tres argumentos principales: primero, que una devaluación tiene el riesgo de reiniciar el proceso inflacionario; segundo, que el déficit estaba siendo compensado por un constante aumento de capitales, y tercero, que las importaciones recientes consistían en bienes de producción, las cuales, en un futuro no muy lejano, contribuirían a una expansión de las exportaciones y a mediano plazo, a un equilibrio de la balanza comercial.

Sin embargo, la crisis económica desatada por la devaluación reveló lo erróneo de tales evaluaciones, y nos impuso una vez más la necesidad de buscar fórmulas nuevas para sortear las dificultades económicas y políticas que enfrentaremos en el futuro y que sin duda se expresarán por lo menos en el corto plazo, en una alta inflación, elevadas tasas de interés, falta de confianza y de financiamiento en términos competitivos.

Algunos de estos problemas podrían resolverse con la aprobación del paquete de más de 50,000 millones de dólares a créditos para nuestro país, que diversos organismos aprobaron a instancias del gobierno estadounidense, a finales del mes de enero.

Sin embargo, los problemas anteriores palidecen ante el hecho de que el país necesitará recuperar la vía del crecimiento económico sostenido. En 1998, el PIB fue solamente 1.1% menos que el de 1982, lo que significó que el PIB per cápita decreció 11% en ese periodo. En 1993, el PIB real fue solamente 15.5% superior al de 1998, lo que se tradujo en un incremento del PIB per cápita de 5.5% únicamente.

México, necesita recuperar a la mayor brevedad una tasa de crecimiento de 6% y generar suficientes empleos (cerca de un millón al año), para contar

con una fuerza laboral creciente y para ello deberá promover un crecimiento de la inversión *productiva* privada, nacional y extranjera así como de exportaciones no petroleras, a niveles considerablemente superiores a los alcanzados hasta ahora.

Por ejemplo, para que el país pueda alcanzar tasas de 6% del PIB, la inversión privada deberá crecer a una tasa de 14.7 puntos porcentuales por arriba de la tasa de inversión que se observó en México en el periodo de 1976 a 1982, mientras que la tasa de crecimiento de las exportaciones no petroleras deberá ser 33.2 puntos porcentuales superior a la tasa registrada durante la etapa de 1989-1992.

Es indudable que un esfuerzo de esta magnitud supone la identificación de las condiciones de competitividad en que se desenvuelven hoy las principales actividades de la economía del país y de la implantación de políticas que hagan más competitiva la producción interna para alcanzar los requerimientos de exportación. Asimismo, será importante que nuestro país incremente su participación en los mercados de aquellos países o regiones con los que le resulte más útil alcanzar una mayor producción.

Esta investigación parte de la premisa de que la recuperación de la senda del crecimiento económico de México, es que los próximos años requerirá de una participación mayor en negociaciones comerciales internacionales, con el fin de promover un crecimiento de las exportaciones no petroleras y la inversión privada nacional y extranjera, a niveles considerablemente superiores a los alcanzados hasta ahora. Aquí se proponen posibles mecanismos para que nuestro país alcance estos objetivos, a través, de una negociación más amplia y profunda con Estados Unidos, país con el que México realiza cerca de 70% de su comercio total.

El gobierno mexicano y algunos analistas afirman que uno de los grandes logros del gobierno del presidente Salinas fue el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y que con dicho acuerdo México, en un futuro cercano, ampliará su acceso a los mercados de Estados Unidos y Canadá y aumentará aceleradamente las entradas de capital durante el año de 1994.

Sin embargo, en este trabajo nos proponemos mostrar que el optimismo tal vez resulte prematuro y que el TLCAN presenta importantes debilidades que pue-

den hacer fracasar nuestros propósitos de tener una participación más amplia en el mercado estadounidense, y de recibir un flujo mayor de capital de inversión.

También sugerimos fórmulas que permitirían superar dichas debilidades y fortalecer el TLCAN para alcanzar dichos objetivos.

En este apartado, se destacará la importancia que ha adquirido para México el comercio con Estados Unidos y los motivos que impulsaron al gobierno, empresarios y diversos sectores sociales a negociar un tratado de libre comercio con este país. Se evalúan los impactos económicos que ha tenido el TLCAN en los primeros seis meses de operatividad y los que se esperan para el futuro. También se discuten algunas de las modificaciones que tendrá que sufrir el TLCAN con el fin de que podamos aumentar nuestras exportaciones y atraer un mayor flujo de capitales productivos de dicho país al nuestro.

México Estados Unidos en el nuevo entorno regional

Una de las regiones en la que los objetivos es alcanzar mayores tasas de crecimiento de las exportaciones y recibir mayores flujos de capital del extranjero es la de América del Norte (Canadá y E.U.)

Estados Unidos en particular, se ha consolidado en los últimos años como nuestro principal socio comercial, al ser el mercado destino de las tres cuartas partes de las exportaciones y el mercado de origen de las tres terceras partes de las importaciones.

En los últimos años el aumento del comercio bilateral entre los dos países ha provocado la importancia de México para Estados Unidos. Del quinto lugar que esperábamos a principios de los años sesenta, nos hemos convertido en el segundo principal mercado para las exportaciones en donde el 75% de su comercio global lo tiene con nosotros. México a su vez, suministra a Estados Unidos gran cantidad de mano de obra, la cual ha permitido la sobrevivencia de un creciente número de industrias (vestido, manufactura de zapatos, electrónica, etc.) las cuales enfrentan una fuerte competencia extranjera.

Sin duda, el reconocimiento de la vital importancia que el mercado estadounidense tiene para nuestras exportaciones de manufacturas, y el temor de crecientes tendencias hacia el proteccionismo que se han mostrado en ese país en años recientes, es lo que llevó a México a negociar un tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

Objetivos de grandes empresarios y organizaciones sociales de México con el TLCAN

Con el TLCAN, los empresarios mexicanos se propusieron asegurar el acceso de nuestras exportaciones al mercado más dinámico del mundo, promover un clima de negocios más abierto y seguro, en donde los exportadores e inversionistas mexicanos y estadounidenses puedan planear su inversión y productos con mayor confianza y certidumbre, propiciar el incremento en la eficiencia y productividad del sector manufacturero mexicano, mediante la especialización y el aprovechamiento de las ventajas de las economías de escalas en un grado que no era posible anteriormente.

Por su parte, ciertas organizaciones sociales buscaron tanto en el TLCAN como en los acuerdos paralelos, que los gobiernos asumieran un compromiso efectivo de proteger el medio ambiente y los derechos de los trabajadores.

¿Cómo se espera alcanzar estos objetivos? A través de la eliminación de todos los aranceles y la mayoría de las restricciones cuantitativas al comercio de bienes y servicios, así como el establecimiento de reglas que eliminen la discriminación y los impedimentos innecesarios a las actividades de los inversionistas de la región, al comercio de servicios y al acceso a las compras gubernamentales regionales. También se negocian acuerdos paralelos mediante los cuales cada uno de los países se obliga a cumplir eficazmente sus leyes ambientales y laborales.

El TLCAN ha generado un gran número de estudios tendientes a evaluar sus efectos económicos en términos de crecimiento del PIB, el comercio y el empleo, de las ganancias en cuanto al bienestar y la repercusión en sectores específicos de las tres economías de Estados Unidos, México y Canadá. En términos genera-

les, la mayoría de estos estudios han concluido que el TLCAN propiciará un mayor comercio e inversión y, a final de cuentas generará ganancias para los tres países, en lo referente a empleo y bienestar, tanto en el corto como en el largo plazo. Asimismo, diversos estudios han identificado los sectores con mayor potencial para aprovechar las oportunidades que se ofrecen en el TLCAN o verse perjudicados por él. Tal es el caso de los textiles y prendas de vestir, calzado, automotores, productos electrónicos, etcétera.

De acuerdo con estos estudios, el TLCAN propiciará tres principales beneficios para la economía mexicana: una mejoría en la rentabilidad de las exportaciones mexicanas como consecuencia de la desgravación arancelaria acordada, ya que ésta permitirá a los productores mexicanos competir con ventaja en Estados Unidos y Canadá, pues al reducirse el arancel, el precio de venta de los productos podrá ser disminuido sin mermar el margen de beneficio.

La ampliación de los mercados, la cual tendrá varios efectos positivos, como son el incremento en la variedad de productos, un mejor abastecimiento de los mercados, la expansión potencial de la innovación tecnológica propiciada por el incremento en el tamaño de los mercados y la especialización en la producción a escala internacional de aquellos bienes en los que se disponga de mayores ventajas competitivas.

La generación de alicientes para una mayor acumulación de capital, que se derivará del marco normativo claro y predecible para el desarrollo del comercio y la inversión en América del Norte.

En efecto, como resultado de la desgravación arancelaria la eliminación de barreras no arancelarias y la certidumbre del acceso a los mercados de los países socios del TLCAN y el comercio de México, Estados Unidos y Canadá ha registrado un importante crecimiento durante los primeros seis meses de operación del Tratado. Así en el primer semestre de 1994, el intercambio comercial de México con Estados Unidos (exportaciones más importaciones) aumentó un 17.5% en relación con el mismo periodo de 1993, al pasar de 42,932 millones a 50,301 millones de dólares.

Durante el primer semestre de 1994, las exportaciones de México destinadas al mercado de Estados Unidos registraron un crecimiento de 20.5% en relación con el mismo periodo del año anterior. Como resultado de ese gran dinamismo exportador, la participación de las exportaciones mexicanas en las importaciones de Estados Unidos ha aumentado y hoy representa 7.5% de las compras estadounidenses del exterior.

En cuanto a los productos específicos, el TLCAN ha propiciado consolidación dentro del mercado estadounidense en las exportaciones de productos en los que México ha demostrado contar con ventajas en su producción como son: computadoras y sus partes, motores para vehículos, hilos y cables eléctricos, y automóviles. Por otra parte, se observa un impulso exportador en numerosos productos en los que el TLCAN está generando nuevas oportunidades, tales como: cebolla, conservas de fruta, goma de mascar y dulces, pan y galletas, cueros, pieles de bovino, camiseta de punto, suéteres y velocímetros.

Servicios financieros. Durante el primer mes de operación del TLC, se registró un gran interés de parte de los intermediarios financieros extranjeros por aprovechar las oportunidades que ofrece la participación en el mercado mexicano. De abril a julio de 1994, las autoridades financieras recibieron un total de 102 solicitudes para operar todo tipo de instituciones financieras en México. El establecimiento de estos intermediarios financieros en el país, podría representar una inversión cercana a los 1,500 millones de dólares y la creación, en los próximos meses, de cerca de cuatro mil empleos, y se traducirá seguramente, en un sistema financiero más competitivo, con más y mejores servicios, así como en una importante transferencia de tecnología. El paquete de solicitudes de instituciones financieras del exterior incluye 11 para sociedades controladoras, 20 para instituciones de banca múltiple, 17 para casa de bolsa, 13 para instituciones de seguros, 17 para sociedades financieras de objeto limitado, 12 para arrendadoras financieras, 4 para empresas de factoraje financiero, 1 para una institución de finanzas, otra para una casa de cambio y 6 para sociedades de inversión.

Telecomunicaciones. En los servicios de telecomunicaciones también se ha registrado una creciente actividad. Numerosas conversiones de empresas extranjeras y mexicanas de telefonía, telecomunicaciones y televisión están llevando a cabo alianzas estratégicas para aprovechar el mercado ampliado de América del Norte.

Inversión. En los primeros siete meses de 1994, la inversión extranjera totalizó 8,034,900 dólares, lo que significa un aumento de 31.6% respecto al mismo periodo del año anterior. De esta cifra, 3,719 millones de dólares se canalizaron a proyectos y flujos de inversión, y el resto al mercado de valores. La inversión procedente de Estados Unidos continúa mostrando dinamismo al aportar, durante los primeros siete meses de 1994, un total de 2,237 millones de dólares, que representa 60.1% del total captado en esa etapa.

Por sectores económicos, la inversión externa se destinó principalmente a servicios, el cual captó 48.2% del total; el sector de la industria manufacturera recibió 33.4%; el comercio 12.2%; el de la construcción, 4.1%; el de las comunicaciones y transportes 1.5% y los demás captaron el 0.6% restante.

Sin embargo, tal como se ha expresado en términos de la balanza de cuenta corriente global, las importaciones de Estados Unidos a México han crecido en mayor proporción que nuestras exportaciones a ese país. Dicho aumento se explica principalmente por las adquisiciones de bienes capital. Las compras de maquinaria y equipo estadounidense se elevaron 22% durante el primer semestre de 1944. Asimismo, la adquisición de bienes de uso intermedio creció 10.3% mientras que las importaciones de bienes de consumo sólo representaron el 10% del total importado de Estados Unidos.

De acuerdo con múltiples análisis, es probable que se mantenga durante un considerable número de años el déficit que actualmente tenemos con estados Unidos en la balanza comercial, lo cual plantea la necesidad de buscar fórmulas para incrementar nuestras exportaciones a dicho mercado. ¿Qué tipo de mecanismos y estrategias podrían implantar nuestros productos para lograr dicho obje-

tivo? ¿En qué medida el TLCAN es suficiente para consolidar y mejorar nuestra participación en el mercado estadounidense en los próximos años?

Aquí nos proponemos, que el TLCAN en su forma actual requiere de ciertas modificaciones para asegurar que se pueda alcanzar el objetivo de ampliar y fortalecer nuestra participación en el mercado estadounidense.

La futura revolución del libre comercio en América del Norte. El TLCAN debe considerarse como el primer estudio de una nueva relación que se está forjando en la región de América del Norte. Los tres países México, E.U. y Canadá han acordado continuar las consultas y negociaciones en una amplia variedad de temas de gran importancia. El TLCAN y los acuerdos paralelos establecen comités y grupos de trabajo para a) estudiar fórmulas que permitan alcanzar una mayor liberación de las compras gubernamentales federales y de las compras gubernamentales de los estados y provincias de cada uno de los países, b) los subsidios, c) los estándares industriales, d) las regulaciones ambientales, e) los trámites aduaneros, f) el transporte y las inspecciones fronterizas, g) las reglas de origen en el sector textil y del vestido, h) las medidas sanitarias y fitosanitarias agrícolas, i) los servicios, incluyendo el otorgamiento de las licencias para profesionales, asesores legales, asesores en ingeniería, telecomunicaciones, servicios financieros y muchos otros más.

Mecanismos institucionales de resolución de disputas. A su vez, el TLCAN establece una Comisión de Libre Comercio compuesta por secretarios de Estado o sus representantes de los tres países, quienes se reunirán al menos una vez por año. Las funciones de la Comisión consisten en supervisar la instrumentación del TLCAN y su elaboración futura, proveer buenos oficios y mecanismos de consulta para la solución de disputas, y coordinar y supervisar los comités y grupos de trabajo establecidos para continuar las discusiones y negociaciones de los

temas pendientes, a la vez que conocer cualquier otra cuestión que afecte la operación del Tratado. La Comisión será apoyada por un secretariado, compuesto por tres oficinas establecidas dentro de cada una de las burocracias de los tres países. En relación con los asuntos relativos a las medidas *antidumping* (*Dumping = venta de productos por debajo de su precio normal, o incluso por debajo de su costo de producción en el mercado interior y con mayor frecuencia para la exportación*) y de subsidios e impuestos compensatorios, se establecen paneles binacionales integrados por dos representantes de cada país y un quinto seleccionado por consenso o al azar, quienes revisarán las sentencias que hubieren dictado en estas materias para asegurar que las autoridades de los países importadores hayan aplicado en forma correcta sus leyes nacionales.

Los acuerdos paralelos. En los acuerdos paralelos, cada uno de los tres países se obliga a cumplir eficazmente las leyes ambientales, de seguridad en el trabajo y laborales. Los acuerdos norteamericanos sobre Cooperación Ambiental y Laboral establecen procesos de paneles similares a los que el TLCAN estableció en materia de *dumping* y subsidios e impuestos compensatorios, con el objeto de determinar si cualquiera de los países falla sistemáticamente en el cumplimiento de sus leyes ambientales, sobre la seguridad en el trabajo o laborales, en cuyo caso los paneles, podrán, en última instancia imponer multas o aranceles.

Fortalezas y debilidades del TLCAN. El TLCAN es un documento con una estructura sólida, principalmente por su amplia cobertura y consistencia con el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio). En términos generales, las disposiciones y reglas del TLCAN son extensiones y elaboraciones de las disciplinas del GATT y no imponen ningún obstáculo a nuestra política de continua y activa participación en negociaciones multilaterales. Las únicas excepciones a lo anterior son las reglas de origen tan estrictas que se negociaron en el TLCAN respecto de textiles, vestido, automóviles y algunos otros productos. El TLCAN representa un avance sustancial en el proceso de conformación de un mercado unificado de -

bienes, servicios y capital en la región de América del Norte. La eliminación de aranceles, la prohibición de nuevas restricciones a las importaciones y de subsidios a la exportación, y el congelamiento de la mayoría de las barreras no arancelarias deberán producir muchos de los beneficios del libre comercio.

Las garantías de trato nacional y el derecho de establecimiento, junto con el compromiso de no discriminar en la concesión de licencias y en los procesos de certificación o regulación de los servicios, deberán brindar a las empresas de servicios la confianza necesaria para que realicen inversiones considerables, a través de las tres fronteras. Las disposiciones relativas a la inversión y los servicios financieros ofrecerá a los tres países muchos de los beneficios de los mercados integrados.

Sin embargo, el TLCAN presenta cuatro importantes deficiencias, que podrían propiciar múltiples conflictos en las relaciones entre los tres países y hacerlo naufragar, la primera, es la ausencia de un régimen común en materia de dumping y de subsidios e impuestos compensatorios, la segunda, es evitar una política industrial regional, la tercera, la omisión de un sistema de reconocimiento mutuo de las normas técnicas, y la cuarta conformar un sistema de reconocimiento en un mecanismo institucional sumamente endeble que debe fortalecerse.

Ausencia de un régimen común en materia de dumping de subsidios e impuestos compensatorios. Uno de los objetivos centrales de México y Canadá durante la negociación del TLCAN fue obtener un acceso seguro y estable al mercado estadounidense. Como parte de este objetivo México y Canadá propusieron su exclusión de la legislación estadounidense sobre dumping y subsidios e impuestos compensatorios. Esta demanda formó parte de una propuesta más amplia, en la cual cada uno de los tres países otorgaría trato nacional a los productos de los otros dos, en su mercado interno. Estados Unidos, rechazó tal posición con el argumento de que estas leyes constituyen un mecanismo importantísimo para prevenir las prácticas desleales de comercio. Así, lo máximo que se pudo lograr en la negociación fue el establecimiento del sistema de paneles mediante los cuales

expertos de los tres países revisarán la aplicación correcta de dichas leyes. Además a petición del nuevo gobierno liberal canadiense, se creó un grupo de trabajo que se encargará de proponer en 1995 un régimen sustituto de las leyes del *dumping* en la región y un nuevo código de subsidios. Sin embargo, ninguno de los tres países estará obligado a aceptar las recomendaciones de este grupo.

Los procesos de antidumping e impuestos compensatorios dentro de un área de libre comercio son proteccionismo puro, son contrarios al sentido común y constituyen barreras al libre comercio. El *antidumping* es un impedimento comercial, lo opuesto al trato nacional y es discriminatorio. Los procesos de *antidumping* actuales y previsibles, así como las amenazas de *antidumping*, son equivalentes a barreras. Las empresas amenazadas por tales procesos se enfrentan no sólo a la posibilidad de que se les apliquen aranceles, sino también a la de cubrir los elevados costos fijos y relacionados que les implica su defensa en los prolongados juicios en cada una de las tres capitales. Aun cuando el caso resulte no tener méritos, el exportador acusado no puede recuperar los gastos de su defensa. Así, las medidas *antidumping* y de impuestos compensatorios, caen dentro de las típicas acciones económicas que buscan "elevar los costos de la competencia" y son estrategias para obligar a que los rivales aumenten sus precios, ya sea mediante amenazas, costos de defensa o sanciones. Un trabajo reciente de Robert Staiger y Frank Wolak, demuestra que el simple hecho de iniciar un proceso de *antidumping* genera la mitad de las ganancias (restricción de las imposiciones) que resultan de un fallo positivo de *dumping*.

El caso de *dumping*, iniciado en Estados Unidos contra las exportaciones de cemento de parte de Cemex a principios de la presente década, es un claro ejemplo del carácter proteccionista y apartado del comercio de las medidas *antidumping* en un área de libre comercio. Cemex había logrado ampliar su porcentaje del mercado interno de 20 a 66%, lo que significaba también 35% del mercado de Houston y 25% de los mercados del sur de California y de Florida. Posteriormente Cemex se vio obligada a reducir sus exportaciones a Estados Unidos y a enviarlas

a otros países, lo que le produjo la pérdida de una porción del mercado, equivalente a 111 millones de dólares en 1989.

¿Qué posibilidad hay de que los actuales gobiernos de Estados Unidos, México y Canadá lleguen a un acuerdo para reducir o sustituir las medidas de *antidumping* y de impuestos compensatorios por otros esquemas, por ejemplo, el de las leyes de competencia?

Es claro, que el gobierno de Canadá ha hecho del logro de este régimen común una de sus prioridades más importantes en la relación con Estados Unidos. Al nuevo gobierno liberal de Canadá le fue imposible ratificar el TLCAN hasta que llegó a un acuerdo con Estados Unidos, para formar el grupo que deberá hacer propuestas sobre un régimen común en materia de *dumping* de subsidios. Esta demanda no representa un recurso para tranquilizar al electorado canadiense, sino la comunidad de la demanda canadiense de un "acceso seguro".

En mi opinión, México deberá promover fuertemente la constitución de dicho régimen común. Este resulta de crucial importancia para asegurar que el acceso de nuestras exportaciones se encuentre exento en el futuro desafío legal o político, y crear el clima de certidumbre para que nuestros empresarios hagan las inversiones de largo plazo que permitirán maximizar las ventajas de la liberación.

Por otra parte, es muy probable que la obtención de este régimen común no reciba apoyo por parte de Estados Unidos. La actual política comercial del gobierno del presidente Clinton considera las leyes de *dumping* y de subsidios e impuestos compensatorios como instrumentos fundamentales para forzar a otros países a dar un trato equilibrado a las exportaciones estadounidenses y establecer un campo de juego más parejo en las relaciones comerciales internacionales. El congreso estadounidense, igualmente considera estas leyes de vital importancia para proteger a los productores nacionales.

Por lo tanto, sería conveniente proponer una serie de medidas dirigidas a prevenir los aspectos más negativos de las actuales leyes *antidumping* y de subsidios impuestos compensatorios. Algunas son las siguientes.

1. La enmienda de las leyes nacionales sobre medidas *antidumping* e impuestos compensatorios para que se exija el reembolso de todos los costos legales en que incurrió el exportador, si la demanda es rechazada. Esto elevaría los costos de las empresas nacionales que iniciarán procesos infundados y serviría así para reducir el número de casos, al elevar su precio, los procesos tendrían que reducir su número.
2. Un proceso educativo que hiciera comprender a las industrias y son del todo beneficiosos para los productores y trabajadores nacionales al limitar las importaciones "desleales", sino que son armas de doble filo lo que también emplean los gobiernos para reducir las exportaciones, con lo que se afecta a los productores y trabajadores nacionales.
3. La inclusión del principio de *stare decisis* para los fallos de los paneles internacionales, bajo acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos (ALC) y el TLCAN, los paneles no pueden recurrir a los fallos de otros paneles como precedentes. De esta manera, pueden surgir inconsistencias, sin que necesariamente se obtenga una ley "codificada". El principio legal del *stare decisis* exigirá que los paneles hicieran uso de los precedentes y que explicaran los motivos por los que en caso dado, no se siguió el precedente. Este principio evitaría que se emitieran fallos afirmativos de *dumping* en aquellos en los que la autoridad supiera que un fallo similar fue revocado.
4. La realización de reuniones frecuentes entre las agencias administrativas más importantes de cada país para poder analizar y de ser posible hacer compatibles los procedimientos, reglamentos y solicitudes de información respecto a estas medidas.
5. Creación de un Comité parlamentario, compuesto por los poderes Legislativo de los tres países, para examinar la repercusión total de las medidas *antidumping* y de impuestos compensatorios sobre las tres economías y analizar la conveniencia de eliminar las leyes en cuestión.

Los gobiernos federales de Estados Unidos y Canadá han utilizado una amplia variedad de instrumentos de política industrial, tales como los subsidios, las compras gubernamentales y las normas técnicas, para estimular la investigación y desarrollo, mejorar la competitividad de las industrias de alta tecnología, tales como los chips de computadoras y los televisores de alta resolución.

De igual manera, los tres países han utilizado los subsidios y las compras gubernamentales para apoyar a los productores de acero, automóviles, vidrio, cemento, llantas y otras ramas manufactureras sujetas a una gran competencia del exterior.

Es altamente probable, que el libre comercio incremente las presiones sobre los actores gubernamentales para instrumentar nuevas medidas de este tipo. Por ejemplo, las empresas de autopartes, acero, vidrio y productos electrónicos, incluyen firmas muy poco competitivas cuyas insuficiencias se revelarán más claramente con la eliminación de los aranceles y otras restricciones. Futuras políticas industriales dirigidas a proteger estas empresas, incluso se adaptan dentro de las reglas aceptadas del TLCAN, limitarán el comercio que se piensa va a generarse como resultado de la eliminación de los aranceles, lo cual propiciará el surgimiento de disputas comerciales difíciles de resolver. En otras palabras, con el libre comercio, las políticas industriales sin coordinación regional podrían hacer surgir mayores fricciones comerciales, en lugar de reducirlas.

El TLCAN, en su forma actual no podrá resolver estas tensiones por las siguientes razones: muchas reglas en el TLCAN están incompletas y necesitan ser ampliadas en negociaciones ulteriores. Por ejemplo, el capítulo sobre compras gubernamentales no cubre la investigación y desarrollo, la participación en las compras gubernamentales de los gobiernos estatales y provinciales se dejaron para negociaciones futuras. Asimismo, las reglas sobre subsidios se dejaron para discutirlos en la Ronda Uruguay. Sin embargo, el código resultante del Acta final no resolverá los verdaderos problemas que se generarán en las relaciones bilaterales, tales como los subsidios a la investigación y desarrollo, los subsidios regio-

nales, ampliamente utilizados en Estados Unidos y Canadá, éstos (exención de impuestos, créditos blandos, etcétera) han facilitado la atracción de inversión, tanto nacional como extranjera, a diversas localidades en dichos países.

Por otra parte, es muy probable que los funcionarios encargados de instrumentar y administrar el TLCAN descubran muy pronto, que asuntos tales como los subsidios, los requisitos para participar en las compras gubernamentales, los estándares técnicos y las regulaciones ambientales se encuentran más relacionados entre sí que lo que se calculó al negociar el TLCAN. A lo que nos referimos es que las reglas y el énfasis global del TLCAN dan por supuesto que los tres países están reviviendo el liberalismo del *laissez faire* que prevaleció en el siglo XIX, y que el TLCAN es el mecanismo para dismantelar todos los instrumentos de política industrial vigentes en los tres países. En efecto, el TLCAN supone que la única acción necesaria para integrar eficientemente los tres mercados es la adopción del compromiso de eliminar todos los impedimentos artificiales al comercio. En otras palabras, los negociadores del TLCAN siguieron el criterio de que no existirán en el futuro nuevas prácticas intervencionistas, una vez que las antiguas prácticas hayan sido eliminadas.

Lo más adecuado sería reconocer que los gobiernos nacionales, provinciales, estatales y locales han instrumentado en el pasado —y continuarán haciéndolo en el futuro— políticas industriales y de fomento, y que dichos gobiernos pueden ser muy creativos en cuanto a las fórmulas que se utilizan para alcanzar sus objetivos. En la medida en que no exista una visión trilateral de los ajustes industriales y sociales que generará la liberación comercial, y en ausencia de una visión de conjunto de los efectos a nivel nacional y estatal que producirán las políticas industriales en vigor y que instrumenten en el futuro, muy probablemente surgirán un gran número de fricciones y conflictos comerciales entre los tres países.

Es decir, en nuestra opinión la liberación regional se habría logrado en forma más eficaz, mediante el establecimiento de una serie de políticas industriales,

en forma coordinada y complementaria. Por ejemplo, la generación e instrumentación de una política de subsidios y de requisitos para las compras gubernamentales, en forma coordinada y a nivel continental, sería muy eficaz para impedir la intensa competencia que se está generando entre las diversas localidades y estados en la región para atraer nuevas inversiones. El mismo efecto, tendría la formulación de políticas trilaterales de inversión para la generación de nuevas tecnologías.

No parece del todo claro el que la generación de este tipo de políticas vaya a ser parte de las funciones de la Comisión de Comercio establecida en el TLCAN, sobre todo si tomamos en cuenta que las reuniones ministeriales serán muy esporádicas y que dicha comisión estará apoyada por un secretariado compuesto por tres oficinas independientes y geográficamente separadas. No es posible que un instrumento que funcionará por el método casuístico para generar la visión y cohesión que se requerirán. Añádase a estas limitaciones la variedad de temas de tipo general y particular que la Comisión de los diferentes grupos de trabajo tendrán que atender (políticas antimonopolíticas, derechos laborales, casos de *antidumping* y subsidios, generación de normas técnicas, etcétera) y se caerá en cuenta del grado de dificultades que tendría la formulación de una visión global a través de las instituciones del Tratado.

Si a lo anterior, aunamos la posible extensión del TLCAN al resto del hemisferio, es posible imaginar el número de conflictos que se pueden generar y el grado de complejidad que tendrá la administración de todo el proceso.

Normas estándares técnicos. Aunque el TLCAN es un acuerdo de libre comercio, la experiencia de organizaciones como la Unión Europea ha demostrado que el logro pleno del libre tránsito de las exportaciones e importaciones supone mucho que sólo la eliminación de aranceles. Si bien es cierto que el TLCAN y la Unión Europea no son comparables, resulta importante examinar algunos de los asuntos que la Unión Europea ha tenido que enfrentar con el fin de garantizar el logro pleno del libre comercio. El artículo 3 del Tratado de la Unión Europea, de

fecha 7 de febrero de 1992, se propone a) la eliminación de los estados miembros de los aranceles aduaneros y las restricciones cuantitativas sobre la importación y exportación de bienes, y de cualquier otra medida que tenga un efecto equivalente; y b) el logro de un mercado interno caracterizado por la derogación, entre los estados miembros de los obstáculos al tránsito de bienes, personas, servicios y capital.

Las encuestas de 1987 se aplicaron entre diversas empresas europeas, previamente al Informe Cechinni, para identificar a los factores que estaban impidiendo el logro de un mercado unificado europeo, mostraron que, en opinión de las empresas, las normas técnicas constituían el principal obstáculo para la conformación del mercado interno.

Es claro que con la intención de que las importaciones resulten equivalentes a los bienes producidos internamente en un mundo en el que predomina el método de la entrega "justo a tiempo" el abastecimiento pronto, expedito y a bajo costo resulta crucial. La Unión Europea ha intentado minimizar las tardanzas y el papeleo que se generan en el cruce de las fronteras, pero aún ahora, después de 36 años del Tratado de Roma, persisten los problemas.

La Comisión Europea intentó disminuir el impacto de los controles fronterizos (la inspección física y las formalidades administrativas que ocurren cuando un producto cruza la frontera) a través de la adopción de directivas que imponían principios muy amplios, que los estados miembros habrían de cumplir. Sin embargo, las directivas no dieron los resultados esperados, pues "al parecer algunos de los miembros decidieron intencionalmente interpretarlas en forma muy limitada.

Por lo tanto, desde 1990 y de acuerdo con el Acta del Mercado Único, la Comisión ha tendido hacia la eliminación de los controles fronterizos en los tránsitos intercomunitarios por avión, barco o tren, pero los efectos de esto, han sido mínimos, debido a la preocupación de que ciertos productos ilegales (como por ejemplo, las drogas) pudieran atravesar las desprotegidas fronteras. Así, el movimiento hacia una comunidad sin fronteras ha sido más difícil de lograr de lo que se cree.

Con la finalidad de avanzar hacia una comunidad sin fronteras, la Comisión Europea propuso la elaboración de un Código Aduanero de la Comunidad. Si bien la Unión Europea es una Unión Aduanera (a diferencia del TLCAN), y aplica aranceles comunes a los países no miembros, hasta ahora no existe una base común para manejar las importaciones de otras naciones.

El propósito de esta propuesta (el código aduanero común), es elaborar un texto coherente que sustituya a los múltiples y diversos instrumentos nacionales y de esta manera, garantizar que se tenga una mayor transparencia legal.

Si se comparara el TLCAN con los avances de la Unión Europea, tendremos que aceptar que el TLCAN está todavía muy rezagado en esta materia. Aun cuando el TLCAN creó un Grupo de Trabajo sobre el Comercio de Bienes, que reunirá anualmente a los funcionarios responsables de los asuntos fronterizos, este mecanismo resultará insuficiente para manejar dichos asuntos. Intentando facilitar el tránsito de los bienes y productos, los funcionarios encargados de instrumentar el TLCAN, anunciaron un certificado de origen común trilingüe y de una página. Sin embargo, en la frontera se verifican muchas otras cosas más, además del origen del producto. Las normas fitosanitarias, la detección de artículos piratas, la inmigración y la detección de falsificaciones son algunos de los muchos obstáculos que pueden surgir en las fronteras. La aduana de Estados Unidos, también tiene la responsabilidad de vigilar el cumplimiento en la frontera de las leyes y regulaciones de alrededor de 40 agencias.

La seguridad nacional con Salinas de Gortari

El tema de la seguridad nacional de México, ha adquirido notoriedad en el discurso político gubernamental y el Estado durante los últimos diez años. Si bien dicho tema ha cobrado una importancia creciente, también ha sufrido altibajos y ha tenido limitaciones propias del cambiante entorno internacional o nacional dominante. En otras palabras, las fortalezas o debilidades nacionales, reales o potenciales, han sido el marco de referencia para que el término aparezca con mayor o

menor fuerza en el vocabulario de los funcionarios del gobierno y de diversas fuerzas políticas del país.

En el Plan Global de Desarrollo 1977-1982 del presidente López Portillo la seguridad nacional aparece ligada a la perspectiva de que México podría ser una potencia petrolera, refrendar su lugar como sujeto de crédito internacional y convertirse así en una potencia media, donde el problema central sería aprender a "administrar la abundancia", según la conocida frase del expresidente. De los sueños petroleros, todos conocemos los lamentables resultados financieros, políticos y sociales. Únicamente queremos destacar que la condición de abundancia real provocó la falsa perspectiva de fortaleza en la seguridad nacional.

Expondremos más adelante cómo la visión de una combinación de debilidad inicial y fortaleza futura que sostenía De la Madrid, inició otra manera para consolidar la seguridad nacional. Abordaremos, asimismo, los criterios políticos económicos de Salinas de Gortari, quien consideró desde una actitud de cooperación, primero, y después, con el TLC, de asociación subordinada, fortalecer la soberanía nacional y sus múltiples facetas (financiera, tecnológica, comercial, energética, social y política) y que por lo tanto la seguridad nacional de México saldría fortalecida.

Hablar de seguridad nacional entraña diversos aspectos (el narcotráfico y su combate, la democracia y su fortalecimiento, el orden interno y su mantenimiento, la política exterior, la política económica, la política militar, etc.), los cuales están estrechamente unidos a otro tema; la soberanía nacional. A mayor soberanía nacional corresponde mayor o menor seguridad nacional. Expondremos la concepción de la seguridad nacional salinista, cubriendo de forma simultánea y combinada los diversos aspectos mencionados de la soberanía y la seguridad nacionales.

Al igual que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983-1988 de Miguel de la Madrid, el PND 1989-1994 de Salinas de Gortari subraya lo trascendente de la política exterior como un instrumento de impulso y garantía a la seguridad nacional de México.

Veamos, por ejemplo, la conducción de la diplomacia mexicana ante el conflicto de Centroamérica. Aquí, el gobierno de Miguel De la Madrid intentó seguir los lineamientos tradicionales de la política exterior, los cuales eran divergentes de la concepción estadounidense.

Esto es, la guerra revolucionaria en el Salvador y la guerra contrarrevolucionaria en Nicaragua, así como los avances guerrilleros en Guatemala, fueron conceptuados de diferente manera. Para Estados Unidos, las causas de los enfrentamientos armados representaban una manifestación más de la lucha hegemónica del socialismo soviético-cubano contra las fuerzas liberales del capitalismo occidental.

Para los estadounidenses, la solución a las situaciones bélicas aludidas consistía en una estrategia ofensiva de contención; para la diplomacia mexicana, la respuesta debía ser defensiva y de distensión. Es decir, los primeros privilegiaron la solución y asesoría militar, con una económica condicionada y la conservación o instauración de regímenes dictatoriales; por su parte, México daba prioridad a la negociación, la cooperación económica internacional y la conformación de regímenes políticos democráticos para conformar la estabilidad política centroamericana.

La embajada mexicana justificó su presencia en el área América Central con argumentos de seguridad e interés nacional. La posible generalización de la guerra en Centroamérica produciría un impresionante éxodo de centroamericanos a México y particularmente a la frontera Chiapaneca, lo que traería como consecuencia múltiples presiones sobre recursos, tierras y servicios por parte de una población no nacional dentro de un área estratégica. Ello, aunado a las presiones que a lo largo de la frontera sur realizaba el gobierno de Guatemala por el supuesto refugio brindado por México a los guerrilleros de aquel país. Otro argumento del Estado mexicano, era la conciencia de la necesidad de contrarrestar el crecimiento del proceso de integración económica y comercial con Estados Unidos y las presiones variables, pero constantes, en el acceso a los recursos naturales naciona-

les, a través de política exterior relativamente independiente que abriera foros de negociación, campos de inversión, áreas de cooperación, etc.

La anterior estrategia de De la Madrid, giraba en torno a la posibilidad de que México efectuara una reestructuración económica internacional (el fracasado desarrollo integral para la sociedad igualitaria según el PND y recurriera al juego político que teóricamente ofrecía la situación de la interdependencia de México y Estados Unidos. La política exterior mexicana recurrió a la tradicional posición defensiva frente a Norteamérica a la actitud juricista y a sus principios centrales de derecho internacional (no intervención en los asuntos internos de los estados, solución pacífica de las controversias, libre autodeterminación de los pueblos, cooperación económica internacional, etcétera) para obtener mayores márgenes de autonomía relativa ante las negociaciones por Estados Unidos.

Sin embargo, el poder no admite tantos espacios, sobre todo frente a situaciones de crisis económica, de allí que certeramente un militar y estratega mexicano admitiera definitivamente, que México no podrá desarrollar plenamente una política exterior acorde e independiente mientras no reduzca su gran vulnerabilidad política para ejecutarla, la capacidad y el poder para instrumentarla.

Posteriormente, las guerras centroamericanas se arreglaron de manera aparentemente paradójica: los sandinistas, después de diez años de guerra de agresión imperialista, fueron derrotados en las urnas en 1990, la guerrilla salvadoreña no ganó la guerra ni tampoco el gobierno, ganó la concertación firmada por los bandos en 1992.

Seguridad nacional. La concepción de Salinas⁴⁸

Para la reconstrucción de los planteamientos esenciales de la seguridad nacional del gobierno de Salinas de Gortari recurrimos al PND 1989-1994, a los informes anuales presidenciales, discursos presidenciales y las notas periodísticas.

⁴⁸ PIÑEIRO, José Luis, en *Revista Foro Internacional*, vol. 34, núm. 4, oct-dic de 1994, p. 758.

La visión de Salinas define la seguridad nacional como "La coordinación permanente de paz, libertad y justicia social que, dentro del marco de derecho, procuran pueblo y gobierno... implica equilibrio dinámico de los intereses de los diversos sectores de la población para el logro de los objetivos nacionales garantizando la integridad territorial y el ejercicio pleno de *soberanía e independencia*".⁴⁹

Los objetivos del país, según señala el PND son: Soberanía, Crecimiento, Democracia y Bienestar. La soberanía es definida en lo interno como "el derecho al autogobierno" y en lo externo como "autonomía frente a los estados soberanos". En lo nacional la soberanía se refrenda, se afirma, mediante el diario ejercicio de los derechos políticos y el constante mejoramiento socioeconómico y cultural del pueblo. Corolario obligado del PND es que "soberanía y democracia están íntimamente vinculados".

Las instituciones estatales básicas para el mantenimiento de la seguridad nacional son, por un lado, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina, a través de las fuerzas armadas nacionales y, por el otro, la Secretaría de Relaciones Exteriores mediante el personal diplomático del servicio exterior mexicano, política militar y exterior son dos fundamentos básicos para la defensa de diversos aspectos de la soberanía nacional, así como el pueblo ayuda al resguardo de la soberanía territorial en unión con las fuerzas armadas.

Las fuerzas armadas nacionales, además de la defensa territorial, preservan las instituciones políticas, protegen las instalaciones estratégicas para la seguridad y la economía nacionales, los recursos naturales del territorio y los mares mexicanos.

La Secretaría de Relaciones Exteriores, mediante la política exterior, conserva la soberanía nacional territorial y marítima, y promueve la cooperación e intercambio económico, comercial y tecnológico, la imagen del país y la cultura nacional a la vez, que protege los derechos e intereses de los mexicanos en el exterior.

⁴⁹ Poder Ejecutivo Nacional, PND 1989-1994, p. 42.

Hasta aquí, resultan impecables los planteamientos teóricos del PND de Salinas. Dificilmente alguien podría impugnarlos, pero al cotejarlos con la realidad social no pasan la prueba empírica. Se supone la existencia de una estricta legalidad conformada por el predominio de un Estado de derecho y la vigencia de una amplia legitimidad representada por la identificación del pueblo con el gobierno y el conjunto de Estado. Sobre todo, se parte del predominio de la igualdad sociopolítica y económica entre los distintos sectores de la población, equilibrio dinámico que es la esencia de la seguridad nacional de México.

No entraremos, por ahora, a refutar empíricamente el desequilibrio imperante, sólo adelantaremos que, a lo largo del sexenio de Salinas se fue generando una situación creciente de inseguridad nacional, en la que no se cumplieron los objetivos nacionales: democracia, crecimiento, justicia y soberanía. Este último lo ejemplificaremos en el próximo apartado al tratar el desempeño de la política exterior del gobierno de Salinas.

Ahora bien, pasando a la práctica de la seguridad nacional a lo largo del gobierno de Salinas, se invocó dicho concepto únicamente en dos ocasiones: la primera, la práctica corta para justificar la intervención militar y el arresto de la dirigencia del sindicato petrolero nacional y su líder Joaquín Hernández Galicia, y, la segunda, la práctica larga, a propósito del combate al narcotráfico durante el sexenio. Paradójicamente, el gobierno de Salinas nunca presentó el conflicto armado en Chiapas como un problema o amenaza a la seguridad nacional.

Son múltiples los motivos por los cuales, el narcotráfico y su combate fueron considerados como un asunto de carácter prioritario para la seguridad nacional. Primero, se partió de reconocer la tendencia creciente a generar una base de apoyo social regional, pues los narcotraficantes actúan como benefactores o padrinos de campesinos empobrecidos, a través de la narcoeconomía; segundo, estas regiones podían tender a sustentarse al control territorial ejercido por los cuerpos militares y de la policía. Tercero, la organización de cuerpos paramilitares bien armados y relativamente numerosos podían ser un reto para las fuerzas armadas

en términos de competencia y preservación del orden interno.

Cuarto, es importante señalar que el lavado de dinero del comercio de drogas era tan evidente que reactivó el sistema financiero, por ejemplo, de la región del Bajío, pero también podía desminuirlo con diversas acciones del poder de la narcoeconomía.

El quinto aspecto la drogadicción, que ha empezado a extenderse entre la población juvenil y representa un problema de salud pública. Sexto, los acuerdos de cooperación y las presiones de Estados Unidos sobre el gobierno mexicano completaban los porqués de la intensa lucha antinarcóticos.

La práctica diplomática de Salinas y la interdependencia

Como apuntamos con anterioridad, la política exterior es concebida en el PND como un instrumento fundamental para apoyar la seguridad nacional, según la visión del gobierno. En la promoción de los intereses nacionales (económicos, políticos, comerciales, etcétera) en el exterior, la política externa se ha orientado por siete principios históricos: 1) la no intervención en los asuntos internos de los estados, 2) la autodeterminación de los pueblos, 3) el arreglo pacífico de los conflictos internacionales, 4) la cooperación internacional para el desarrollo económico y social, 5) la igualdad jurídica de los estados, 6) la lucha por la paz y seguridad internacionales y 7) la prohibición del uso de la fuerza.⁵⁰

El mismo PND 1989-1994, reconoce la mayor complejidad generada en el escenario internacional por la globalización y regionalización económica. Dicho plan estipula: "La propia naturaleza del concepto de seguridad se modifica, de suerte tal que es necesario hablar de seguridad global que incluye no sólo aspectos de defensa o militares sino también de equilibrio económico internacional. Esta concepción de seguridad global debe ser puesta en práctica de inmediato como signo definitorio de las relaciones internacionales".

⁵⁰ PIÑEIRO, José Luis, *op. cit.*, p. 761.

Ahora bien, la teoría de la interdependencia surgió en los años setenta, dentro de un contexto mundial caracterizado por un declive relativo del poderío estadounidense, el fortalecimiento económico de Alemania y Japón, la distensión Este-Oeste, la ofensiva de los países petroleros tercermundistas y la conciencia de los límites de la escalada nuclear y del uso militar convencional, entre otros rasgos de la época. La lectura de los mismos insistía en que las acciones financieras, comerciales o bélicas tenían repercusiones múltiples y contrarias a las metas planeadas: la intervención por parte de las potencias en una guerra civil no la terminaba, sino que la prolongaba y complicaba; el embargo comercial a un país repercutía en otros, etc. Además, se decía que los gobiernos y los estados nacionales, no eran más los únicos actores internacionales; la empresa, organismos y agrupaciones multinacionales y supranacionales configuraban nuevos sujetos y fuentes de poder del escenario mundial.

Más, para la interdependencia compleja, el juego de efectos recíprocos no significaba que los mismos borrarán las asimetrías de poder entre las entidades estatales o supranacionales o que los costos y beneficios se repartieran por igual al decidirse acciones diversas. Y, lo fundamental, los teóricos de la interdependencia suponían el uso de dos conceptos para intentar atenuar las desigualdades entre los estados. Éstos eran: la idea de sensibilidad, definido como "el efecto sobre un actor de una medida tomada por otro antes que el primero reaccione frente a ella", y la opinión de vulnerabilidad, entendida como "la capacidad del actor que recibe el efecto de esa medida para acomodarse a la nueva situación, eliminar o menguar los efectos negativos y, en ocasiones, revertir los efectos (o bien) la capacidad del actor de modificar el marco global de la relación con la otra parte".

Precisamente, todo esto fue lo que faltó a la política exterior de Salinas en la defensa de los intereses nacionales, que a través de las relaciones económicas intentó salvaguardar la soberanía nacional". Se prefirió, ante todo, promover "la imagen de México en el exterior", como lo plantea el PND, y más en concreto, proyectar el gobierno de Salinas como un ejemplo de modernización económica y

política, de estabilidad social, paraíso para las inversiones extranjeras, especialmente las de cartera, las especulaciones en demérito de las de carácter productivo.

La nación, arruinada, quedó al margen de la promoción, y sólo aparecía en los medios de comunicación internacionales como receptora de los múltiples beneficios del Pronasol que la preparaba para el ingreso al primer mundo, como lo planteó Salinas en su cuarto informe de gobierno. El estado nacional tendía a desdibujarse como resultado de las concesiones incondicionales, y la insistencia en privilegiar a cualquier costo la cooperación sobre el conflicto en la relación bilateral con Estados Unidos.

Inimaginablemente resultó para el gobierno de Salinas, explorar la sensibilidad o vulnerabilidad de Estados Unidos en áreas como el suministro de petróleo mexicano, estratégico para el funcionamiento de la industria civil y militar, el comercio de ciertos minerales, vitales para la construcción de aeronaves de la manufactura aeroespacial; la fuerza de trabajo agrícola temporal, fundamental para la cosecha de hortalizas en los sembradíos de la frontera sur estadounidense o bien examinar posibles alianzas estratégicas con otros bloques económicos como el de Europa o regiones como América Latina.

Este último caso, se descartaba de entrada con el argumento de que no obtendríamos beneficios al unimos con países más pobres que el nuestro, por lo que convenía más al interés nacional asociarnos con Norteamérica, para con esto ascender al tren de la modernidad.

La asociación con los países en Latinoamérica, también presentó argumentos más sofisticados que se sintetizaban en dos puntos: la escasa complementariedad de las economías, los mercados, las tecnologías latinoamericanas, y la distancia geográfica. Para el caso de Norteamérica, por el contrario, se resaltaban la complementariedad y la cercanía regional. Olvido total prevalecía en las esferas gubernamentales sobre las asimetrías de poder y desigualdades técnicas, educativas, tecnológicas y de productividad industrial y agrícola, así como de infraestructura carretera, portuaria, hidráulica, ferroviaria, etc.

En síntesis, la reciente interdependencia, y la referencia teórica a la misma en el discurso del gobierno se empleó "como ideología de la teoría que sirve para justificar y legitimar acciones más que para explicarlas".

Unida al enfoque de la interdependencia, estaba la estrategia del gobierno mexicano de no mezclar temas en la relación bilateral con Estados Unidos, como parte fundamental de la política exterior mexicana. El mecanismo postulaba que para dar "agilidad, eficacia, certidumbre y continuidad" a los nexos con Estados Unidos, al presentarse un problema en un área específica (el combate al narcotráfico), éste debía tratarse separado de otras áreas (indocumentados, comercio, etc.), para no dañar el conjunto de la relación bilateral. Un conflicto aislado no debía perjudicar el esquema general de cooperación propuesto por ambos países.

Al igual que la concepción de interdependencia, la estrategia comentada descansaba en dos supuestos: la contraparte estadounidense no tiene una jerarquía de prioridades por negociar en agenda, y la celebración de tratados previos son definitivos para evitar actos violatorios a las normas comunes de ambos países. Se suponía que México estaba mucho menos expuesto a acciones de proteccionismo comercial, de *dumping*, de bloqueo, etc. Determinar las reglas de intercambio comercial, por ejemplo, de productos agrícolas con normas de calidad, fitosanitarias, etc. Nos volvía más seguros, más soberanos, repetía el discurso gubernamental.

Plantear las cosas de esta manera no sólo implicaba hacer a un lado la historia nacional, y no nos referimos a la del siglo pasado o principios del actual, sino a la más reciente. Embargo atunero y boicot al acero, vidrio plano, cemento y legumbres de exportación, así como a la mano de obra, son algunos ejemplos, amén de las críticas del combate al narcotráfico, la corrupción gubernamental, la falta de democracia, etc. Pero más allá de lo práctico, la estrategia de la no contaminación contaba al menos con dos errores. Primero, Estados Unidos ha tenido desde siempre una estrategia con tácticas específicas en lo económico, lo político, lo militar para el trato con México. Segundo, lo desigual de poder respecto a Estados Unidos.

Después de un recuento de casos concretos cuyos efectos son contraproducentes para la soberanía nacional, un analista concluye: (Sergio Aguayo) "En suma, la nueva estrategia de la política exterior mexicana orientada a considerar por áreas de las relaciones bilaterales de México con Estados Unidos para que un campo contaminado no afecte a los demás ha conducido a la *polución general* de la política exterior... Área por área, paso por paso, han convertido en desastre ecológico y basurero de indignidades y contradicciones la política externa."⁵¹

No se trata de proponer que con la atención a las vulnerabilidades reciprocas, México podría haber revertido el marco global del nexo con Norteamérica, pero sí de intentar al menos hacer efectivos dos planteamientos: primero que la política exterior mexicana era activa en un mundo globalizado. Segundo que se luchaba por diversificar las relaciones externas del país. No fue activa frente a presiones de Estados Unidos, y cuando llegó a serlo, abiertamente se dirigió a desplegar todas las iniciativas para obtener la investigación comercial con la Unión Americana. Sobre lo diferente en las relaciones, dos datos, a) del total de las relaciones comerciales mexicanas con el exterior 70% son con Estados Unidos, mismas que no sólo disminuyeron, sino que aumentaron durante el sexenio; b) desconocido: de un total de 70 consulados de México en el mundo, nada menos que 52 se encuentran en nuestro vecino del norte.

En fin, Salinas consideró que estaba garantizando una doble dimensión de la seguridad nacional; la interna: cohesión nacional a través de la política social clientelar del Pronasol a favor del partido en el gobierno, y la externa: reiterada decisión "soberana" de integrarse al bloque económico y geopolítico de Norteamérica para beneficiarse de moderna tecnología, inversiones masivas y comercio (generadores de empleos, uso racional de recursos naturales, etc.) ofrecidos por la globalización y la interdependencia. El salinismo apostó en asegurar la estabilidad política nacional, sobre todo después de pasadas las elecciones federales de 1991, prueba de ello es la contrarreforma constitucional y el tono triunfalista de los

⁵¹ *Ibidem*, p. 765.

discursos presidenciales en donde, como asentamos, todo se reducía a consolidar reformas: la agraria, la social, la religiosa, etc.

Con Estados Unidos, la estrategia de interdependencia permitió calma a la relación bilateral, pero el cambio de gobierno con Clinton y la recesión económica en Estados Unidos, sacaron a flote los intereses estadounidenses y las viejas áreas de conflicto; indocumentados, narcotráfico, proteccionismo comercial, los acuerdos paralelos del TLC, etc.

El modelo que nos auxilia en cuanto a la toma de decisiones, puede ayudar a evitar *grandes errores* de política exterior, con enormes daños nacionales (...) introducir modificaciones graduales para corregir pasadas equivocaciones y desequilibrios o para mejorar rendimientos. Esta estrategia de análisis y decisión (...) puede ser obligada para aquellos gobiernos que padecen *serios problemas de legitimidad internas con pobres márgenes de maniobra* o que enfrentan y asimétricas, donde la complejidad de la cuestión no ha sido aún descifrada por la investigación científica ni la desigual *correlación de fuerzas es susceptible de ser revertida favorablemente*.

La Transformación: geopolítico y supranacional

Estados Unidos: de maldición a bendición geográfica. "Se atribuye a Porfirio Díaz la frase: 'México tan lejos de Dios y tan cerca de Estados Unidos'. Pues bien, tanto Díaz como los sucesivos gobernantes del México posrevolucionario trataron de mantener ciertos márgenes de autonomía en relación con el vecino del norte. El porfirismo abrió las puertas a la inversión extranjera, en especial a la estadounidense, también a la inglesa y sobre todo intentó la diversificación y dependencia frente al exterior, en lo referente a la modernización del ejército a través del suministro de armamento y adiestramiento europeo, Carranza, primer presidente cons-

titucional, adopta como una de las primeras decisiones la creación de la fábrica nacional de armas y comunicaciones.⁵²

Sería largo enumerar las medidas que con mayor o menor astucia y voluntad adoptaron los gobiernos posrevolucionarios para mantener espacios de negociación con Estados Unidos. Sólo cabe subrayar que los gobiernos, recordando la historia nacional y el nexo con E.U., insistieron en conservar el monopolio, control y conducción de las fuerzas armadas, para así mantenerlas al margen de influencias extranjeras y de la política interna a través de, un mecanismo de controles, recompensas y castigos bajo la dirección de la institución presidencial.

El gobierno de Salinas hizo una reconsideración estratégica: la vecindad geográfica con los norteamericanos, es una oportunidad única digna de aprovecharse, para utilizar la cercanía con el mayor mercado mundial de mercancías, servicios, capitales y tecnologías. El mecanismo es el TLC, y lograr una mayor integración comercial, económica y política con Estados Unidos, argumentó el gobierno de Salinas que el contexto internacional está dominado por una intensa globalización y regionalización económicas, que implica una férrea competencia para captar mercados, tecnologías y capitales.

El modelo económico neoliberal vigente, se insiste, es la respuesta al contexto de cambio mundial. Estructurado alrededor de una apertura comercial, unilateral, una atracción indiscriminada, de las inversiones extranjeras directas e indirectas, una supuesta competitividad plena entre los sectores productivos, los factores de la producción, etc. Representa, dicen los voceros oficiales, la respuesta moderna a los viejos problemas de la pobreza generalizada, el desempleo estructural de la desigualdad política. La "total" libertad económica, llevará oportunamente a la libertad política, o sea, busca compaginar el proceso de modernización económica con el de la modernidad cultural. Estados Unidos simboliza el modelo a seguir de ambos procesos.

⁵² *Ibidem*, p. 766.

El cambio interno de la política económica-comercial de México, a través del TLC, tuvo su razón en la política exterior. Se comenta: "Hasta 1988, México había practicado una política exterior idealista, independiente y progresista; ahora la nueva política es realista, interdependiente y conservadora en lo político... El conflicto de 1994 en Chiapas le pega a la nueva política exterior: Chiapas cuestiona la continuidad del proyecto neoliberal del gobierno... Se están enfrentando dos proyectos de nación: el liberal-internacionalista-privatizador frente al estatista-nacionalista-populista."⁵³

De seguridad nacional a la gubernamental

No sólo se enfrentan dos proyectos de nación, como argumenta el autor (Sergio Aguayo), sino que se evidencia la falta de un plan de seguridad nacional de largo plazo, suprasexenal, con instancias institucionales y operativas sujetas a regulaciones y normas específicas con consenso de la sociedad civil y con un sistema de supervisión del Poder Legislativo del Estado. Un proyecto que no apueste el destino de la nación y del Estado, a las fluctuaciones del mercado internacional, o la suerte de los mismos, a la decisión del grupo gobernante en turno.

Así por ejemplo, antes y después del surgimiento del conflicto en Chiapas, el 1° de enero de 1994, gobierno de Salinas identificó su seguridad y la de su proyecto con la seguridad de la nación al ocultar, primero (para no frenar la firma y ratificación por parte de Estados Unidos y Canadá del TLC) y subestimar después, la existencia de la guerrilla chiapaneca. Lo cierto es que predomina una creciente distancia entre la política económica y social del gobierno y las necesidades e intereses vitales de la población mexicana. Todo ello atenta contra la seguridad del Estado y la integridad de las instituciones.⁵⁴

⁵³ *Ibidem*, p. 768.

⁵⁴ Armendaris, Pedro Enrique, "La seguridad, área discrecional del poder Ejecutivo: Aguayo" en *La Jornada*, Año diez, núm. 3437, México, D.F., 4 de abril 1994, p. 13,

Se requiere de una verdadera política moderna y democrática que fortalezca la seguridad nacional y la seguridad del Estado. Los gobiernos son sexenales, las instituciones estatales son permanentes, pero su permanencia depende de la fortaleza de la seguridad nacional.

Otro ejemplo, son lo difícil de las condiciones económicas legadas por el gobierno de Salinas de Gortari a fines 1994, las cuales inciden negativamente en la seguridad nacional de México. En lo que se refiere al legado de Salinas, Bernardo Sepúlveda plantea, "un conjunto de condiciones económicas puede representar amenazas a la seguridad nacional, entre ellas: 1) un prolongado estancamiento en el crecimiento del producto nacional entre ellas, 2) una deuda externa desproporcionadamente elevada, 3) altos y continuos déficits en la balanza de pagos y en la balanza comercial, 4) magnos índices de inflación, 5) la extrema desigualdad social, 6) un desempleo generalizado, 7) costos desleales en la producción industrial, 8) explosión demográfica, 9) inseguridad alimentaria y 10) deforestación y erosión de suelos..."⁵⁵

Después de la devaluación del peso mexicano en diciembre de 1994, todas las condiciones mencionadas, que ya estaban presentes en mayor o menor medida, se agudizan. Veamos el estado actual de algunos rubros de la larga cita anterior. Primero respecto al producto nacional, un reconocido economista (David Márquez Ayala) destaca que durante los gobiernos de Echeverría y López Portillo (1970-1981) el PIB creció 119% y el periodo modernista de De la Madrid y Salinas de Gortari sólo creció 17%, y con un per cápita negativo. Segundo, la deuda externa pasó de 80,000 millones de dólares en 1982 a 211,000 millones de dólares en 1994. Tercero, la balanza comercial pasó de un superávit comercial externo de 8,700 millones de dólares a un déficit de 19,000 millones de dólares en 1993 y 24,000 millones de dólares en 1994. Cuarto después de la devaluación referida la inflación para 1995, según cálculos gubernamentales será de 19% anual y de acuerdo con otras estimaciones se piensa que oscilará entre 35 y 40%.

⁵⁵ Piñeiro, José Luis, *op. cit.*, p. 770.

Quinto, el número de personas en extrema pobreza aumentó a lo largo de los sexenios comentados, se produjeron dos millones de dólares de nuevos pobres de 1984 a 1992 o sea antes y después de Pronasol, que se planteó como un objetivo central "erradicar la pobreza extrema de México". Sexto, el desempleo generalizado ya era un hecho y ahora aún más, la intención de Salinas de crear un millón de dólares de empleos anuales según el PND quedó en eso solamente, en un propósito.

Séptimo el aumento de los costos industriales será un hecho, ya que gran parte de los insumos de producción son importados. Octavo, la soberanía o auto-suficiencia alimentaria, otro publicitado logro Salinista desde 1991, con dificultad se mantiene, debido a la baja mecanización de la agricultura y la necesidad de importar nueva tecnología para la producción de granos básicos. Noveno, la desertificación del territorio nacional es alarmante, se informa oficialmente que abarca casi al 100% del mismo, con distintos grados de erosión.

El panorama nacional es bastante sombrío o, expresado de otra manera, la inseguridad nacional es muy generalizada, de acuerdo con los indicadores económicos reseñados. Esto sin contar otros indicadores de carácter sociopolítico (aumento de la delincuencia ocasional y profesional o mayor inseguridad pública, creciente desnutrición y drogadicción en la población infantil y juvenil y del alcoholismo en la última, conflictos poselectorales en Chiapas y Veracruz etc.) y las presiones financieras de Estados Unidos para entrar al "rescate" del sistema económico-político mexicano.

Irónico resulta el balance que Salinas de Gortari hizo de su mandato en la última entrevista pública que concedió como presidente.

Una de las preguntas fue la siguiente: durante el tiempo en que usted ha manejado este país ¿qué ha sido lo que más le ha interesado, lo que más le ha preocupado y lo que más lo ha emocionado? Salinas contestó: "Lo que más me preocupó y me ocupó fue sobre todo la cohesión de los mexicanos, la armonía social y mantener la soberanía del país. Pero además lo fundamental para mí fue

lograr al mismo tiempo que cambiábamos... conservar la soberanía, conservar armonía, conservar libertades y al mismo tiempo que se cambia en lo económico, en lo político y en lo social".⁵⁶ Sin comentarios, dejamos al lector que juzgue por sí mismo.

4.2 ANÁLISIS DE LA REPERCUSIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL SOBRE EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE NORTEAMÉRICA

El gobierno que dio inicio en diciembre de 1982 dirigido por Miguel de la Madrid, planteó un programa de austeridad y de descentralización administrativa para abatir la inflación, el cual consistía en proteger el empleo y recuperar el crecimiento económico, asimismo los bancos fueron reprivatizados en un proceso que abarcó varios años⁵⁷.

Al modelo económico puesto en marcha desde entonces se le ha denominado neoliberalismo económico, éste no fue creado en nuestro país, sino que se originó en otros países como Inglaterra y Estados Unidos. De acuerdo con este modelo para salir de la crisis, se propusieron tres medidas fundamentales:

1. Desregulación de precios, esto es dejar de controlar el precio de los productos.
2. Libertad de comercio, consistente en eliminar los impuestos a las mercancías extranjeras.
3. Privatización de las industrias paraestatales, es decir, vender a los empresarios particulares.

⁵⁶ Díaz Redondo, Regino "Fue una trampa la ofensiva del EZLN en Chiapas: CSG", en *Excélsior*, tomo VI, año LXXVIII, núm. 28250, 15 de noviembre de 1994, México, D.F., p. 11 A.

⁵⁷ Tello, Carlos, La Crisis en México, Saldos y Opciones p.4-12. Revista, Universidad de México, (UNAM.) Volumen XL, número 415, Agosto 1985.

Inició entonces el aumento de las exportaciones y la inversión privada, la inflación fue controlada, aunque después de 1985 se intensificó, el mercado petrolero internacional nuevamente se deterioró.

Para poder controlar la inflación y como el peso mexicano se seguía devaluando, en diciembre de 1987, los representantes de los empresarios y los líderes obreros y campesinos, con el aval del gobierno, acordaron el Pacto de Solidaridad Económica.

En 1988 Carlos Salinas de Gortari ocupó la presidencia de la República. El nuevo presidente había sido uno de los autores de la política económica del sexenio anterior.

Durante su gobierno, se propuso modernizar el sistema económico del país a partir de la negociación de un Tratado Trilateral de Libre Comercio (TLC), para la creación de mercado común para toda la América del Norte entre México, E.U. y Canadá, este Tratado entró en vigor el 1º de enero de 1994.

Sin embargo, la diferencia entre nuestra industria, la canadiense y la norteamericana era abismal, algunas fábricas mexicanas incapaces de competir en las nuevas condiciones suspendieron sus actividades. En la práctica sólo se vieron favorecidos los empresarios más acaudalados del país y por supuesto los extranjeros, además el desempleo aumentó bastante y el poder adquisitivo de los trabajadores se deterioró en forma alarmante.

Con Ernesto Zedillo en la presidencia (1994-2000) se dio una severa crisis ocasionada porque nuestra balanza comercial volvía a ser desfavorable, y que causó entre otras cosas, una devaluación más del peso mexicano frente al dólar.

A los antiguos problemas de la economía mexicana había que agregar ahora otros nuevos: desempleo, subempleo, insuficiencia productiva, una inmensa deuda externa, inflación y aunado a todo esto, la miseria de millones de mexicanos.

Al término de la Segunda Guerra Mundial (1945) el mundo se dio a la tarea de construir una serie de instituciones internacionales diseñadas para dar un orden al caos de las décadas previas y encauzar el proceso de mundialización ya en plena marcha.

En materia de comercio específicamente no hubo acuerdo para crear la Organización Internacional del Comercio, pues la gran mayoría de los países no industrializados no aceptaron las reglas de liberación comercial que los industrializados querían imponer; así en lugar de la OIC estos últimos que impulsaron el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), mientras las naciones atrasadas se orientaron hacia una estrategia de industrialización acelerada a partir de cuatro premisas principales: protección a las empresas nacientes frente a la competencia asimétrica externa, sustitución de importaciones, integración de las cadenas productivas, y una activa participación del Estado en la creación de la infraestructura y las industrias básicas que serían la plataforma del desarrollo económico.

Este modelo, que de hecho México ya venía aplicando empíricamente desde que inició en los años 20 la reconstrucción de la economía tras la guerra civil, dio así al país más de medio siglo de alto crecimiento económico, razonable estabilidad y un desarrollo social que si bien fue importante también fue insuficiente.

Desafortunadamente el modelo económico del "milagro mexicano" fue incapaz de autodepurarse de sus errores, excesos, desviaciones y vicios, y de renovarse para navegar con éxito en la transformación del mundo y en la globalización impuesta por las corporaciones. Ello abrió la puerta a la toma del poder neoliberal a partir de 1982 con Miguel de la Madrid, quien de inmediato inició el desmantelamiento de la estructura (sobre) proteccionista del país y en 1986 hizo a México miembro del GATT, aceptando una apertura tan súbita y excesiva que, desde entonces, desquició la aún endeble y poco competitiva estructura productiva del país y empujó a la economía en una cuesta abajo de inestabilidad, crisis, lento crecimiento y regresión social que dura como modelo, hasta la fecha.

Sin la menor reflexión autocrítica de los efectos adversos de la abrupta apertura comercial, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari liberó en 1989 la frontera financiera y más adelante negoció el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Estados Unidos y Canadá, mismo que entró en vigor el 1º de enero de 1994 para "enganchar" legal e institucionalmente al país a la economía estadounidense.⁵⁸

En el marco de la liberación financiera, con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el gobierno elevó a rango de compromiso internacional tres enormes objetivos: a) la total apertura al capital transnacional, lo que llevaría al desplazamiento o compra de miles de empresas mexicanas; b) la desregulación

⁵⁸ MÁRQUEZ AYALA, David, "TLCAN, 10 años (1/2)", en *La Jornada*, México, D.F., año 20, núm. 7022, 15 de marzo de 2004, p. 40.

en gran escala, que literalmente entregó el país a los oligopolios corporativos y dio carta abierta al capital especulativo; y c) la aceptación de la cláusula de Trato Nacional al capital extranjero, con la cual el gobierno se impedía aplicar cualquier política o medida que favoreciera a las empresas mexicanas por encima de las extranjeras (compras del gobierno, contratos o concesiones). Más aún, todo ello no lo limitó el gobierno a sus socios del Tratado sino que lo hizo extensivo y firmó convenios en tal sentido con todos los países que pudo; al parecer les urgía hacer "irreversibles" los cambios que dejarían indefenso al país.

El impacto macroeconómico en 1993, año previo al TLCAN, la producción mexicana (PIB) satisfacía el 84% de la oferta y demanda de bienes y servicios; en 2003 ya sólo lo hizo en 73%. Los bienes y servicios importados, consecuentemente, pasaron del 16 al 17%. La producción nacional creció en la década 30% y las importaciones 148%.

Al privilegiar el crecimiento hacia el exterior, el consumo interno pasó de representar el 70% de la demanda en 1993 al 60% en 2003, mientras que el consumo externo (exportaciones) pasó del 13 al 25% de dicha demanda. El consumo nacional apenas aumentó 29% en la década de los noventa, frente al externo que aumentó 191%.

La formación de capital (inversión en maquinaria, equipo y construcciones) sin embargo, sólo aumentó 33% en la década; ha permanecido en el rango de 19% del PIB (debiendo ser idealmente de un 30% o más), incluso ha disminuido en términos relativos del 16% de la demanda en 1993 al 14% en 2003. La maquinaria y los equipos que sustentaban la inversión en 1988 eran 65% de origen nacional, 50% en 1993 y ya sólo 39% en 2003. Es claro en este rubro el desplazamiento de la producción nacional por las importaciones.

La inversión extranjera, dentro de este escenario es de baja inversión total, la de origen extranjero ha tenido sin embargo una gran vitalidad. El gasto financiero foráneo en valores internos del gobierno (que al irse desquició nuestra economía en 1994-95) está actualmente, por fortuna en un nivel mínimo (excepto por los

bancos), debido en gran medida al bajo rendimiento real de dichos valores, aunque en el mercado "nacional" de valores el capital de afuera es ya dominante.

En el campo mexicano en donde radica cerca de la cuarta parte de la población, se produce limitadamente y predomina la pobreza, los efectos de la apertura y del TLCAN han sido negativos para la mayoría.

En 10 años del Tratado, el comercio exterior agrícola acumula un déficit de 7 mil 790 millones de dólares y el comercio de productos procesados (agroindustriales) uno de 10 mil 243 millones y va en ascenso; el comercio pecuario reúne por el contrario, un superávit de 1 mil 103 millones. Así, la suma total del sector agroalimentario presenta un déficit acumulado en los 10 años de 16 mil novecientos 30 millones de dólares.

La falta de competitividad agrícola de México, se da desde luego en cereales y otros productos básicos donde múltiples elementos (geográficos, subsidios, tecnología, crédito y hasta falta de escrúpulos como en el caso de los transgénicos) hace imposible equiparnos comercialmente y nos ha llevado a ser constantes importadores. En otros productos, como hortalizas y frutas seguimos siendo competitivos.

En el rubro pecuario también vamos perdiendo terreno; la producción de carne en canal creció 3.8% anual en el periodo y las importaciones 12.8, y la producción lechera 3.4 anual frente al 3.9% de sus importaciones.

En el sector social, el Tratado es desde luego importante una pieza clave que ha influido en subordinar y desarticular la economía, y a generar una regresión social de décadas que se manifiesta fundamentalmente en el desempleo y el subempleo, el descenso de los niveles de vida de la mayor parte de la población, la concentración irrefrenable del ingreso, la desvalorización del trabajo humano, y el incremento evidente del descontento social.

En el artículo 1109 el TLCAN exige, por ejemplo, que todas las transferencias de ganancias, dividendos, intereses, ganancias de capital, pagos por regalías, gastos por administración, asistencia técnica, pagos diversos derivados de

inversiones, incluidos los efectuados conforme a convenios de préstamos, de la venta de liquidación, total o parcial, de la inversión, etc. se hagan libremente y sin demora. Es decir, no permite ninguna restricción o regulación para la salida del capital especulativo en un momento de emergencia incluso países como Chile conservan, aunque disminuidas en los últimos años, medidas para evitar una salida masiva de capitales.

El artículo 2104 aparentemente permite restringir las transferencias cuando se afrontan dificultades o amenazas serias en el manejo de la balanza de pagos, pero lo condiciona a que las restricciones que se apliquen estén apegadas a lo dispuesto por el Fondo Monetario Internacional (FMI). No sólo eso, también se exige: "Iniciar consultas de buena fe con el Fondo Monetario Internacional, respecto a las medidas de ajuste económico encaminadas a afrontar los problemas económicos fundamentales que subyacen en la dificultad del manejo de la balanza de pagos) y adoptar o mantener políticas económicas compatibles con dichas consultas".⁵⁹

En los hechos no se puede hacer nada sin autorización del Fondo Monetario Internacional (FMI). Las políticas del FMI, están en la base de las crisis de nuestros países y ahora resulta que no podemos hacer nada sin su autorización.

La apertura acelerada y sin ninguna planeación política para salir airoso de la competencia feroz que implica, lleva un creciente déficit comercial, éste se financia atrayendo inversión extranjera que termina siendo especulativa. Y el proceso concluye con el TLCAN, que entra en vigor en 1994 y que pone serias limitaciones para enfrentar una fuga masiva de capitales

El gobierno afirma que el TLCAN ayudó a aminorar la crisis. Se menciona el millonario préstamo de la Administración Clinton y el Fondo Monetario Internacional. Sin embargo, dicho crédito que se etiqueta legalmente al pago de los inversionistas extranjeros, así como a estabilizar la moneda mexicana (una devaluación aún mayor generaría grandes dificultades para los exportadores estadounidenses

⁵⁹ SECOFI, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, Miguel Ángel Porrúa, diciembre de 1993, p. 57B.

ses). Nada de ese dinero podría utilizarse para salvar a la planta productiva mexicana y/o a los millones de deudores que cayeron en cartera vencida por las altas tasas de interés que produjo la crisis.⁶⁰

La crisis es la consecuencia de la acumulación de problemas originados en la apertura acelerada de nuestro comercio exterior, el TLCAN es sólo la culminación de este proceso. Ciertamente también hubo errores de implementación. Hemos reconocido que estas dificultades, se han aminorado en los años subsecuentes. Sin embargo, el riesgo persiste y seguimos dependiendo fundamentalmente de la dinámica del mercado y sin instrumentos para enfrentar la posibilidad de una nueva crisis.

4.3 ANÁLISIS DE LA REPERCUSIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL SOBRE EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO UNIÓN EUROPEA (TLCUE MÉXICO-UNIÓN EUROPEA)

Antecedentes de la relación México-Unión Europea

Las relaciones diplomáticas entre México y la Unión Europea (UE), se han caracterizado desde su establecimiento en 1960, por sus fuertes vínculos históricos y culturales. De hecho, el primer acuerdo "Marco de Cooperación entre México y la entonces Comunidad Económica Europea", data de 1975. Sin embargo este instrumento que buscaba promover el fortalecimiento de los lazos comerciales entre ambas partes, no supo aprovechar plenamente el amplio potencial para nuestro intercambio.

Durante la década de los ochenta, con el objetivo de revisar el acuerdo de 1975, se incrementaron los contactos bilaterales de México con los países miembros de la Unión Europea los cuales culminaron el 26 de abril de 1991 con la firma, en Luxemburgo, del acuerdo Marco de Cooperación Comercial, Económica, Científico-Técnica y Financiera.

⁶⁰ ARROYO PICAR, Alberto, *Resultados del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en México*, diciembre 2001, p. 65.

Este renovado interés por establecer una nueva relación sobre bases más firmes, se concretó el 2 de mayo de 1995, mediante la formalización de una Declaración Conjunta Solemne, en la que México y la Unión Europea expresaron su voluntad por intensificar sus relaciones económico-políticas e impulsar la cooperación mutua.

A partir de esa fecha, se iniciaron las negociaciones que permitieron que el 8 de diciembre de 1997 se firmaran en Bruselas el Acuerdo Global, el Acuerdo Interino y el Acta Final, documentos que integran el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea, que entró en vigor el 1° de octubre de 2000.

Este acuerdo global, prevé el ámbito para las relaciones bilaterales entre México y la UE en asuntos económicos, políticos y comerciales, sobre todo a través de, la institucionalización del diálogo entre ambos, en forma de un Comité Conjunto, compuesto de representantes del gobierno mexicano y de la Comisión Europea, que complementa a nivel ministerial el Consejo conjunto ya existente. Este comité en su conjunto, se reunió por primera vez el 2 de octubre de 2001 en Bruselas, un año después de la entrada en vigor del Acuerdo Global.

El Acuerdo Global piensa en el establecimiento de un arreglo de libre comercio entre la UE y México. Además, es el primero comparable a nivel mundial, fue considerado notable por la inclusión de una cláusula democrática y de derechos humanos, la cual obliga a los dos firmantes cumplir con los principios democráticos y de derechos humanos.

Como fue previsto en el Acuerdo Global, se ha firmado un Tratado de Libre Comercio entre la UE y México (TLCUEM) que entró en función el día 1° de julio de 2000 para el comercio de bienes y el 1° de marzo de 2001 para el comercio de servicios. El TLCUEM intenta la abolición paso a paso de barreras arancelarias y otros obstáculos de comercio hasta el 2005 para las exportaciones de bienes mexicanos a Europa, y hasta el 2007 para las exportaciones europeas hacia México. Para el comercio de servicios existen otros arreglos de transición de hasta diez

años de duración.

El TLCUEM, afecta a un 96% de todos los productos y servicios, la mayor parte a partir del año 2003 (un 50% de las importaciones mexicanas y un 82% de las europeas).

Hay pocas excepciones de productos sensibles, sobre todo del sector agropecuario, mientras que otros productos agrarios son tratados con mayor preferencia, por ejemplo: vino, cerveza, diferentes tipos de frutas y verduras, tabaco y otros de producción europea y café, aguacate, flores, varias frutas y miel entre otros de producción mexicana.

En el sector de servicios, se facilita mucho más el acceso de empresas europeas, especialmente de bancos y seguros, al mercado mexicano. Ahora, bancos y seguros europeos han invertido en México sin tener que contar con participaciones en los Estados Unidos de América (EUA) o en Canadá.

También se facilitan las inversiones directas europeas en México. Transferencias de dinero más ágiles, y el fomento a programas de protección de inversiones.

El TLCUEM, plantea también la apertura de los mercados para la entrada de bienes, servicios e inversiones, también en áreas que hasta hoy han sido reservadas para el sector público, como en el caso de México por ejemplo en el sector de telecomunicaciones (TELMEX), energía eléctrica (CFE) o petróleo (PEMEX).

Las intenciones de los firmantes del Acuerdo Global y del TLCUEM son evidentes. México desarrolla un 89% de su comercio exterior con los EUA. En segundo lugar se encuentra la UE que no llega a un 7% del comercio exterior mexicano, seguida por Japón y Canadá con un poco más de un 2% cada uno. El comercio mexicano con toda Sudamérica es menos de un 2% de todo el comercio exterior nacional.

De todo esto resulta una enorme dependencia de la economía mexicana de la de EUA.

El gobierno celebra acuerdos de libre comercio con otros países como parte de una táctica de diversificación, para así aumentar el comercio con otros bloques

económicos aparte de E.U. y para reducir el enorme porcentaje del comercio exterior con E.U. esperando con esto bajar dicha dependencia.

La UE por su parte, ve en México un socio comercial estratégicamente importante; primero, porque México es justamente después de Brasil la segunda economía de América Latina, con más de cien millones de consumidores y un potencial enorme de crecimiento. Segundo, porque la cantidad de acuerdos de libre comercio que tiene México con otros países y bloques económicos ofrece una buena oportunidad para entrar en mercados de varias naciones. Evidentemente se trata del TLCAN, pero México también cuenta con tratados de comercio bilaterales con varios países centro y sudamericanos (Bolivia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Colombia, Nicaragua, Venezuela), con el Mercosur, Israel, y con Japón. De hecho México es el país que más tratados de libre comercio tiene en el mundo.

Tercero, porque debido a los salarios muy bajos, débiles leyes de derecho laboral, tasa de impuestos bajos, leyes de protección de medio ambiente bastante tolerantes, etc., especialmente en el sector de la maquila, implican bajos costos de producción y hacen de México un lugar de producción atractivo para empresas europeas, más aún, si el mercado principal para estos productos se encuentra en Norteamérica.

La industria de automóviles europea es un buen ejemplo. La empresa alemana Volkswagen por ejemplo produce sus modelos destinados sobre todo al mercado norteamericano y no al europeo (como el Beetle) exclusivamente en México. En el caso de Alemania, casi la mitad del comercio total con México se compone de automóviles y partes de automóviles.

La mayor parte del comercio entre México y la UE se compone de productos industriales. Los productos agropecuarios representan sólo un 6.7% de las importaciones y un 4.4% de las exportaciones europeas hacia México.

Los bienes más exportados a México son máquinas, automóviles y partes de automóviles, además de productos químicos. La UE importa de México sobre todo

automóviles, artículos de oficina e hidrocarburos. En el sector de servicios hay que mencionar sobre todo el turismo.

La sociedad civil de México y de la UE critica fuertemente el Acuerdo Global y el TLCUEM.

El punto central de crítica frente al Acuerdo Global es la ausencia de una instancia central de monitoreo del cumplimiento con la cláusula democrática y de derechos humanos. Se exige sobre todo por parte de la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC) que observe y evalúe permanentemente la situación actual democrática, de derechos humanos y medio ambiente dentro de la UE y sobre todo en México. Además, se exige la implementación de un Consejo Consultivo Mixto (CCM) que asesore a las autoridades de las relaciones mexicano-europeas que según el Acuerdo Global sean el Consejo Conjunto y el Comité Conjunto en asuntos de los impactos del TLCUEM a la situación económica, política y social. De esto se espera lograr una dimensión positiva y activa de la cláusula democrática y de derechos humanos del Acuerdo Global, la que hasta ahora ha sido demasiada pasiva y negativa.

Además, se exige la publicación regular de un informe anual sobre los impactos del Acuerdo Global y del TLCUEM en los sectores de derechos humanos, trabajo, pobreza, agricultura, minorías, medio ambiente etcétera.

Otro problema del Acuerdo Global, es la composición del Consejo y del Comité Conjunto. Ya que éstos se componen exclusivamente de representantes de los gobiernos, los cuales son los únicos responsables con derecho a tomar decisiones. Esto contradice a la Constitución Mexicana que requiere la inclusión del poder legislativo, es decir del parlamento y del senado, en la toma de decisiones.

Además se critica que las empresas pequeñas y medianas, tanto de Europa como de México, no obtienen ninguna ventaja del TELCUEM. Sobre todo las empresas grandes que producen en México como la Volkswagen son las que han sido mas favorecidas por el tratado, tanto como el sector de maquilas en general.

Tampoco el incremento del comercio entre ambos lados ha crecido tan

extraordinariamente como se nos prometió. Si las relaciones comerciales por el Atlántico han aumentado ligeramente, pero al mismo tiempo aumentó fuertemente el déficit externo de México con la UE, lo que indica que los europeos han salido más favorecidos por el TLCUEM que los mexicanos.

Hasta ahora, el TLCUEM no logró diversificar las exportaciones mexicanas hacia la UE. Más de un 80% de las exportaciones mexicanas a la UE se componen todavía de sólo nueve productos más importantes. El sector que seguramente ha sufrido más por el TLCUEM es la agricultura mexicana, que ya se encuentra en una profunda crisis. Los productos agropecuarios mexicanos que lograron encontrar más demanda en Europa después de la entrada en vigor del TLCUEM se encuentran generalmente en manos de grandes compañías europeas e internacionales. El aguacate por ejemplo es dominado por empresas francesas, las flores por empresas holandesas.

REFLEXIÓN FINAL

Después de la entrada en vigor del TLCAN el primero de enero de 1994, las consecuencias no se hacen esperar.

El capital extranjero se ha venido invirtiendo en los sectores más estratégicos de la economía del país (el sector financiero y el exportador de manufacturas), nunca llega a las zonas más marginadas, por ejemplo el campo.

Si los inversionistas extranjeros detectan algún riesgo o encuentran condiciones más lucrativas en otra región, pueden sacar del país su capital especulativo sin restricción o regulación alguna.

Hoy hay 8.5% menos empleos que antes del TLCAN se debe a que efectivamente se han creado nuevos empleos en el sector de punta exportador, pero se han perdido un número mayor de antiguos empleos por el cierre o reducción de producción de las medianas y pequeñas empresas que conformaban la cadena de antiguos proveedores, ya que actualmente importan casi todos sus insumos.

Son menos mexicanas las exportaciones, porque son cada vez más extranjeros los dueños de las grandes empresas exportadoras, y es cada vez mayor el porcentaje de los componentes importados de las mercancías exportadas.

La industria manufacturera no maquiladora en 1988, tenía un componente nacional de 91%, en 1999-2000, es sólo de 33%. El caso más extremo, son las maquilas que en promedio han comprado en el país sólo 2.89% de sus componentes y envases. Por ello durante el TLCAN, no obstante el enorme incremento de las exportaciones se ha acumulado un déficit comercial de 38.865 millones.

Se puede decir entonces, que ha aumentado en forma notable la desigualdad y polarización social, también ha continuado el proceso de empobrecimiento y de exclusión de un número cada vez mayor de mexicanos.

Todo esto ha generado un estallido social debido al creciente y cuantioso monto de las remesas que se distribuye en una gran cantidad de familias en México.

Las remesas son actualmente la segunda fuente más alta de ingreso de divisas en México, después del petróleo.

Dos millones y medio de productores de maíz que ocupan el 57% de la superficie agrícola han visto inundarse los mercados nacionales con maíz importado cuyo precio es más barato que el producido por ellos, por los altos subsidios a la agricultura que existen en E.U. (la importación de maíz ha aumentado en México durante el TLCAN en 353%).

La migración del campo a la ciudad se ha incrementado notablemente, se calcula que para el año 2010, cerca del 80% de los mexicanos vivirá en zonas urbanas. La migración de mexicanos hacia E.U. no se ha podido reducir, no obstante haberse incrementado las barreras y obstáculos físicos para lograrlo y ser uno de los objetivos del TLCAN, el de frenar el flujo migratorio.

El TLCAN, obliga a disminuir los aranceles y otras medidas proteccionistas al mismo tiempo que E.U. impone de manera unilateral una serie de niveles de calidad, de procesamiento, de especificaciones fitosanitarias, etc. Algunas veces justificables, pero también han sido y son utilizadas como obstáculos al libre flujo de comercio procedente de México para defender intereses de corporaciones norteamericanas, también se puede notar la pérdida de autonomía alimentaria (o alimenticia), desintegración de la cadena productiva y desnacionalización de la planta productiva, desvinculación del crecimiento económico del consumo per cápita al desasociarlo del mercado interno.

En todo esto, se da la pérdida del Estado de su capacidad para regular la economía a favor de la sustentabilidad y la justicia social.

También debemos tomar en cuenta el nivel tan alarmante de agotamiento de los recursos naturales y de degradación del medio ambiente, especialmente en cuanto a la emisión de contaminantes en las grandes ciudades, la confinación inadecuada de desechos peligrosos, el ingreso de productos transgénicos, etc.

Para México, el TLCAN es un tratado Internacional y como tal, al haberse ratificado por el Senado de la República se convirtió en Ley Suprema por encima

de las leyes federales, en cambio para E.U., se trata de un acuerdo sobre el cual existe una ley interna elaborada y aprobada por el Senado cuyo texto, modificable por el mismo Senado ni siquiera equivale al firmado entre Canadá y E.U. y México en consecuencia el incumplimiento del TLCAN, obliga de forma diferente a México que a E.U. Esto significa exigir a los gobiernos tratar a los inversionistas extranjeros, a sus inversiones y a sus productos como tratan a sus contrapartes nacionales, lo que supone competir en condiciones iguales a los desiguales (México y E.U.).

Se debería más bien establecer un trato diferenciado y preferente a la parte más débil, y así permitir reducir la competencia tan desigual.

Lo que se pretende con el TLCAN, es convertir en ley suprema internacional por encima de las legislaciones nacionales lo fundamental de la política económica neoliberal para de esta forma garantizar la permanencia y continuidad de la política económica que beneficie a las grandes corporaciones multinacionales.

Ante todo lo anterior, y tomando en cuenta el ejercicio de nuestros derechos como ciudadanos y ciudadanas mexicanos, no podemos permitir que el TLCAN esté sobre nuestra Constitución la cual establece que la soberanía nacional radica esencial y originalmente en el pueblo, ya que en ella se garantiza el derecho al trabajo, educación, salud y porque le da facultad al Congreso de la Unión y al Ejecutivo para que, en caso de condiciones de emergencia económica, restrinjan y prohíban las importaciones para regular el comercio exterior para beneficio de la economía de nuestro país.

Después de la investigación elaborada podemos ofrecer las siguientes conclusiones principales:

El TLCAN no ha ayudado a la economía mexicana para mantenerse a la altura de la creciente demanda de puesto de trabajo. Un crecimiento sin precedentes en el comercio, la creciente productividad y el repentino aumento de las inversiones tanto en cartera como extranjeras directas han producido un aumento de 500 mil puestos de trabajo en el sector manufacturero entre 1994-2002. El sector

agropecuario donde aún trabaja está la quinta parte de la población mexicana ha perdido 1.3 millones de puestos desde 1994.

Los salarios reales de la mayoría de los mexicanos son hoy los más bajos que cuando el TLCAN entró en vigor, el aumento a la productividad que se registró en la década pasada no se ha traducido en un aumento salarial. A pesar de los pronósticos, los salarios mexicanos no han experimentado una convergencia con los salarios de E.U.

El TLCAN no ha detenido el flujo de mexicanos pobres hacia E.U., en busca de trabajo, en realidad se ha registrado un aumento en el número de inmigrantes que llegan a E.U. a pesar del incremento en las medidas fronterizas. Los patrones históricos de migración, la crisis del peso y el atractivo de las oportunidades de empleo en Norteamérica constituyen mejores explicaciones del aumento de la migración que el propio TLCAN.

El gobierno mexicano estima que los daños anuales ocasionados por la contaminación en la década superan los 36,000 millones de dólares por año. Este daño al medio ambiente en mayor que las ganancias económicas procedentes del crecimiento del comercio y la economía en su conjunto. Más concretamente al entrar en vigor el TLCAN aceleró cambios en las prácticas agrícolas comerciales que han sometido al diverso ecosistema de México a un riesgo mayor de contaminación.

La política agrícola en México ofrece considerable apoyo a los agricultores comerciales pero no beneficia a los agricultores de subsistencia. Más que nunca, las familias dependen de las remesas de aquellos que emigran a E.U. con o sin documentación.

El TLCAN ha acelerado la transición de México a una economía liberalizada sin contribuir a crear las condiciones necesarias para que los sectores público y privado se adaptaran a la colisión económica, social y ambiental de comerciar con dos de las economías más poderosas del mundo.

No es necesario que los acuerdos comerciales generen todo este tipo de

problemas para la población marginada de las zonas rurales. De negociarse en forma correcta, pueden abrir puertas a nuevos mercados y al mismo tiempo proteger de las tensiones asociadas con participar en la competencia mundial y la mayor presión sobre los recursos naturales. El comercio no debería percibirse como un fin en sí mismo, sino utilizarse como una herramienta para así poder fortalecer las economías por medio de ventajas comparativas. Al mismo tiempo, los gobiernos deben responder a la apertura económica con políticas eficaces, como el despliegue de redes de seguridad social y la asistencia en la adaptación al comercio, creando programas que protejan los derechos de los trabajadores y el medio ambiente.

En la medida en que los países contemplen cómo utilizar óptimamente los convenios comerciales para promover el desarrollo, pueda ofrecer las siguientes apreciaciones:

Los países en desarrollo interesados en un comercio más libre deberían negociar programas de reducción arancelaria más prolongados y graduales para los productos agrícolas importados de los países ricos y negociar salvaguardas especiales para protegerse contra la práctica de inundar el comercio con cultivos subsidiados (dumping) la necesidad de contar con medios de absorción del choque especialmente importante en los países en desarrollo más pobres, donde la agricultura es una de las principales fuentes de empleo. Los convenios comerciales regionales bilaterales no deberán permitir a los países desarrollados soslayar el importante tema de los subsidios a los productores agrícolas.

Los convenios comerciales deberían permitir a los países en desarrollo adoptar políticas para el aumento de empleo debido al comercio, promoviendo el surgimiento de proveedores nacionales que no prefieran componentes importados. lo que importa es si los proveedores crean puestos de trabajo.

Los países en desarrollo deberían considerar negociar asistencia económica para la transición y adaptación al comercio, con fondos provenientes de los socios comerciales y donantes internacionales y adoptar y poner en práctica políticas que ayuden a distribuir las ganancias procedentes del comercio de forma más

equitativa, mediante mejores políticas tributarias y de salarios mínimos, goce de libertades de asociación y derechos de negociación colectiva.

Los convenios comerciales tienen que establecer normas que permitan a los países en desarrollo aprovechar la creciente demanda de productos alimentarios orgánicos.

Los acuerdos de libre comercio no deberían considerarse como un fin en sí mismos ni deberían contar con expectativas poco realistas. Por el contrario, se deben considerar como parte de un esfuerzo de mayor envergadura dirigido a un alto grado de cooperación bilateral y regional con el fin de metas comunes. La migración, la mano de obra y la protección ambiental son ejemplos de temas que requieren mayor cooperación.

La liberación del comercio está atravesando una crisis de legitimidad en todo el mundo desde los agricultores en América Latina, pasando por los productores de algodón de África y los trabajadores del sector manufacturero en E.U. y Europa.

Los gobiernos pueden recuperar el apoyo de la gente para nuevos convenios comerciales. Se deben dejar de hacer promesas vanas de que la liberación del comercio si solo creará nuevos empleos o ambientes limpios, o detendrá el flujo de inmigrantes.

Asimismo se debe poner énfasis en el desarrollo a largo plazo y evitar reveses innecesarios, fortaleciendo la capacidad de las economías nacionales de responder a los embates cuando se ven expuestos al mercado internacional. Las necesidades de los países en desarrollo deben tomarse en cuenta en las negociaciones de comercio, para que de manera racional se creen verdaderas oportunidades para las mayorías más desprotegidas.

A pesar de que el saldo de la política gubernamental deja mucho que desear, el gobierno salinista y ahora el de Fox, insisten en señalar que el camino por el que se decidió es el correcto y proponen más de lo mismo, pero más intenso se repite continuamente que no hay otro rumbo, pero si lo hay. Uno que responda

más a los intereses nacionales, populares y democráticos de México.

Son muchos y de muy distinta especie los factores que tendrían que tomarse en cuenta para el diseño de una política alternativa a la planteada por aquellos gobiernos. En cualquier caso, se debe tener presente que en los próximos años es poco probable que el crecimiento de nuestra economía aumente, inclusive lo más probable es que esté por debajo de la tasa de crecimiento que en promedio logró el país en 1950-2000.

Es por ello que ahora la calidad del crecimiento importa mucho más que en otras épocas. No se debe reanudar el proceso de expansión de la actividad económica para repetir las cosas pronto volveríamos a entrar en una crisis, pero más profunda. Lo que se agotó es un proceso de expansión económica que durante cincuenta años, a pesar de lo mucho que se ha hecho, arroja un saldo no del todo favorable. Decenas de millones de mexicanos que no disfrutaban de una vida digna y segura son testimonio elocuente de ello.

La creciente vulnerabilidad y dependencia externas del país, las deficiencias e insuficiencias de la agricultura y la industria, un Estado sin recursos para atender las demandas económicas y sociales de la población y de los negocios también lo atestiguan. Por ello hay que cambiar nuestra manera de hacer del crecimiento, desarrollo. Ello es difícil, pero necesario, no se va a lograr dejando las cosas y los problemas al mercado, tampoco forzando movimientos en los precios relativos, mucho menos abriéndose al exterior.

Desde luego que no hay fórmulas sencillas, que den resultados a corto plazo, se debe de discutir, confrontar, la necesidad de cambio es apremiante y se necesitan respuestas que vaya al origen de los problemas. Un nuevo orden económico interno, lo que planteo aquí, creo es lo inmediato, lo urgente.

De entrada se tiene que tomar en cuenta que las perspectivas de crecimiento de la economía y comercio mundiales para los próximos años no son nada alentadoras. Tampoco son particularmente favorables las de los países con los que México tiene más intensas relaciones comerciales y financieras.

La economía norteamericana ha dejado de crecer al ritmo que venía haciéndolo y muestra ya signos de debilitamiento (guerras, recesiones, desempleo).

Si bien no hay que esperar ni descansar mucho en el comportamiento de esa economía, sin duda la situación del país frontera puede beneficiar a México y a su proceso de expansión, pero sólo en la medida en que la economía nacional se fortalezca. También es poco probable que en los próximos años se repita un auge petrolero y mucho menos que el capital financiero de los países desarrollados transfiera recursos cuantiosos, ni siquiera significativos a las economías como la nuestra.

Limitados los estímulos del exterior hoy, más que en cualquier otra época desde la segunda pos-guerra, México tendrá que descansar en su propio esfuerzo, consiente de que su crecimiento económico (de darse) puede tener un fin rápido si es que no se reaniman el resto de las economías con las que el país tiene relaciones.

Apostar a un estilo de crecimiento que tenga como estímulo fundamental la exportación está condenado al fracaso. No hay que confundir la promoción de las exportaciones con un crecimiento a base de las exportaciones. Por lo demás, sólo con un mercado nacional vigoroso y en crecimiento se podrá acceder a los mercados del exterior, esto es, vendiendo lo que producimos.

Dentro de los factores internos habría que considerar que no existe, en buena medida, un sector empresarial entusiasta y dispuesto a comprometer sus recursos de capital con el país y con su desarrollo futuro. Además la planta y el equipo productivo, que en general no es muy eficiente, se ha deteriorado como resultado de la crisis. A ello habría que agregar la escasez de recursos de que dispone el gobierno para reiniciar, impulsando el proceso de recuperación de la economía y el no muy eficiente desempeño de muchas de las entidades del sector público mexicano. Más que integrar un sector público productivo y financieramente articulado, las empresas públicas actúan como verdaderos fondos, lo que dificulta poner en marcha un programa de estímulo al resto de las actividades productivas.

A pesar de éstas y otras limitaciones al proceso de expansión de la economía nacional, las posibilidades de superar la crisis no están canceladas para México. Sin embargo, si es que se busca que el desarrollo en el país siga siendo posible, se requiere encarar, bajo una nueva perspectiva y desde luego, la cuestión de la deuda externa.

Para México, como para muchos otros países, es cada vez más difícil cumplir con el servicio anual de la deuda externa. No es posible ni conveniente, continuar siendo flexibles, en las metas de crecimiento y bienestar y demandar mayores sacrificios al pueblo de México en aras del pago puntual de la deuda externa. Las restricciones que al ojo de divisas y a las finanzas públicas impone el pago al exterior de los intereses y el capital son de tal magnitud que ya, en la actualidad, no sólo cancelan el crecimiento de la economía sino que también lo ponen en entredicho a mediano y largo plazo.

Una nueva reestructuración de la deuda externa sólo en forma muy limitada aliviaría la situación sin resolverla. Lo que se necesita es encontrar conjuntamente deudores y acreedores, una solución global al problema en el marco de un nuevo orden económico internacional. Por lo pronto se tendría que suspender o reducir significativamente el servicio de la deuda externa (5 años). Y ello como requisito sin el cual el país difícilmente podrá iniciar su recuperación económica.

No se trata desde luego de declarar unilateralmente una moratoria. Ello poco resolvería, inclusive, por la acumulación de intereses no liquidados con oportunidad, podría empeorar la situación.

Más bien, lo que se busca es recuperar para el desarrollo una cantidad importante de recursos que en la actualidad, por la vía del servicio de la deuda, se está transfiriendo a los países desarrollados. Se debe activar junto y en coordinación con los otros países deudores. Con la unidad, que da la fuerza, y la fuerza de la razón se podrá negociar con los países acreedores. Lo esperan, se han estado preparando para la negociación. Saben que la solución no está en la continua sangría de las economías de los países deudores y la suspensión de pagos sólo como primer pago, que tendrá que estar acompañada posteriormente por una reu-

nión internacional que aborde la cuestión de las finanzas internacionales y los movimientos de capital y le dé una solución sensata que evite en lo sucesivo volver a caer en lo mismo.

Estrechamente vinculada a la anterior está la situación del control de cambios. Con la escasez relativa de divisas y lo importante que son para promover el desarrollo nacional, es indispensable reforzar el control de cambios como fórmula para garantizar su uso prioritario y nacional.

En la actualidad, la crisis se agudiza a raíz y a partir de las especulaciones con las divisas y la fuga de capitales. Ello no se debe permitir ya. Por el contrario, lo que se debe buscar es asegurar que las empresas en México (públicas y privadas) dispongan a precios competitivos de las mercancías, insumos y bienes de capital necesarios para su funcionamiento, para así fortalecer y vigorizar la planta productiva y facilitar su expansión orientada.

Los recursos presupuestales y las divisas liberadas al cancelar o reducir en forma importante el servicio de la deuda externa y la seguridad que da un mercado cambiario estable no sujeto a la especulación, podría dar en un margen de manobra y abrir la posibilidad de articular y promover una política económica alternativa, más cercana a los intereses populares y nacionales.

• Propuestas

Las propuestas de política para el desarrollo económico y social tienen que ofrecer respuestas a los problemas primordiales de la crisis económica actual. Por ello, al menos los siguientes aspectos centrales de la política económica deberían modificarse, desde nuestro punto de vista:

En primer lugar está la cuestión de los ingresos reales de los trabajadores. Continuar imponiendo límites a los aumentos salariales nominales no sólo es socialmente injusto sino que, además, es ineficiente desde un punto de vista económico. La contención salarial no ha mostrado ser muy eficaz como mecanismo anti-inflacionario. En cambio, al disminuir la demanda, estrecha el mercado interno y

reduce la producción y el empleo, al mismo tiempo que repercute negativamente en la estructura y orientación del aparato productivo.

Lo que se requiere es un cambio en la política salarial, y un aumento en la producción de bienes de consumo popular para que se recupere e incluso aumente el salario real con revisiones más frecuentes de los salarios nominales con una política vigorosa de salarios no monetarios (tiendas sindicales y otras prestaciones) que en los momentos críticos de nuestra historia nacional ha mantenido estabilidad y paz social.

En segundo lugar está la cuestión de la alimentación, la salud, vivienda y la educación de las clases populares, en especial los grupos marginados. Si algo resulta evidente después de 40 o 50 años de la expansión en la economía es que el crecimiento en México no ha producido desarrollo. El rezago existente en materia de bienestar social es enorme. La crisis lo ha agravado. De ahí que se debe desplegar un esfuerzo considerable y de inmediato para aumentar la producción de bienes y servicios de consumo generalizado y distribuirlos a precios accesibles. Simultáneamente, es necesario formular un programa magno y eficiente que tenga como propósito mejorar las condiciones de salud y nutrición de los grupos de la población urbana y rural más necesitados.

En tercer lugar se encuentra la cuestión del campo. Más que cualquier otra cosa, lo necesario es una definición y acción clara, consistente y persistente de parte del Estado que sumiendo plenamente la crisis de la sociedad rural, impulse con todos sus recursos la capacidad para producir de los campesinos, estimule la autosuficiencia en la producción de granos básicos; respete la organización campesina; impida que el desarrollo de la ganadería se haga a expensas de la agricultura y rescate para los campesinos una parte de los mecanismos de intermediación.

En cuarto lugar tenemos la cuestión del gasto público y el estímulo al privado. Liberado de las restricciones que el pago de la deuda le impone, el gasto público sanamente financiado y selectivamente orientado tendrá que ser el apoyo en que descansa la recuperación de la economía. La capacidad productiva en prácticamente todas las ramas de la actividad está subutilizada por lo que se puede acceder a mayores niveles de producción sin cuantiosas inversiones. La mayor demanda originada en los aumentos salariales y en el gasto público, junto con una política monetaria y crediticia, que no inhiba a la inversión privada, permitirá al país crecer a un mejor ritmo.

En materia de gasto público no es suficiente aumentarlo, se requiere sobre todo, elevar su eficiencia y productividad y sanear su financiamiento para ello es indispensable una profunda reforma presupuestal que, por lo menos, le dé mayor participación al poder legislativo en la formulación de presupuesto y en su elevación; fortalezca el pacto federal para que en el diseño y ejecución del presupuesto participen más los gobiernos estatales y la población más directamente involucrada y, finalmente incluya una reforma fiscal.

En quinto lugar está la cuestión de la política bancaria. Frente a la crisis la banca debe convertirse en un sistema de apoyo a la producción asumiendo los riesgos necesarios y no descansando en las garantías que se otorguen, la banca debe proporcionar los recursos suficientes, a tasas reducidas de interés, para la expansión de la producción en otras actividades prioritarias y apoyando a las empresas públicas y privadas y sociales.

Todo lo anterior planteado, es para rescatar un desarrollo con un verdadero sentido popular y nacional es necesario emprender en la dirección apuntada las cuestiones planteadas. De otra manera la política económica estará cada vez más alejada de los intereses populares nacionales de nuestro país.

FUENTES CONSULTADAS

BIBLIOGRAFÍA

- ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Primer curso de derecho internacional público*, tercera edición, México, Porrúa, 1997.
- ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Tratado de Libre Comercio. Una voz ciudadana*. Escuela Libre de Derecho de Puebla, A. C., México, 1994.
- ARROYO PICAR, Alberto, *Resultados del tratado de libre comercio de América del Norte en México*, México, 2001.
- AZUELA GÚITRON, Mariano, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentarios a sus artículos*, México, Ed. CONALEP. (SEP.) año 1987.
- CONTRERAS VACA, Francisco José, *Derecho internacional privado*, tercera edición, México, Oxford University Press, 1998.
- BARRERA GRAFF, Jorge, *Instituciones de Derecho Mercantil*, primera reimpresión, México, Porrúa, 1997.
- BASAVÉ FERNÁNDEZ DEL VALLE, Agustín, *Filosofía del Derecho Internacional*, México, UNAM, 1989.
- BORJA TAMAYO, Arturo, *Para evaluar al TLCAN*, México, Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México, Porrúa, 2001.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, novena edición, México, Porrúa, 994.
- BUZO DE LA PEÑA, Ricardo Marcos, *La integración de México al mercado de América del Norte*, México, UAM-Azcapotzalco, 1997.
- Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 4a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa, LV Legislatura de la Cámara de Diputados, 1994, tomo XII.

- CARPIZO, Jorge, "Estudios Constitucionales" en *La Gran Enciclopedia Mexicana*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones jurídicas, 1983.
- CONTRERAS VACA, Francisco José, *Derecho internacional privado*, tercera edición, México, Oxford University Press, 1998.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada por el Dr. Rubén Delgado Moya, 19a. ed., México, Sista, 2000.
- Convención de Viena artículo 2.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, pról. Andrés Lira, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 1999.
- El texto de la Constitución de los Estados Unidos en Hamilton, Madison y Jay, El Federalista, Fondo de Cultura Económica, primera reimpression, versión directa de Gustavo R. Velasco, México, 1974.
- Enciclopedia Hispánica, primera edición preparada por Encyclopædia Britannica Publishers, Inc., México, Impresora y Editora Mexicana, 1989, 1990, volumen 13.
- FERNÁNDEZ DEL VALLE, Agustín B., *Filosofía del derecho internacional*, 2ª edición, México, UNAM, 1999.
- GARCÍA ARELLANO, Carlos, La jerarquía de los tratados internacionales en el artículo 133 constitucional, México, Porrúa, 2001
- LÓPEZ BASSOLS, Hermilo, *Derecho internacional público contemporáneo e instrumentos básicos*, México, Porrúa, 2001.
- MADRAZO CUELLAR, Jorge, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1991.
- MARQUEZ PIÑEIRO, *Delitos de quiebra*, México, Porrúa, 1998.
- PACHECO MARTÍNEZ GILBERTO, Derecho de la integración económica. Implicaciones jurídicas en México (Comercio exterior), 2a. ed., México, Porrúa, 2002.

- PINA VARA, Rafael de, *Diccionario de Derecho*, 23a. ed., México, Porrúa, 1996.
- PITÓN ANTILLÓN, Rosa María. México y la Unión Europea frente a los retos del siglo XXI. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Delegación de la Comisión Europea en México, 1999.
- ROUSSEAU, Charles, *Derecho internacional público*, tercera edición, traducción de Fernando Giménez Artigues, Barcelona, Ariel, 1966.
- Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 19a. ed., Madrid, Espasa-Calpe, 1970.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, 3a. ed., México, Porrúa, 1998.
- SARTORI, Giovanni, *Teoría de la democracia. Los problemas clásicos*, Vol. 2. México, 1ª Edición, Alianza Editorial, 1991.
- SEARA VÁZQUEZ, Modesto, *Derecho Internacional Público*, 17a. ed., México, Porrúa, 1998.
- SECOFI, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, Miguel Ángel Porrúa, diciembre de 1993, p. 578.
- SEPÚLVEDA, Cesar. *Derecho Internacional Público*, 7a. ed., México, Porrúa, México 1976.
- SZÉKELY, Alberto, *Instrumentos Fundamentales de Derecho Internacional Público*, tomo I, México, UNAM,
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 22a. ed., México, Porrúa, 1993.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1997*, 20a. ed., México, Porrúa, 1997.
- SZÉKELY, Alberto, *Instrumentos fundamentales de derecho internacional público*, tomo I, México, UNAM.
- ZALDÍVAR, Jorge, "Regulación integral de la empresa", Tesis de maestría, pp. 62-64.

HEMEROGRAFÍA

- Diario de los debates de la Cámara de Senadores correspondiente al 28 de octubre de 1933, publicación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, México.
- Diario de los debates de la Cámara de Diputados, correspondiente al 19 de diciembre de 1933, publicación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México.
- ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio, "Impugnación del Tratado de Aguas" en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*. México, tomo VIII, núm. 30, abril-junio de 1946.
- ENRÍQUEZ Jr., Ernesto, "Defensa del Tratado México-Norteamericano sobre los Ríos Internacionales" en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, tomo VIII, núm. 30, abril-junio de 1946.
- HERRERA Y LASSO, Manuel, "Puntos de vista preliminares sobre el Tratado" en la *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, tomo viii, núm. 30, abril-junio de 1946.
- JAY, El Correo de Nueva York, viernes 7 de marzo de 1788, El Federalista, LXIV, op. cit.
- MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, "El Tratado Mexicano-Norteamericano sobre Aguas Internacionales" en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, tomo VIII, núm. 30, abril-junio de 1946.
- MONTOYA MENDOZA, Alejandro J., Formas de organización e innovación tecnológica en las pequeñas empresas, México, D.F., Nacional Financiera, 2000.
- Revista latinoamericana de economía. Problemas del desarrollo. Volumen XXII octubre-diciembre 1991.
- Revista Economía UNAM. Publicación cuatrimestral, Universidad Nacional Autónoma de México mayo-agosto 2004.
- Revista de Derecho Privado*, año 7, núm. 17, mayo-agosto de 1995.

PIÑEIRO, José Luis, en *Revista Foro Internacional*, vol. 34, núm. 4, oct-dic de 1994, p. 758.

Tello, Carlos, *La Crisis en México, Saldos y Opciones* p.4-12. *Revista, Universidad de México,(UNAM.) Volumen XL, número 415, Agosto 1985.*

VEGA CANOVAS, Gustavo, "México, 1988-1994, reestructuración económica, crisis y evolución futura del libre comercio en América del Norte", en *Revista El Foro Internacional*, vol. XXXIV, núm., 4, oct-dic de 1994, México, p. 729.

Armendaris, Pedro Enrique "La seguridad, área discrecional del poder Ejecutivo: Aguayo" en *La Jornada*, Año diez, número 3437, México, D.F., 4 de abril 1994, p.13,

DÍAZ REDONDO, Regino, "Fue una trampa la ofensiva del EZLN en Chiapas: CSG", en *Excélsior*, tomo VI, año LXXVIII, No. 28250, 15 nov.1994, México, D.F., p. 11 A.

MÁRQUEZ AYALA, David, "TLCAN, 10 años (1/2)", en *La Jornada*, México, D.F., año 20, núm. 7022, 15 de marzo de 2004, p. 40.

VALADÉS, Diego, "Asimetrías en el Congreso", año LXXXIV, Tomo II, núm. 30182, México, D.F., *Excélsior*, 27 de marzo de 2000, Sección Principal, p. 9 A.

LEYES, TRATADOS Y DEMAS ORDENAMIENTOS LEGALES

Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea, México, SECOFI, 2002, 2 v.

CÓDIGO FISCAL

LEY SOBRE LA CELEBRACIÓN DE TRATADOS.

PYMES.