

### **CAPÍTULO 3. CONFLICTO ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA POR LA VIOLACIÓN DE ESTE ÚLTIMO A LA SECCIÓN “C” ANEXO 732.2 EN MATERÍA AGROPECUARIA DEL TLCAN.**

La problemática suscitada sobre la violación a la Sección “C” Anexo 732.2 en materia Agropecuaria del TLCAN, ha azotado a la primera agroindustria nacional mexicana (azucarera), derivada principalmente por la fuerte y desleal incursión de la alta fructosa en el mercado mexicano. Además de ser un edulcorante importado se elabora con los excedentes de la producción de maíz amarillo proveniente de los Estados Unidos de Norteamérica con un precio muy inferior al del azúcar. Esta situación ha ocasionado desequilibrios entre los ingenios azucareros pues ha generado contracciones en el mercado del trabajo. Cabe mencionar que la industria azucarera en México ocupa el quinto lugar dentro de la agricultura nacional y el primero en el renglón de agroindustria.

Las disputas en torno a la situación de los edulcorantes, de una negociación poco clara entre las partes y enredada por intereses económicos. El conflicto azúcar-fructosa que actualmente afronta México y Estados Unidos ha desbordado los límites del bilateralismo y forma parte de la agenda jurídica de las multinacionales. Se puede afirmar que al momento de la firma del Tratado hubo muchas presiones por las que México accedió a las condiciones estipuladas quedando en desventaja frente a los Estados Unidos de Norteamérica.

### **3.1 TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE**

“A partir de la entrada en vigor del TLCAN en enero de 1994, México acordó la exportación a Estados Unidos de 25 mil toneladas de azúcar durante los primeros 6 años de operación del Tratado, para posteriormente y comprobando una producción excedentaria de 2 años, exportar sin límite la sobre producción de azúcar a ese país, sin embargo en el año 2000 Estados Unidos anunció que la cuota máxima de exportación de azúcar originaria de México sería de 116 mil toneladas, violando los acuerdos firmados. En el año 2001, el mercado de azúcar se ha enfrentado a problemas originados por la apertura comercial, actualmente el costo de producción de una tonelada de azúcar estándar o refinada en México es de entre 400 y 500 dólares, mientras que en el mercado internacional el promedio es de 194 dólares y el costo de una tonelada de alta fructosa, sustituto líquido de la azúcar de caña es de 230 dólares”.<sup>1</sup>

Es decir, actualmente se paga casi el doble por una tonelada de azúcar nacional que por una tonelada de alta fructosa, el subproducto de maíz que usa la industria alimentaría como sustituto de azúcar. Si el mercado estadounidense continúa cerrado a los excedentes de azúcar mexicana, otros destinos de exportación son muy poco atractivos, pues el precio internacional del dulce esta en promedio 60 por ciento por debajo de los costos de producción locales.

#### **CAPÍTULO VII: SECTOR AGROPECUARIO Y MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS**

A continuación se transcriben los acuerdos establecidos en el capítulo VII del sector Agropecuario los cuáles no fueron respetados por Estados Unidos de América dando lugar la controversia presentada por México ante la Organización Mundial del Comercio.

---

<sup>1</sup> “**La industria azucarera en México**”, Centro de estudios de las finanzas públicas CEFEP/039/2001, H Cámara de diputados, D.F., Septiembre, 2001, p.7

## **Artículo 703. Acceso a mercado<sup>2</sup>**

Las Partes trabajarán conjuntamente para mejorar el acceso a sus respectivos mercados mediante la reducción o eliminación de barreras a la importación en el comercio de productos agropecuarios entre ellas. Aranceles aduaneros, restricciones cuantitativas y normas técnicas y de comercialización agropecuaria.

El Anexo 703.2 se aplica a las Partes especificadas en el mismo con respecto a aranceles aduaneros, restricciones cuantitativas, comercio de azúcares y jarabes, y normas técnicas y de comercialización agropecuarias.  
Disposiciones sobre salvaguardas especiales

Cada una de las Partes podrá, de acuerdo con su lista contenida en el Anexo 302.2, adoptar o mantener una salvaguarda especial en forma de aranceles-cuota sobre un producto agropecuario que se encuentre listado en su sección del Anexo 703.3. No obstante lo dispuesto por el Artículo 302, una Parte no podrá aplicar una tasa arancelaria sobre el excedente de la cuota conforme a una salvaguarda especial, que exceda la menor de la tasa de nación más favorecida, al 1º de julio de 1991; y la tasa de nación más favorecida prevaleciente.

Respecto a un mismo producto y al mismo país, ninguna de las Partes podrá, al mismo tiempo aplicar una tasa arancelaria sobre el excedente de la cuota conforme al párrafo 3; y tomar una medida de emergencia prevista en el Capítulo VIII, "Medidas de emergencia".

Para que se respeten los anteriores acuerdos del TLCAN se deben elaborar instrumentos jurídicos, donde aparezcan muy claramente derechos, obligaciones y sanciones para los funcionarios públicos encargados de la operación en aduanas, secretarías de economía y de hacienda, de los cupos y

---

<sup>2</sup> Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), Departamento de Integración y Programas Regionales, Banco Interamericano de Desarrollo

aranceles establecidos para regular, en el proceso de liberalización comercial, la importación de productos agropecuarios y agroalimentarios.

Reforzar los instrumentos de política que fomenten el desarrollo de actividades económicas tendentes a incorporar cada vez más valor agregado a los productos del campo. La exportación de productos frescos implica mucha fragilidad y dependencia en términos económicos, con respecto al exterior.

Es recomendable diseñar y anunciar con antelación, el contenido y el período de vigencia de los nuevos instrumentos de la política de comercialización de productos del agro, así como los mecanismos que van a sustituir a los que han venido operando en el pasado, que deben desaparecer, para adaptarse a los nuevos tiempos. Esto va con el fin de no confundir y dar seguridad a los diversos agentes económicos, así como de prepararlos gradualmente para actuar en escenarios cualitativamente diferentes a los que ellos han conocido en el pasado.

Cuidar que las instituciones encargadas de hacer respetar los términos del proceso de desgravación, en particular los aranceles, tengan los elementos jurídicos y políticos para enfrentar las presiones de las grandes empresas multinacionales agroalimentarias y de los importadores del país, que buscarían ser exonerados de los respectivos pagos al erario público.

Luchar por obligar al actual gobierno mexicano a renegociar, el capítulo agropecuario en el TLCAN, buscando que en este proceso aparezcan claramente establecidas las instituciones encargadas de vigilar la sanidad de los productos que entren al país, sus facultades, así como sus obligaciones; señalar la periodicidad de sus reuniones a lo largo del año.

Finalmente, dejar muy claramente establecido que cualquier organismo nacional podrá realizar evaluaciones del curso que va tomando la evolución del tratado; es decir, sobre los efectos que se van teniendo en los sectores del país.

### **3.2 CONFLICTO DEL AZÚCAR Y EDULCORANTES ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS AMÉRICA**

El Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN), a afectado la industria azucarera mexicana por la importación de fructuosa, un edulcorante derivado del maíz que sustituye al azúcar en procesos productivos como la elaboración de refrescos.

Ante esta situación en el año 2005, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo que modifica los criterios para otorgar permisos previos a las importaciones definitivas de fructosa originarias de los Estados Unidos de América.

Ante la gran importación de toneladas de fructuosa, los empresarios del azúcar recurrieron a la SECOFI para que se establecieran las medidas necesarias para proteger a la industria nacional. El resultado fue el establecimiento de cuotas compensatorias a la importación de fructuosa en 1997 como medida en favor de la industria local.

La consecuencia de estas cuotas compensatorias fue la caída de las importaciones de fructuosa: en 1997, último año en que la fructuosa entró al país sin cuotas compensatorias, se importaron 337 mil toneladas y para 1999 sólo ingresaron 247 mil toneladas.

Los productores de fructuosa al verse perjudicados solicitaron al Departamento de Comercio de los Estados Unidos de América (E.U. tomara las medidas necesarias para defender sus intereses legalmente. El gobierno norteamericano recurrió a la OMC para que revisara las acciones mexicanas en contra de la fructuosa, argumentando la ilegalidad de las cuotas compensatorias impuestas.

Tras el establecimiento de un panel para la solución de controversias comerciales, la OMC falló en favor de E.U. alegando que al imponer México las

cuotas compensatorias a la fructuosa de manera unilateral habían violado varios acuerdos comerciales del TLCAN.

La situación se complicó cuando los empresarios del azúcar, agobiados por las deudas y la crisis de sobreproducción, incluyeron en su petición a la SECOFI una demanda más: adelantar la fecha en que la industria mexicana tendría derecho a exportar todos sus excedentes de azúcar.

Al plantear SECOFI la nueva demanda al Departamento de Comercio de EE.UU. salieron a la luz las cartas paralelas firmadas por Mickey Kantor y Jaime Serra Puche en las que se modificó la redacción y contenido del capítulo azucarero del TLCAN.

### **3.3. CRONOLOGÍA DEL CONFLICTO MÉXICO-ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA POR LA VIOLACIÓN DE ESTE ÚLTIMO A LA SECCIÓN “C” ANEXO 732.2 EN MATERÍA AGROPECUARIA DEL TLCAN.<sup>3</sup>**

Los siguientes datos se retomaron de documentos del Sistema de Información al Comercio Exterior (SICE).

Reclamación presentada por los Estados Unidos, el 16 de marzo de 2004, los Estados Unidos solicitaron la celebración de consultas con México en relación con determinadas medidas fiscales impuestas por México a los refrescos y otras bebidas para los que se utiliza cualquier edulcorante distinto del azúcar de caña.

Las medidas fiscales en cuestión incluyen:

i) Un impuesto del 20 por ciento sobre los refrescos y otras bebidas para los que se utiliza cualquier edulcorante distinto del azúcar de caña (“impuesto sobre las bebidas”), impuesto que no se aplica a las bebidas para las que se utiliza

---

<sup>3</sup> Sistema de Información al Comercio Exterior (SICE) es el brazo técnico de la Unidad de Comercio de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

azúcar de caña; y ii) un impuesto del 20 por ciento sobre la comisión, mediación, agencia, representación, correduría, consignación y distribución de refrescos y otras bebidas para los que se utiliza cualquier edulcorante distinto del azúcar de caña (impuesto sobre la distribución).

Los Estados Unidos consideran que estos impuestos son incompatibles con el artículo III del GATT de 1994, en particular, con las oraciones primera y segunda del párrafo 2, y con el párrafo 4 de dicho artículo.

El 26 de marzo de 2004, el Canadá solicitó que se le asociara a las consultas. El 14 de mayo de 2004, México informó al Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de que había aceptado la solicitud del Canadá de que se le asociara a las consultas.

El 10 de junio de 2004, los Estados Unidos solicitaron el establecimiento de un grupo especial. En su reunión de 22 de junio de 2004, el OSD aplazó el establecimiento del grupo especial. En respuesta a una segunda solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, el OSD estableció el Grupo Especial en su reunión de 6 de julio de 2004. El Canadá, China, las Comunidades Europeas, el Japón y el Pakistán se reservaron sus derechos en calidad de terceros. El 15 de julio de 2004, Guatemala se reservó sus derechos en calidad de tercero. El 20 de agosto de 2004, el Pakistán informó al OSD de que no deseaba participar como tercero en las actuaciones del Grupo Especial.

El Grupo Especial quedó constituido el 18 de agosto de 2004. El 1º de febrero de 2005, el Presidente del Grupo Especial informó al OSD de que el Grupo Especial esperaba concluir su labor para finales de mayo de 2005, como se preveía en el calendario adoptado previa consulta con las partes. El 4 de mayo de 2005, el Presidente del Grupo Especial informó al OSD de que el Grupo Especial esperaba concluir su labor en agosto de 2005, y de que esa fecha tenía en cuenta el tiempo necesario para traducir el informe provisional al español antes de darle traslado, según lo acordado con las partes.

El 7 de octubre de 2005, se distribuyó a los Miembros el informe del Grupo Especial. Éste constató lo siguiente:

El impuesto sobre los refrescos y el impuesto sobre la distribución, tal como se aplicaban a los edulcorantes importados y a los refrescos y jarabes importados, eran incompatibles con el párrafo 2 del artículo III del GATT de 1994.

El impuesto sobre los refrescos, el impuesto sobre la distribución y los requisitos de contabilidad, tal como se aplicaban a los edulcorantes importados, eran incompatibles con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.

Las medidas no estaban justificadas al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994.

El 6 de diciembre de 2005, México notificó su decisión de apelar ante el Órgano de Apelación contra determinadas cuestiones de derecho tratadas en el informe del Grupo Especial y determinadas interpretaciones jurídicas formuladas por éste. El 2 de febrero de 2006, el Órgano de Apelación informó al OSD de que no podría rendir su informe dentro del plazo de 60 días, y de que estimaba que dicho informe se distribuiría a los Miembros de la OMC a más tardar el 6 de marzo de 2006.

El 6 de marzo de 2006, se distribuyó el informe del Órgano de Apelación a los Miembros. El Órgano de Apelación constató que el Grupo Especial no incurrió en error al rechazar la solicitud de México de que declinara ejercer jurisdicción. Además, el Órgano de Apelación confirmó, aunque por razones diferentes, la constatación del Grupo Especial de que las medidas de México no constituyen medidas para “lograr la observancia de las leyes y de los reglamentos” en el sentido del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994 dado que esa disposición no permite a los Miembros de la OMC adoptar medidas que tengan por objeto lograr la observancia por otro Miembro de las obligaciones internacionales de ese otro Miembro.



En su reunión de 24 de marzo de 2006, el OSD adoptó el informe del Órgano de Apelación y el informe del Grupo Especial, modificado por el informe del Órgano de Apelación.

#### Situación de la aplicación de los informes adoptados

En la reunión del OSD de 21 de abril de 2006, México informó al OSD de que necesitaría un plazo prudencial para aplicar las recomendaciones y resoluciones del OSD en este asunto.

El 22 de junio de 2006, los Estados Unidos informaron al OSD de que los debates entre las partes no les habían permitido hasta esa fecha llegar a un acuerdo sobre el plazo prudencial para que México cumpliera las recomendaciones y resoluciones del OSD. Por lo tanto, los Estados Unidos solicitaron que ese plazo se determinara mediante arbitraje vinculante de conformidad con el párrafo 3 c) del artículo 21 del ESD.

El 3 de julio de 2006, México y los Estados Unidos informaron al OSD de que habían decidido de común acuerdo que el plazo prudencial para el cumplimiento por México de las recomendaciones y resoluciones del OSD sería de 9 meses y 8 días, por lo que expiraría el 1º de enero de 2007. Sin embargo, si el Congreso de México promulgara disposiciones legislativas entre el 1º de diciembre y el 31 de diciembre de 2006, el plazo prudencial sería de 10 meses y 7 días, por lo que expiraría el 31 de enero de 2007. En vista de este acuerdo, los Estados Unidos retiraron su solicitud de arbitraje de conformidad con el párrafo 3 c) del artículo 21 del ESD.

El punto de partida para estudiar los mecanismos de defensa contra las medidas compensatorias que aplican los gobiernos al detectar la existencia de operaciones comerciales agresivas en el ámbito del comercio internacional, conocidas comúnmente como "derechos antidumping" o "impuestos compensatorios", se localiza precisamente en la correcta determinación de la

naturaleza jurídica de dichas medidas, dado que evidentemente se trata de medidas de regulación comercial que los gobiernos utilizan para defender a sus productores nacionales de la competencia internacional, cuando, previa investigación realizada al efecto, se concluye que la competencia internacional resulta excesivamente agresiva o "desleal", como también se le ha calificado, por el daño que causa o puede causar a un sector productivo doméstico.

La importancia de determinar correctamente la naturaleza jurídica de las medidas compensatorias radica, fundamentalmente, en el hecho de que al resolver una impugnación en contra de tales medidas, los tribunales nacionales competentes habrán de considerar que el conflicto planteado se presenta entre el derecho que tienen los particulares de que las autoridades se comporten con estricto apego a derecho, tal como lo ordena el artículo 14 constitucional y la obligación que tiene el Estado de preservar la estabilidad de la producción nacional, de acuerdo con el mandato que se desprende del segundo párrafo del artículo 131 de la propia Constitución. Es decir, el conflicto se presenta entre el interés legítimo de los importadores (exportadores extranjeros) de penetrar y permanecer en el mercado doméstico y el interés público que tiene el Estado de preservar la estabilidad de la economía nacional, mediante la defensa del empleo que genera la producción nacional.

Evidentemente, cuando las autoridades gubernamentales de un Estado cualquiera deciden establecer medidas compensatorias que deben pagar los importadores de mercancías que previamente se ha determinado que se están importado en condiciones de "competencia desleal", no pretenden sancionar a los importadores (exportadores), ni evitar que participen en el mercado doméstico con el comercio de sus mercancías, lo que se pretende es el encarecimiento de tales productos en un nivel tal que se evite que los productores nacionales resulten dañados por el desplazamiento del mercado que tales importaciones provoca.

### 3.4. RENEGOCIAR EL CAPÍTULO VII: SECTOR AGROPECUARIO DEL TLCAN EN BENEFICIO DE LOS CAMPESINOS DE MÉXICO

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

Hace tres años en el desarrollo del movimiento “El campo no aguanta más”, se explicó parte de esta crisis en los siguientes términos: “La catástrofe del campo es una verdadera emergencia nacional. Las importaciones de maíz blanco y amarillo, con mínimos aranceles de 3% y 1% respectivamente, están arruinando a los productores netamente comerciales del noroeste que no pueden vender, pero también desvalorizan los excedentes de los milperos más modestos y desalientan incluso la producción de autoconsumo, dejando un saldo de alrededor de tres millones de productores damnificados. La agroindustria cañera azucarera está en crisis, pues Estados Unidos no acepta las importaciones pactadas, alegando otros acuerdos, mientras que el edulcorante de alta fructosa desplaza al azúcar de caña como insumo de los refrescos embotellados.”<sup>4</sup>

A varios años de firmado el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) la agricultura mexicana no ha podido salir de la crisis en que se encuentra. Las expectativas creadas en torno del Tratado por el gobierno así como las promesas de sus beneficios, hechas por sus impulsores de dentro y de fuera de nuestro país, no se han concretado. Este incumplimiento de beneficios no es circunstancial ni aleatorio, tampoco es sorprendente o inesperado. Es el resultado lógico, esperado y previsible del tratado negociado y de una política agropecuaria agresiva al campo mexicano y a sus productores. A todo esto se

---

<sup>4</sup> BARTRA, Armando, *El campo no aguanta más II*, en La Jornada México Diciembre 15 de 2002.

agrega la incidencia de condiciones climatológicas adversas como la sequía que afectó a bastas zonas del norte del país

En el ámbito Rural y en general el sector agropecuario y agroalimentario es donde los efectos negativos del libre comercio han sido más agudos. No sólo por la pobreza que han agudizado en la enorme mayoría de los pequeños productores; sino por la desarticulación de las cadenas productivas, la aguda dependencia alimentaría a la que ha llevado al país y el deterioro ambiental.

Desde fines de 2002 el movimiento El campo no aguanta más, el Congreso Agrario Permanente (CAP), el Barzón y muchas otras organizaciones y agrupaciones vinculadas con el campo, académicos e intelectuales han insistido y justificado la urgente necesidad de la revisión del capítulo agropecuario del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN, con el fin de definir una nueva política agrícola de la que forma parte la renegociación de este capítulo del Tratado.

Dicha propuesta se basan el papel estratégico de la agricultura como fuente generadora de empleo, productora de alimentos, su importancia para la protección del medio ambiente, sus implicaciones sociales y culturales en la sociedad mexicana, y en virtud de que no existen fondos de compensación para paliar los efectos del TLCAN, y nunca el presupuesto asignado será suficiente para hacer competitivo al sector frente a la agricultura del país más poderoso del mundo.

México es actualmente el tercer mercado más importante para la venta de productos agrícolas estadounidenses.<sup>5</sup>

Una revisión y posterior renegociación del TLCAN son la base para cumplir con lo establecido en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable,<sup>6</sup> que en su Capítulo XVII, de la Seguridad y Soberanía Alimentaría, define como básicos y estratégicos

---

<sup>5</sup> CALDERÓN, Jorge Alfonso, México, **Crisis agrícola y Tratado de Libre Comercio**, en Economía Informa No.296 de abril de 2001 Facultad de Economía UNAM México

<sup>6</sup> Diario Oficial, viernes 7 de diciembre de 2001, segunda sección, p. 77.

a los productos siguientes: maíz, frijol, caña de azúcar, trigo, arroz, sorgo, café, huevo, leche, carne de bovinos, porcinos, aves y pescados.

En teoría, el TLCAN se ha orientado por la exigencia de liberalizar el mercado agropecuario en los tres países (Canadá, Estados Unidos y México), para ello ha insistido en la necesidad de desmontar todo tipo de regulaciones. Sin embargo, en la práctica los Estados Unidos se han reservado el derecho de mantener diversos tipos de apoyos y subsidios a la producción de sus empresas agropecuarias.<sup>7</sup>

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

De no conseguirse una renegociación, el futuro del país es, por lo menos, incierto, si la mayoría de los productores del campo mexicano se sienten frustrados ante la falta de apoyo del gobierno y frente al avasallamiento comercial estadounidense, podría haber descontento generalizado hasta llegar a disturbios sociales. También sería posible, por otra parte, que la mayoría de los productores se resignaran y aceptaran esa nueva condición y abandonaran su actividad productiva agrícola, buscando alternativas de empleo o inversión en otros sectores de la economía; en este caso se daría un auge del mercado de tierras y una presión sobre la actividad de otros sectores de la economía.

Una revisión y posterior renegociación del TLCAN son posibles considerando el artículo 21 de la OMC (sobre la afectación de un tratado), el artículo 89 constitucional, fracción 10 (desigualdad jurídica) y en virtud de las facultades que la nación le otorga al Poder Ejecutivo con el artículo 131 constitucional, que a la letra dice: "El Ejecutivo podrá ser facultado por el

---

<sup>7</sup> Datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en el Anuario del año 2000 de la Comisión Europea.

Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país."<sup>8</sup>

Es decir, el precepto constitucional indica que el Congreso ha dotado al Ejecutivo con una facultad, las salvaguardas de la nación en general.

México no debe renunciar a su soberanía nacional y puede aprovechar todas las disposiciones previstas en su Constitución Política. El propio TLCAN reconoce este derecho en el artículo 803.1, que dice: "Cada una de las Partes se asegurará de la aplicación uniforme, imparcial y razonable de sus leyes, reglamentaciones, resoluciones y determinaciones que rijan todos los procedimientos para la adopción de medidas de emergencia."<sup>9</sup>

Otras bases legales para la revisión y renegociación del TLCAN se encuentran en los artículos 801 y 2202. El artículo 2202. Enmiendas, dice:

Las Partes podrán convenir cualquier modificación o adición a este Tratado.

Las modificaciones y adiciones acordadas y que se aprueben según los procedimientos correspondientes de cada Parte, constituirán parte integral de este Tratado.

---

<sup>8</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. título séptimo, prevenciones generales, art. 131

<sup>9</sup> [http://www.sice.oas.org/trade/nafta\\_s/CAP-08.asp](http://www.sice.oas.org/trade/nafta_s/CAP-08.asp).

### **3.5. FUNDAMENTOS JURÍDICOS Y POLÍTICOS PARA MODIFICAR EL TLCAN**

Existen fundamentos jurídicos y políticos para la revisión y posible renegociación del capítulo Agropecuario del TLCAN, contenidos en la Constitución General de la República y el marco jurídico nacional relativo y aplicable, así como en normas y otros tratados internacionales suscritos por México, y que establecen prelación ante otros que vulneren de los derechos humanos fundamentales, como es el derecho a la alimentación, que está en riesgo ante una creciente dependencia alimentaria que se agudiza con el TLCAN.

Para el abordaje de los fundamentos jurídicos de una posible renegociación del Capítulo Agropecuario del TLCAN, se parte del planteamiento central de que México, desde 1994, se inserta legalmente dentro de un bloque comercial con EE.UU. Y Canadá; a través del TLCAN que contiene los procedimientos para hacer viable el Artículo XXIV del GATT, acuerdo al que se adscribe México en 1986. Sin embargo, el Tratado es más que un acuerdo comercial cuyo alcance trasciende los compromisos de México como miembro del GATT, puesto que sus normas no solamente regulan el comercio transfronterizo de bienes y servicios, sino contienen, además, las propias de una integración económica más amplia que una zona de libre comercio, al permitir la libre circulación de uno de los factores de la producción (capital productivo y financiero), pero es más limitado que un Mercomún al restringir la libre circulación del otro factor de la producción que es la fuerza de trabajo, cuya movilidad queda sujeta a las Leyes internas de cada país socio y a acuerdos migratorios bilaterales.

Se hace una valoración jurídica sobre el contenido y alcance del TLCAN en el marco de la soberanía nacional y se ofrece un fundamento jurídico para el diseño de un plan de acción legislativo y de ejercicio de acciones legales ante la autoridad interna y, en su oportunidad ante las instancias internacionales de solución de controversias.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), suscrito por los Jefes de Estado de México, Canadá y Estados Unidos y que entró en vigor el primero de enero de 1994, según su definición formal es “un conjunto de reglas para normar los intercambios de capital, mercancías y servicios entre los tres países” y su objetivo central es el establecimiento de una Zona de Libre Comercio.

En este contexto en el que indebidamente el Derecho nacional se subordinó al Derecho internacional, queda de manifiesto que cualquier renegociación, revisión, modificación o enmienda que se pretenda hacer al Tratado, deberá hacerse dentro de los límites, en los tiempos y formas que él mismo establece y ejercitando las acciones jurídicas internas previstas en la Ley de Comercio Exterior y en el mismo

Los términos del TLCAN no son derivados del texto de la Constitución Política ni del proyecto nacional que contiene, tampoco buscan el beneficio del pueblo mexicano, tutelando los intereses de las mayorías pobres y las minorías débiles.

"Es importante tener en consideración que, como ley suprema del país, la Constitución aplica en forma general y que ninguna otra ley ni tratado internacional puede estar por encima de esta legislación."<sup>10</sup>

Esto se acentúa cuando se establece que México un país subdesarrollado mantendrá trato de iguales con Estados Unidos, el país económicamente más poderoso del mundo, y con Canadá, uno de los países más ricos, en vez de lograr el estatus de país menos favorecido, para conseguir un trato desigual entre desiguales que ayude a compensar tal diferencia, en vez de aceptar un trato de igualdad con dichos países cuando se está muy lejos de tenerla.

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

---

<sup>10</sup> Diario Oficial, Secretaría de Economía, Decreto por el cual se impone una medida provisional de salvaguarda. Miércoles 22 de enero de 2003, p. 28,



cuotas o límites cuantitativos a la importación de productos, la eliminación de los requisitos de desempeño que obligaban a las empresas transnacionales a contratar un porcentaje de fuerza de trabajo nacional, la desaparición de la exigencia de reinversión de utilidades, y la obligación para que las transnacionales suministren información sobre sus flujos de capital al exterior.<sup>11</sup>

La composición del régimen jurídico mexicano se establece en uno de los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 133, el texto expreso señala que es la Constitución es la ley suprema de la Unión, así como las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma y se celebren por el presidente de la república, con aprobación del Senado.

Lo anterior, muestra que es en la misma Constitución donde se señala que es dicha Ley, la suprema en todo el país, como cabeza de la pirámide jurídica de la que toda otra ley debe emanar, esto es, depender, provenir o derivarse de la misma y en su caso, reglamentarla, todo como prueba de obedecerla.

Se establece también que los tratados que estén de acuerdo con la Constitución serán, asimismo, ley suprema. Son equivalentes a leyes, siempre que se celebren por el presidente con aprobación del Senado lo cual establece una modalidad singular, por no requerir la participación de la Cámara de Diputados, como cámara popular.

De lo anterior se desprende que la verdadera y única ley suprema es la Constitución, y las leyes y tratados son sus corolarios.

Es urgente que el gobierno mexicano aproveche realmente las negociaciones internacionales y logre la equidad jurídica con Estados Unidos. Antes que nada debe insistir en que ese país firme la Convención de Viena sobre

---

<sup>11</sup> Según Calderón, el tratamiento otorgado a los inversionistas transnacionales viola, los artículos 13,17, 27y la fracción I de la Constitución Nacional Mexicana. Liberación comercial en México: balance y propuestas alternativas, en Economía Informa No.296 de Abril de 2001 Facultad de Economía UNAM México.

el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales de 1986, que prevé en la Parte V la posibilidad de la "Nulidad, terminación y suspensión de los Tratados."<sup>12</sup>

México negoció un mal tratado de libre comercio, pésimo si aislamos sus apartados relacionados con el campo. El TLCAN, dicho sea de paso, instituyó a la vez otros aspectos, muy alejados del comercio propiamente tal, que han tenido repercusiones dañinas para muchos otros ámbitos. El Capítulo 11 en particular otorga derechos inauditos a las empresas transnacionales, mediante los cuales estas pueden demandar a gobiernos nacionales por cualquier ley, norma o reglamento que interfiera con la realización de sus "ganancias proyectadas".

"El problema no está en los tratados que se firmen, sino en la mentalidad con la que se celebren. Si esa mentalidad comulga con los preceptos generales del neoliberalismo o, para usar otra etiqueta, con los del Consenso de Washington, el resultado está casi asegurado: la inmensa base pobre de la pirámide social no obtendrá beneficio alguno y, como lo hemos experimentado en México durante una década, su situación tenderá a empeorarse"<sup>13</sup>

La consecuente interrogante es definir el significado de la Constitución en el mismo texto constitucional. Esto se hace en dos artículos complementarios: 26 y 41. En el primero, se establece que la Constitución contiene los fines del proyecto nacional. Lo que debe interpretarse como que la Constitución es la formalización político-jurídica del proyecto nacional, proveniente de un pacto político histórico de la sociedad.

Por su parte, en el artículo 41 constitucional, se indica que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión (en los términos) establecidos por la presente constitución federal.

---

<sup>12</sup> Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados,

<sup>13</sup> ARROYO, Picard, Alberto, "**Lecciones del TLCAN: el alto costo del 'libre' comercio** (Resumen ejecutivo)", RMALC, México 2003, p.5

El artículo 39, establece literalmente, que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Por lo que el pueblo es el único soberano, no es soberana la nación sino el pueblo nacional, y es del pueblo de donde "dimana todo poder público", que se crea e instituye para actuar a través de él en su propio beneficio.

Así, que relacionando los artículos 39 y 41, el pueblo ejerce su soberanía creando al poder público para que, a través de éste, se logre el propio beneficio del pueblo, al actuar en los términos establecidos en la Constitución. Implicando directamente que el pueblo ejerce inicialmente su soberanía estableciendo tales términos constitucionales, mismos que son los que están por arriba de, y debe obedecer, el poder público.

La determinación de la Constitución Política es la forma en que el pueblo mexicano ejerce su soberanía para su autodeterminación, a través de expresar su voluntad para su beneficio, estableciendo sus mandatos, para que sean cumplidos por los poderes públicos que crea el pueblo.

Si la Constitución es la voluntad soberana del pueblo, estableciendo el proyecto nacional como ley suprema, entonces las leyes del Congreso también serán la voluntad popular sobre proyecto nacional, porque deben emanar de tal Constitución. Así que deben ser derivadas y consistentes con ella. Si no provienen de la voluntad del pueblo, entonces las leyes no son legítimas de origen.

Esto se aplica también a los tratados internacionales: Deben expresar la voluntad soberana del pueblo sobre el proyecto nacional histórico y servir para su beneficio, estando de acuerdo con la Constitución.

Existen disposiciones concretas en el artículo 89-X, respecto a que en los tratados internacionales el titular del Poder Ejecutivo y, por analogía implícita, también el Senado deben observar los principios normativos, claramente democráticos, del proyecto nacional sobre autodeterminación de los pueblos, no intervención, igualdad jurídica de los estados, proscripción de la amenaza o el uso

de la fuerza en las relaciones internacionales, solución pacífica de controversias, la lucha por la paz y seguridad internacionales y la cooperación internacional para el desarrollo.

Los tratados no deben contravenir las obligaciones expresas constitucionales. No deben estar por fuera de los principios y mandatos del proyecto nacional histórico del pueblo y su formalización en el texto constitucional, que ejerce su soberanía, a través de ellos, para su beneficio.

Finalmente, es el gobierno mexicano quien, sin consultar en forma democrática a la sociedad, instrumentó la política de liberalización de la economía y firmó el TLCAN; es por ello que él tiene que responsabilizarse por los daños causados y tiene que instrumentar políticas que beneficien a la sociedad en su conjunto; no puede desligarse de las consecuencias de su política y, sobre todo, siempre debe tener clara su responsabilidad por el bienestar de su población. Así pues, no importa ahora quién es el Presidente o que partido esté en el poder, el compromiso con el país es el mismo.

Si la naturaleza de las reglas del Tratado fue acordada por los negociadores al margen de la sociedad y de los intereses legítimos de ésta, los terribles testimonios de impactos sociales, económicos y ambientales presentados por los pequeños y medianos productores de los tres países, reafirmaron la necesidad de recuperar la democracia secuestrada por el TLCAN.

Para concluir es importante hacer mención de una nota periodística publicada en un diario de circulación local;

Dicha nota se titula “Promueven cambios al impuesto de fructuosa...El ejecutivo propuso al Congreso cambios a un impuesto especial que desde 2002 se impuso a bebidas que usan edulcorantes distintos al azúcar de caña mexicana, el

cuál provocó una disputa con Estados Unidos...la OMC indicó que con ese impuesto México violó normas comerciales”<sup>14</sup>

Esto parece indicar que la situación crítica de los productores de azúcar seguirá y se va a pauperizar cada vez más, ya que el ejecutivo mexicano propone reformas para beneficiar a los E.U. disminuyendo el impuesto a los refrescos que contienen fructuosa, lo que significa que aumentaran las importaciones de fructuosa y disminuirán las exportaciones de azúcar mexicana.

---

<sup>14</sup> *Diario Tabasco Hoy*, 7 de Diciembre de 2006, Villahermosa Tab, p. 42