

EL TRATADO DE LIBRE
COMERCIO DE AMÉRICA
DEL NORTE. DEFENSA JURÍDICA
TARDÍA DEL CAMPO MEXICANO*

Jorge WITKER**
Ivonne DÍAZ MADRIGAL***

RESUMEN

Para la economía nacional el sector agrícola resulta estratégico, pues provee de alimentos y materias primas a la industria. Pese al panorama adverso en el que se encuentra el campo mexicano en el contexto del TLCAN, se cuenta con argumentos jurídicos para su defensa y protección.

Palabras clave: Tratado internacional, TLCAN, OMC, Acuerdo sobre la Agricultura (ASA).

ABSTRACT

The agricultural sector is strategic to national economy. It produces foods and raw material to the industry. In spite of the adverse prospect in the mexican land, inside of NAFTA, there are legal arguments to defend and protect it.

Key words: International trade, NAFTA, OMC, Agreement on Agriculture (AOA).

I. INTRODUCCIÓN

A dieciséis años de la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte por México, la evidencia empírica demuestra que

* Recibido el 23 de junio de 2010 y aceptado para su publicación el 26 de julio de 2010.

** Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

*** Estudiante de maestría en el Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM (*ivonne.derecho@botmail.com*).

se trata de un acuerdo de comercio administrado por intereses especiales y corporativos, que no ha funcionado para las mayorías nacionales de ninguno de los tres países y que ha causado perjuicios en sectores considerados vulnerables, tales como pequeñas y medianas empresas y productores agrícolas primarios en nuestro país.

El sector agrícola para la economía nacional resulta estratégico, provee de alimentos y materias primas a la industria. Es el espacio vital de 25 millones de mexicanos. A nivel mundial no ha podido ser regulado por las políticas de libre mercado, ya que todos los países subsidian y protegen sus sectores agropecuarios por razones de seguridad, soberanía alimentaria y por tratarse de un sector de los denominados *sensibles del comercio internacional*. Por ejemplo, Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea y Japón tienen bajo estrictas regulaciones y subsidios a sus sectores agropecuarios.

Si bien es cierto que previo al TLCAN el campo mexicano no se encontraba en un momento de esplendor productivo; posterior a 1994, los factores que hoy lo tienen en crisis se intensificaron, por ejemplo: contracción de los recursos fiscales dirigidos al sector, reducción del gasto federal agropecuario, carencia de crédito, concentración de carteras vencidas, retiro de subsidios y precios de garantía, alto costo del capital y estancamiento de la inversión.

No obstante la situación vulnerable del campo mexicano, el sector agropecuario nacional proveía de granos estratégicos a la dieta del mexicano, tales como maíz, frijol, trigo, sorgo, arroz y otros, pero las enormes diferencias estructurales con Estados Unidos y Canadá, bajo las cuales nos hace competir el TLCAN, han resultado en consecuencias graves para la economía nacional.

Considerando sólo el intercambio de bienes agropecuarios de consumo, la balanza comercial en relación con nuestros socios comerciales en el TLCAN resulta superavitaria; sin embargo, incluyendo el comercio de bienes intermedios y de capital, se vuelve deficitaria. Adicionando la balanza alimentaria, el déficit aumenta, concentrándose en pocos productos. De esta forma, la balanza comercial agroalimentaria de México reporta déficit creciente a causa de las condiciones impuestas mediante el TLCAN.¹

¹ Tapia Maruri, Joaquín, "Apertura Comercial y eficiencia económica en el sector agropecuario de México en el TLCAN", *Revista Comercio Exterior*, México, vol. 56, núm. 8, agosto de 2006, p. 699.

Actualmente, y cumplida la liberación total del sector agropecuario mexicano, sectores productivos agrícolas se encuentran ante un escenario adverso pero jurídicamente defendible pese a las dificultades políticas que dicha defensa podría implicar debido a políticas neoliberales implementadas por los últimos gobiernos tecnocráticos (Zedillo, Fox y Calderón).

En el presente trabajo se analiza el escenario jurídico del campo mexicano en el contexto TLCAN, donde pese a la asimétrica y desfavorable situación del sector, se cuenta con argumentos y elementos jurídicos viables y legítimos para su defensa, protección y desarrollo.

II. OBJETIVOS INCUMPLIDOS DEL TLCAN

Los objetivos del TLCAN son enunciados en su texto, específicamente en el artículo 102, que a la letra dice:

1. Los objetivos del presente Tratado, expresados en sus principios y reglas, principalmente los de trato nacional, trato de nación más favorecida y transparencia, son los siguientes:

a. eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y de servicios entre los territorios de las partes;

b. promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio;

c. aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las partes;

d. proteger y hacer valer, de manera adecuada y efectiva, los derechos de propiedad intelectual en territorio de cada una de las partes;

e. crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento de este Tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias; y

f. establecer lineamientos para la ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios de este Tratado.

2. Las partes interpretarán y aplicarán las disposiciones de este Tratado a la luz de los objetivos establecidos en el párrafo 1 y de conformidad con las normas aplicables del derecho internacional.

Ahora bien, a dieciséis años de vigencia, podemos registrar lo siguiente:

Respecto al objetivo *a*, se ha cumplido parcialmente en materia de mercancías; no así en servicios, pues el autotransporte de carga mexicano está prohibido y una muralla de más de mil kilómetros impide el acceso a los servicios de mano de obra agrícola, especialmente campesina.

En lo que se refiere al objetivo *b*, no hay competencia leal en los productos agropecuarios, pues continúan los subsidios gubernamentales a todo el sector agrícola estadounidense, y no se ha avanzado en su desmantelamiento prometido. Importante resulta señalar que la reducción o eliminación de barreras a las importaciones se negoció en compromisos separados entre México-Estados Unidos, México-Canadá y Estados Unidos-Canadá. Algunas disposiciones y compromisos son comunes a los tres países. En cuanto a las diferencias, destacan los productos comprometidos en el programa de liberalización y lo relativo a subvenciones y subsidios a la exportación. México incluyó todos los productos del sector agrícola, sin excepción, mientras que Estados Unidos y Canadá mantuvieron exclusiones, tales como todos los productos del sector lechero, leche en polvo, las aves y el huevo.²

En materia de subvenciones y subsidios a la exportación se establecieron compromisos que sólo se aplicaron para el comercio entre Estados Unidos y Canadá.³ Conforme a la interpretación del gobierno norteamericano, el tratado permite subsidios a las exportaciones agropecuarias con destino a México.⁴

En relación con el objetivo *c*, las inversiones prometidas han llegado a la compra de cadenas de tiendas de autoservicio y aseguradoras eficientes (Aseguradora Hidalgo) que funcionaban positivamente antes del TLCAN. Los litorales de tierras agrícolas han captado inversiones en proyectos turísticos importantes. No ha habido inversión en la producción agrícola, pese a la reforma constitucional agraria de 1992, y al parecer a nuestros vecinos no les interesa el desarrollo productivo del agro nacional, sino más bien el ser los únicos abastecedores de alimentos para los mexicanos.

Tratándose del objetivo *d*, la protección de la propiedad intelectual ha funcionado parcialmente; no obstante, la economía informal y la extendida pira-

² Witker, Jorge, "Algunos aspectos jurídicos para la defensa del maíz blanco y frijol", *Revista Coyuntura*, México, núm. 131, enero-febrero de 2006, pp. 46 y 47.

³ Anexo 702.1 del TLCAN.

⁴ Véase Smith, Cintia Pussetto, "La política comercial de Estados Unidos. Una contradicción entre comercio libre y comercio justo", *Comercio Exterior*, México, vol. 53, núm. 3, 2003, pp. 18, 25 y ss., 115, 218 y 245.

tería existentes en el comercio en México y el comercio triangulado o de origen chino que transita por Estados Unidos es notorio, al parecer consentido por las autoridades mexicanas.

Respecto al objetivo *e*, el binomio conflicto-solución ha sido de existencia limitada. Tan es así que el capítulo XX ha presentado sólo tres casos; el capítulo XIX (antidumping), de relativa aplicación, 80 casos, y el capítulo XI (sobre inversiones) ha sido de precaria aplicación y con resultados mediocres para México. Todos estos mecanismos carecen de institucionalidad y la asimetría de los socios se evidencia en su limitado funcionamiento (los paneles arbitrales están paralizados desde hace cinco años).

En lo que se refiere al objetivo *f*, derivado del terrorismo detonado el 11 de septiembre de 2001, la cooperación trinacional sólo se ha orientado a tareas de seguridad nacional que han dado por resultado el ASPAN y el Plan Mérida, que sólo interesa por completo a Estados Unidos y de manera parcial a México y Canadá.

III. EXPECTATIVAS DE DESARROLLO Y EFECTOS DEL TLCAN SOBRE LA ECONOMÍA MEXICANA

Entre los meses de agosto y diciembre de 1991 iniciaron las negociaciones entre Canadá, Estados Unidos y México, formalizando resultados en diciembre de 1992 con la firma, por los poderes ejecutivos de cada país, del texto del TLCAN. Alrededor de un año después se contó con la aprobación de los poderes legislativos correspondientes.

El negociar, por parte de México, su inclusión a la zona de libre comercio de América del Norte, en virtud del artículo XXIV del GATT, estaba influido por un contexto económico, social y político. El país se encontraba con problemas internos de difícil solución y una deuda externa cuantiosa.⁵

Previo a la suscripción por México del TLCAN, la apertura comercial iniciada durante el sexenio de Miguel de la Madrid⁶ era considerada como el pase de México al primer mundo.

⁵ Véase Cruz Miramontes, Rodolfo, "La desgravación arancelaria de los productos agropecuarios conforme al TLCAN", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. I, 2001, pp. 40-45, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/33/pr/pr3.pdf> (consulta realizada el 5 de mayo de 2010).

⁶ Para el pensamiento económico conservador, la crisis de 1982 fue resultado del esquema

De igual forma, al suscribirlo se aseguraba la permanencia de las reformas económicas aplicadas en apego a las prescripciones del Consenso de Washington, que comprendían: la liberación del comercio exterior, del sistema financiero y de la inversión extranjera; la orientación de la economía hacia los mercados externos; la privatización de la mayoría de las empresas públicas como fin en sí mismo (sin adoptar, en áreas de interés público, las medidas precautorias y el marco regulatorio para asegurar su mejor funcionamiento y el de los respectivos mercados); la desregulación de las actividades económicas y reducción de la inversión directa del gobierno en el sector agropecuario; la erradicación de los desequilibrios fiscales, pero no mediante el incremento de los ingresos tributarios, sino a través de la reducción de la inversión y el gasto público; la disciplina fiscal a ultranza, cancelando el papel activo del Estado en la regulación del ciclo económico; la reducción de las tasas marginales de impuesto sobre la renta a los ingresos mayores, ampliando la base de contribuyentes, y un adecuado marco legislativo e institucional para resguardar los derechos de propiedad.⁷

Es así que las políticas públicas se centraron en fuertes restricciones de la demanda agregada vía disminución de gastos públicos (sobre todo de capital) e incrementos de los ingresos del gobierno mediante aumentos de la recaudación tributaria, sobre todo de precios y tarifas de bienes y servicios públicos, por un lado, y fuertes incrementos en el tipo de cambio (o, más propiamente, devaluaciones del peso) a fin de cerrar la brecha de la cuenta corriente de la balanza de pagos, por el otro.⁸ Por lo tanto, primaron las políticas de reducción del gasto —para abatir la inflación— y de desviación del gasto —para

de industrialización sustitutiva que condujo a acelerar la inflación y a agravar los déficits fiscales y de balanza de pagos, a desestimular a los sectores competitivos-exportadores, a alentar la formación de monopolios internos, a perjudicar el avance tecnológico y productivo y a lesionar el bienestar y la soberanía de los agentes económicos. Por tanto, el gobierno de Miguel de la Madrid se propuso iniciar el desmantelamiento del modelo ISI (sustitutivo e importaciones) porque había promovido una asignación ineficiente de los recursos y había introducido rigideces innecesarias en la oferta de bienes y servicios

⁷ Calva, José Luis, “TLCAN, hacia una etapa superior de integración”, en Oropeza García, Arturo (coord.), *América del Norte en el siglo XXI*, México, CIADI, AAAAAM, 2010, pp. 262 y 263.

⁸ Calva, José Luis, *México. Más allá del neoliberalismo*, México, Plaza y Janés, 2000, pp. 25-32, 45 y ss.

equilibrar el saldo de la cuenta corriente—. ⁹ Evidentemente, estas medidas tuvieron un alto costo social.¹⁰

Los argumentos que el gobierno mexicano anunciaba ante el ingreso de nuestro país al área de libre comercio de América del Norte eran los siguientes: generación de suficientes empleos bien remunerados para la población nacional, descendiendo en consecuencia los índices de emigración, y aceleramiento del crecimiento y modernización de la economía mexicana.¹¹

Para crear suficientes empleos para una población económicamente activa (PEA) en constante aumento, el país requeriría crecer a una tasa del 6% anual.¹² En contraste, durante el periodo 1994-2008, dentro del contexto TLCAN, el PIB mexicano creció tan solo 2.9% anual.

En el mismo periodo, los salarios mínimos perdieron el 32% de su poder adquisitivo, en tanto que los salarios contractuales registraron una pérdida del 31.6%.¹³

Respecto al sector campesino, los ingresos también registraron movimiento negativo. En los periodos 1991-2003 y 2006-2008, los productores de maíz perdieron el 36.2% de su poder adquisitivo por tonelada de grano; los pro-

⁹ Ramales Osorio, Martín Carlos, “Apertura comercial y crecimiento económico”, *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, Revista Académica de Economía, disponible en: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2005/mro-tlcan.htm> (consulta realizada el 18 de mayo de 2010).

¹⁰ Como resultado de fuertes reducciones de la demanda agregada y de las drásticas devaluaciones del peso, durante el periodo 1983-1988 se logró un superávit en balanza comercial del orden de 49 mil 932 millones de dólares, mientras que el pago de intereses de la deuda externa fue de 57 mil 328 millones de dólares. Podemos decir que el superávit comercial se fue íntegro al pago de intereses de la deuda externa, pues por ningún lado se nota que se haya invertido en algún tipo de infraestructura, pues durante este periodo el crecimiento económico fue nulo. Al respecto véase Gurría, José Ángel, “Evolución y características de la deuda externa mexicana”, *El Mercado de Valores*, México, núm. 9, 1o. de mayo de 1989, p. 8.

¹¹ Calva, José Luis, “TLCAN, hacia una etapa superior de integración”, *op. cit.*, p. 264; Buzo de la Peña, Ricardo Marcos, *La integración de México al mercado de América del Norte*, México, UAM-Azcapotzalco, 1997, pp. 425-463.

¹² Fenómeno que sucedió en nuestro país entre 1935 y 1982, bajo el modelo económico anterior al neoliberal, cuando el PIB creció a una tasa media del 6.1% anual.

Bajo el modelo ISI (industrialización por sustitución de importaciones) fue la demanda interna, más que la externa, la que contribuyó en mayor medida a la expansión de la demanda real y, por tanto, del producto interno bruto a precios constantes (revaloración estratégica del mercado interno).

¹³ Estadísticas del sector, http://www.stps.gob.mx/DIGIET/web/menu_infsector.htm (consulta realizada el 28 de mayo de 2010).

ductores de frijol perdieron el 21%, los trigueros el 10.8%, por mencionar tan solo algunos ejemplos.¹⁴

No obstante lo anterior, frente a la presión de diversos sectores a la renegociación del TLCAN, existe un pequeño grupo económicamente poderoso que se rehúsa al cambio del *statu quo*, como son los dueños de maquiladoras, productores de frutas y hortalizas del norte y oeste de México, que han sido tradicionalmente competitivos por causas como, por ejemplo, su acceso al crédito.

Es precisamente ese pequeño sector donde se generan los “espejismos” favorables tras la entrada del TLCAN, pues se exponen cifras como las siguientes:

- Crecimiento del sector agropecuario del 30%, entre 1993 y 2005.
- Crecimiento del sector agroindustrial a una tasa de 519% durante el mismo periodo.
- Las exportaciones agroalimentarias mexicanas a Canadá y Estados Unidos alcanzaron 9,800 millones de dólares, el triple de la cifras previas a 1993.¹⁵

En contraste, las importaciones mexicanas de productos agroalimentarios superaron los 11,600 millones de dólares, siendo su incremento de 189%. Adicionalmente, entre 2000 y 2005 la migración de mexicanos hacia el norte aumentó casi a medio millón, del cual el 85% ingresó sin documentos.

Estas cifras demuestran que los supuestos beneficios del TLCAN se limitan meramente a los comerciales y no así a los económico-sociales del país, pues de ser el panorama tan favorable, los más de 360 mil campesinos que abandonan anualmente sus comunidades estarían trabajando en medio de la bonanza que el TLCAN supuestamente representa.

Cada hora, 30 campesinos se van a Estados Unidos y llegan 1.5 millones de dólares en alimentos; 50% de lo que comemos es comprado al extranjero;

¹⁴ Estadísticas, CSG, Sexto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico 1994, México, 1994; SAGAR, *Boletín mensual de información básica del sector agropecuario y forestal*, varios números hasta diciembre de 1997; SAGAR, Centro Estadístico Agropecuario, página electrónica VFQ. Quinto Informe de gobierno. Anexos Estadísticos 2005. Segundo Informe de Gobierno. Anexo Estadístico 2008.

¹⁵ Vega Cánovas, Gustavo, *El Tratado de Libre Comercio en América del Norte. Visión retrospectiva y retos a futuro*, México, El Colegio de México, 2010, p. 330.

2 millones de empleos rurales perdidos tan solo en el periodo 1994-2006, y el fin de la soberanía alimentaria y laboral, son el saldo de la tecnocracia y el TLCAN.¹⁶

Detengámonos ahora en la balanza comercial agropecuaria. En el caso de los *bienes de consumo*, de 1993 a 2002, México, en relación con los Estados Unidos, registró un superávit acumulado de 18,323.2 millones de dólares. Entre 2004 y 2005 el saldo superavitario fue de 2,008.3 millones, dando como resultado 55.4% más que el reportado en 1993. Cabe mencionar que los productos nacionales que más se exportan a Estados Unidos son frutas, legumbres y hortalizas frescas, que representan alrededor del 65% del total de los envíos agropecuarios de bienes de consumo.

Respecto a Canadá también existió un superávit de 62.4 millones de dólares.

Debe considerarse que exportar más hortalizas y frutas, e importar más granos y oleaginosas, que adicionalmente se enfrentan en condiciones de competencia desleal, pone en peligro la soberanía alimentaria nacional y eleva la vulnerabilidad del campo,¹⁷ al ser los granos de importación estratégicos en la dieta del mexicano.

En cuanto a los *bienes intermedios* en la balanza comercial agropecuaria, en el periodo 1993-2002 se registró un déficit acumulado de 20,108.9 millones de dólares. El déficit para 2002 fue de 2,790.2 millones, incrementándose 18,617.4 en relación con 1993. Importante es señalar que existió una concentración en las importaciones de semillas de soya y algodón, maíz y sorgo, que representaron casi el 76% de las compras externas de esos bienes. Lo anterior relativo al intercambio comercial México-Estados Unidos.

El déficit en este rubro también se presentó en la relación comercial de bienes intermedios en la balanza comercial agropecuaria entre México y Canadá, con cifras de 2,661.2 millones.

De esta forma, se evidencia una vez más que el incremento de las cifras de comercio internacional, tras la apertura comercial que significó el TLCAN, no equivalen a progreso ni desarrollo ni beneficio directo para nuestro país,

¹⁶ *La Jornada del Campo*, núm. 1, octubre de 2007, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/10/10/maiz.html> (consulta realizada el 3 de mayo de 2010).

¹⁷ Rosenzweig, Andrés, "El debate sobre el sector agropecuario mexicano en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte", *Estudios y Perspectivas*, núm. 30, marzo de 2005, pp. 18 y ss.

pues tan solo en el caso mencionado, la balanza agropecuaria reportó un déficit total acumulado, en el periodo posterior al TLCAN, de 2,326.5 millones de dólares respecto a Estados Unidos y de 2,850.6 millones de dólares respecto a Canadá.¹⁸

El atraso de una parte del sector agropecuario nacional no se excusa ni justifica en la dualidad existente en el campo mexicano, donde coexisten una agroindustria floreciente con una tradicional de autoconsumo; los efectos del TLCAN sobre esta última son de suma importancia para la economía nacional, pues ésta representa más del 80% del sector.¹⁹

IV. IGUALDAD: CONDICIÓN NECESARIA PARA LA COMPETENCIA

Supuestamente, en condiciones similares entre socios comerciales, el libre comercio genera a las naciones involucradas crecimiento económico, estimula la producción y la competitividad, incentiva la inversión nacional y extranjera y genera empleos.

Las asimetrías de México con sus socios comerciales de América del Norte, determinadas por condiciones agrológicas de la tierra; mayor desempeño tecnológico; superior infraestructura productiva e instituciones que incluyen políticas de Estado en materia crediticia y de precios —que protegen con determinación a productores estadounidenses y canadienses, alentándolos a la expansión en diversos mercados— eran ya del conocimiento de las autoridades nacionales previo a las negociaciones.

Estos contrastes, aunados a una alineación de los precios de los granos al mercado internacional y el dismantelamiento de las instituciones públicas de apoyo al campo que provocó la vigencia del TLCAN, ocasionaron que los campesinos mexicanos quedaran expuestos a una competencia desigual que agudizó su pobreza y fragmentó la estructura social, fomentando la migración al norte.

Las cifras en materia de subsidios, productividad, crédito, recursos naturales, insumos y transportación, advertían de los riesgos de colocar a nuestros productores en condiciones tan desiguales.

¹⁸ Tapia Maruri, Joaquín, *op. cit.*, pp. 699 y 670.

¹⁹ Vega Cánovas, Gustavo, *op. cit.*, pp. 330 y 631.

El gobierno mexicano suscribió el TLCAN, olvidándose de la necesidad de impulso y apoyo, sobre una política de transición dirigida al campo, que pusiera a la agricultura tradicional en el escenario de la competencia. Es decir, se cambió de paradigma comercial sin crear los organismos ni los instrumentos financieros para capacitar, organizar, financiar e informar a los campesinos sobre dicho cambio y la manera de incorporarse apropiadamente a los mercados.²⁰

V. SITUACIÓN ACTUAL: DEPENDENCIA ALIMENTARIA Y CRISIS DEL CAMPO

El déficit de la balanza agropecuaria y agroalimentaria se ha incrementado en más de 3 mil por ciento durante la presente década.

En efecto, en el año 2000 las importaciones de alimentos superaban a las exportaciones de hortalizas y frutas exportadas por México en sólo 122 millones de dólares; en 2008, este desequilibrio comercial alimenticio llegó a 3 mil 972 millones de dólares, de acuerdo con el anexo estadístico del Tercer Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón.

Adicionalmente, dicho documento revela que entre 2000 y 2008 no se ha presentado incremento alguno en la superficie destinada al sector agropecuario respecto del total del territorio nacional; incluso se mantienen los mismos porcentajes registrados desde 1990: 15 por ciento para actividades agrícolas, 58 por ciento para las actividades pecuarias y 23 por ciento para las forestales.

De igual forma, la superficie sembrada de granos y oleaginosas se redujo casi un millón de hectáreas al pasar de 14.2 a 13.3 millones de hectáreas en el periodo mencionado, y el porcentaje de superficie de temporal sembrada para los mismos productos cayó 6 por ciento, pese al aumento de las siembras en superficie de riego de 17 a 22 por ciento.²¹

En términos generales, la producción agropecuaria y pesquera del país sólo ha representado alrededor de 4 por ciento del producto interno bruto (PIB)

²⁰ Ramírez Pineda, Luis Antonio, *A diez años del TLCAN. Igualdad para la competencia*, pronunciamiento sobre los diez años de la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, Palacio Legislativo, 3 de enero de 2004. Material de difusión al público en general.

²¹ Tercer Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón, "Economía competitiva y generadora de empleos, sector rural".

durante las últimas dos administraciones, en contraste con el 5.5 por ciento que registró durante 1995, cuando otra crisis económica sacudió a México.

En síntesis, durante la vigencia del TLCAN el sector agropecuario no ha experimentado cambio positivo alguno; por el contrario, las importaciones en granos ascienden en la actualidad a más de 10 mil millones de dólares.

Frente a esta asimétrica y desfavorable situación, el sector agropecuario mexicano se encuentra *invadido* por productos alimenticios subsidiados (productos porsícolos, por ejemplo), y en la *indefensión*, no por falta de argumentos jurídicos, sino por la aplicación dogmática de políticas públicas neoliberales y aperturistas, no funcionales en ninguna parte del mundo para los sectores agrícolas y pecuarios.

En efecto, el cumplimiento del TLCAN por parte de México, y el incumplimiento de nuestros socios comerciales de lo pactado en dicho Tratado evidencia que en los últimos 16 años, los productores mexicanos de atún, aguacate, jitomate, chile jalapeño, chile piquín, cilantro, becerros, miel de abeja, han estado permanentemente limitados en sus exportaciones, ya que Estados Unidos, en violación al TLCAN, al registrar incrementos de más del 10% de las exportaciones hacia su mercado, los controla bajo medidas proteccionistas no arancelarias, materializadas en requisitos fitosanitarios, daños ecológicos, prácticas de dumping, etcétera.

Conforme al TLCAN, todas las barreras arancelarias entre México y Estados Unidos se eliminaron a partir del 1o. de enero de 1994. Se suprimieron las principales medidas proteccionistas y de regulación del mercado del sector agropecuario, como las licencias previstas de importación que México aplicaba a productos muy sensibles (maíz, frijol, leche en polvo, papas, carnes de ave, cebada y grasas animales). En lugar de las licencias previstas se implementó el sistema de "tarificación", mediante el cual se aplica cierta tasa arancelaria a las importaciones de un productor en particular hasta determinada cantidad y una tasa diferente a las importaciones de ese producto que excedan esas cantidades. No obstante, las autoridades nacionales no hicieron uso de este instrumento legal. Desde el primer año de vigencia del TLCAN, los cupos siempre fueron rebasados. Fue hasta el 15 de abril de 2000 que se publicó un acuerdo de la Secretaría de Economía que activó la salvaguarda agrícola para tres productos: carne de cerdo, papas conservadas y papas conservadas sin congelar.

VI. LOS DERECHOS DE MÉXICO ANTE LA OMC

En la Organización Mundial de Comercio (OMC) se reconocen las diferencias y el trato especial diferenciado para los países en desarrollo, especialmente en el sector agrícola, por lo que se abren más opciones al respecto, incluyendo el uso de salvaguardas agrícolas que no exigen compensarse.

Entre los derechos en la OMC que le asisten a México para proteger el maíz blanco y el frijol, sobresalen:

- a) Calificar dichos productos como sensibles, con base en lo negociado en el propio TLCAN, que permitió a Canadá reservarse productos como los avícolas y lácteos, sentando un precedente discriminatorio que México puede esgrimir para estos dos productos.²²
- b) Protección a la agricultura con permisos y demás regulaciones no arancelarias a productos sensibles, reconocidos en la Ronda Doha, para países en desarrollo, mientras los países industrializados no eliminen los subsidios y subvenciones a la exportación.

Sobre el particular cabe destacar que, conforme al TLCAN, todas las barreras arancelarias entre México y Estados Unidos se eliminaron a partir del 1o. de enero de 1994. Se suprimieron las principales medidas proteccionistas y de regulación del mercado del sector agropecuario, como las licencias previstas de importación que México aplicaba a productos muy sensibles (maíz, frijol, leche en polvo, papas, carnes de ave, cebada y grasas animales). En lugar de las licencias previstas se implementó el sistema de “tarificación”, mediante el cual se aplica cierta tasa arancelaria a las importaciones de un productor en particular hasta determinada cantidad y una tasa diferente a las importaciones de ese producto que excedan esas cantidades. No obstante, las autoridades nacionales no hicieron uso de este instrumento legal. Desde el primer año de vigencia del TLCAN, los cupos siempre fueron rebasados. Fue

²² En una nota dirigida a Peter Allgeier, con fecha 9 de enero, Canadá solicitó a la misión de Estados Unidos consultas bajo las normas del Acuerdo sobre Solución de Controversias para discutir sobre el cumplimiento de los temas siguientes: artículo XXII del GATT 94; artículos 4o., 7o. y 30 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias - ASMC; artículo 19 del Acuerdo sobre Agricultura. Posteriormente se pidió un panel de arbitraje que resultó favorable para Canadá.

hasta el 15 de abril de 2000, que se publicó un acuerdo de la Secretaría de Economía, que se activó la salvaguarda agrícola para tres productos: carne de cerdo, papas conservadas y papas conservadas sin congelar.

- c) El TLCAN se suscribió bajo el artículo XXIV del GATT-OMC, sin embargo, el capítulo agropecuario del TLCAN entró en vigor el 1o. de enero de 1994, mientras que los Acuerdos de Marrakech que crean a la OMC y el Acuerdo de Agricultura entraron en vigor el 1o. de enero de 1995; en mérito a lo anterior, y siguiendo los principios de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el tratado posterior suscrito por las mismas partes, sobre un mismo tema, se entiende que deroga al anterior.

Es este último punto el más sobresaliente y el que a nuestro parecer representa mayores beneficios de ser argüido en la defensa de nuestro campo mexicano y que a continuación esgrimimos con mayor detalle.

VII. DEFENSA JURÍDICA DEL CAMPO MEXICANO EN EL CONTEXTO TLCAN

México debe considerar las membresías de cada país en la Organización Mundial de Comercio (OMC), en donde aún subsisten elementos discriminatorios favorables a los países en desarrollo, contemplados en las cartas del GATT 47 y 94.

En este orden de ideas, por ejemplo, México tiene a su sector agropecuario inserto en dos escenarios: el de la OMC-GATT (1995) y el del TLCAN (1994), que cumplió su cometido final el 1o. de enero de 2008, al liberarse aranceles y cupos a maíz, frijol, leche y azúcar.

Conviene señalar que la OMC, como un acuerdo multilateral, es jerárquicamente superior a los acuerdos regionales que, como el TLCAN, derivan del artículo XXIV del GATT de 1947-1994, al cual se hace referencia en el propio TLCAN, al declarar que como tratado regional está subordinado al multilateral del GATT-OMC.

México, en virtud de los acuerdos que suscribió al adherirse a la Organización Mundial de Comercio creada por los acuerdos de Marrakech en 1995, se rige por el Acuerdo sobre Agricultura (ASA) que establece una salvaguarda agrícola especial para que los países en desarrollo puedan defender productos

sensibles de importaciones desleales e indeseables en los mercados de dichos países (productos agrícolas subsidiados, por ejemplo).

Esta salvaguarda especial, como medida urgente, está plenamente vigente en nuestro derecho interno mexicano a través del mencionado ASA, que tiene la jerarquía de tratado internacional y por lo tanto se regula y somete al artículo 133 constitucional.

Debe distinguirse entre el tratamiento que debe darse al comercio que se realiza en forma leal del que se basa en prácticas desleales. Frente al primero, no deben aplicarse restricciones comerciales no convenidas; en tanto que los productos que se exportan en forma desleal (por ejemplo, empleando subsidios) pueden combatirse jurídicamente bajo el amparo del ASA.

Dicho tratado, integrante de las disciplinas multilaterales de la OMC, tiene, en nuestra opinión, primacía sobre el propio capítulo VII del TLCAN, como lo veremos a continuación.

1) El capítulo VII del TLCAN prácticamente cierra el camino para las salvaguardas agrícolas, a menos que el gobierno de México ofrezca productos alternativos de origen agropecuario en compensación a dicha salvaguarda, justificando la aplicación temporal de una sobretasa y/o barrera no arancelaria protectora como medida emergente o urgente de un sector productivo afectado.

En otras palabras, estamos frente a lo que técnicamente se denomina presencia o existencia de membresías múltiples para el sector agropecuario mexicano. Se trata de la coexistencia del TLCAN y su capítulo VII, y la OMC con su tratado específico agrícola, denominado ASA.

2) Para resolver la complejidad de las membresías múltiples mencionadas, se hace necesario recurrir a métodos de interpretación que permitan lógica y racionalmente resolver la cuestión.

Para ello recurriremos a lo que sostiene el TLCAN, haciendo algunas aclaraciones previas.

La legislación mexicana acepta los principios de congruencia jurídica y jerarquía constitucional de la OMC en nuestro ordenamiento normativo. Conviene destacar que el propio TLCAN contiene referencia expresa a su nivel subordinado, en su carácter de tratado regional.

Frente al derecho constitucional interno, ambos tratados deben ajustarse a lo dispuesto en el artículo 133 constitucional; las autoridades federales deben

acatar las disposiciones de dichos tratados y ser congruentes con las normas constitucionales vigentes. Es decir, deben observar el principio de congruencia jurídica junto con el principio toral de jerarquía constitucional que se plasma en el artículo 133 de la carta fundamental.

El artículo 101 del TLCAN señala que las partes establecen una zona de libre comercio, de conformidad con el artículo XXIV del GATT; el artículo 102, numeral dos, afirma que las partes interpretarán y aplicarán las disposiciones del Tratado a la luz de los objetivos establecidos en el párrafo 1, y de “conformidad con las normas aplicables del derecho internacional”.

Además, el artículo 103 del propio TLCAN señala que “las partes confirman los derechos y obligaciones existentes entre ellas, conforme al GATT”.

Finalmente, el preámbulo del TLCAN ratifica todo lo anterior al señalar: “...desarrollar sus respectivos derechos y obligaciones derivados del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, así como de otros instrumentos multilaterales y bilaterales de cooperación”.

El TLCAN, conforme a los derechos señalados, debe respetar los derechos de México en el GATT-OMC que se establecen en el protocolo de adhesión de México en 1986. Resultando evidente la primacía del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC sobre el capítulo VII del TLCAN.

Las referencias y relaciones del TLCAN al GATT-OMC, según el propio Tratado, deben interpretarse de acuerdo con el derecho internacional, como se desprende del artículo 101, numeral dos, antes mencionado. Conviene entonces analizar qué dice el derecho internacional cuando se presentan contradicciones, disfuncionalidades o conflictos entre dos tratados internacionales firmados por las mismas partes.

En efecto, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 señala al respecto, en su artículo 30, inciso tres, que al existir dos tratados suscritos por las mismas partes y sobre los mismos temas, debe regir *el último sobre el primero*, el específico sobre el general, y que todo tratado debe cumplirse de buena fe.

Lo mismo establece la Convención de Viena de 1989 que rige las relaciones entre Estados y organismos internacionales.

Con esta fundada interpretación conforme al derecho internacional en materia agrícola se resuelve este conflicto de membresías múltiples en el sector agropecuario mexicano, al privilegiar al Acuerdo de Agricultura (ASA) de

la OMC, que se incorporó al derecho mexicano por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 1o. de enero de 1995, posterior a la aplicación del TLCAN.

Es importante destacar que el ASA de la OMC recibió en la Ronda Doha, también llamada Ronda del Desarrollo, un impulso (desde la perspectiva de los países en desarrollo, agrupados en el llamado Grupo de los 24, al cual México se integró) precisamente en relación con los derechos reconocidos a México en su Protocolo de Adhesión y que, como hemos visto, el TLCAN lo reconoce y acepta expresamente.

Se trata de reconocerle a México y a otros países emergentes un trato especial y diferenciado que contempla listas de productos sensibles y especiales que cada país puede presentar a la OMC para mantener reservas y defensas comerciales, según las necesidades de cada país.

En síntesis, entre el capítulo VII del TLCAN, referido a la agricultura, y el Acuerdo de Agricultura (ASA) de la OMC, México tiene derecho a utilizar la salvaguarda agrícola especial del ASA sobre el TLCAN, por dos argumentos jurídicos básicos que se desprenden de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados:

- 1) El tratado posterior (ASA, 1995) deroga o pospone al tratado anterior (capítulo VII, TLCAN, 1994) cuando es firmado por los mismos países (Canadá, Estados Unidos y México).
- 2) El tratado específico (ASA) prima sobre el tratado general (TLCAN).

VIII. CONCLUSIONES

Ante la entrada en vigor del TLCAN, el campo mexicano ha sufrido graves consecuencias, extensivas a la sociedad mexicana en general.

Los mecanismos preventivos, tales como las salvaguardas especiales y el distinto tratamiento en las categorías de desgravación —que en su mayoría han expirado— establecidos en el TLCAN, vienen a reconocer la importancia y el alto grado de sensibilidad que el campo y la comercialización de sus productos tiene para los tres países.

La asimétrica posición de México con sus socios comerciales, aunado a la raquítica actuación de las autoridades mexicanas en su defensa, al ignorar ins-

trumentos jurídicos nacionales de defensa y renunciar a otros internacionales, han provocado la crisis del campo —sector estratégico para la economía nacional— y dependencia alimentaria.

Sin embargo, no todo está perdido; el sector agropecuario mexicano tiene instrumentos jurídicos suficientes para defender a los productores nacionales afectados por importaciones subsidiadas y desleales de origen extranjero.

Acudiendo a la protección del derecho internacional relativo a la materia, México tiene derecho a utilizar la salvaguarda agrícola especial del ASA sobre el TLCAN, en virtud de que el ASA es posterior al TLCAN y prima sobre éste, lo que se desprende de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Efectivamente, pese al panorama adverso, el sector agropecuario mexicano tiene instrumentos jurídicos suficientes para defender a los productores nacionales afectados por importaciones subsidiadas y desleales de origen extranjero.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- ADDLEY, John, *La promesa y la realidad del TLCAN: lecciones de México para el hemisferio occidental*, enero de 2004.
- ALPERSTEIN LERMAN, Aída, *Multilateralismo y regionalismo en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma Metropolitana, 2001.
- BELA BELASSA, J. D., *Teoría de la integración económica*, México, UTEHA, 1943.
- BUZO DE LA PEÑA, Ricardo Marcos, *La integración de México al mercado de América del Norte*, México, UAM Azcapotzalco, 1997.
- CALVA, José Luis, *México. Más allá del neoliberalismo*, México, Plaza y Janés, 2000.
- CONNELY MARILLES y CORNEJO ROMER, *China y América Latina*, México, Colegio de México, 1992.
- DI GIOVANI BATISTA, Iliana, *Derecho internacional económico y relaciones económicas internacionales*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1992.
- FERNÁNDEZ ROSAS, José Carlos, *Sistema de comercio internacional, tratados y manuales*, Madrid, Civitas, 2001.

- GARCÍA CERVANTES, José Trinidad, “Apuntes del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC): una perspectiva mexicana”, en LOPÉZ VILLAFANE, Víctor (comp.), *México en la cuenca del Pacífico*, México, UNAM, 1996.
- HIMMER, Waldemar y PRAGER, Diezmar, *GATT, ALADI y NAFTA*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1998.
- KITAMURA, Hiroshi, “Teoría económica y la integración en las regiones subdesarrolladas”, en WIONCZEK, Miguel S., *Integración de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979.
- LÓPEZ VILLAFANE, Víctor, *Globalización, y regionalización desigual*, México, Siglo XIX, 1997.
- NIETO SOLÍS, José Antonio, *Introducción a la economía de la Comunidad Europea*, Madrid, Siglo XIX, 1991.
- ORTEGA RIQUELME, Eugenio, *La globalización en la encrucijada*, Santiago de Chile, LOM, 2002.
- Otro mundo es posible*, Santiago de Chile, Le Monde Diplomatique-Editorial “Aún Creemos en los Sueños”, 2001.
- PLANO, Jack C. y OLTON, Roy, *Diccionario de Relaciones Internacionales*, México, Limusa-Noriega Editores, 1991.
- PEDRAJA, Daniel de la, “El ejercicio diplomático de México en el Pacífico”, *La apertura de México al Pacífico*, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1990.
- REZA, Germán A. de la (coord.), *México. Más allá del TLCAN. Competitividad y diversificación de mercados*, México, UAM-Azcapotzalco, Plaza y Valdés, 2004.
- SÁNCHEZ DAZA, Alfredo, *Procesos de integración económica de México y el mundo*, México, UAM-Azcapotzalco, Ediciones Eco, 2005.
- SMITH, Cintia Pussetto, “La política comercial de Estados Unidos. Una contradicción entre comercio libre y comercio justo”, *Comercio Exterior*, México, vol. 53, núm. 3, 2003.
- VEGA, Cánovas Gustavo, *El Tratado de Libre Comercio en América del Norte. Visión retrospectiva y retos a futuro*, México, Colegio de México, 2010.
- WITKER, Jorge, *El derecho de la competencia económica en el TLCAN*, México, UNAM-Porrúa, 2003.

- , “La agenda social del ALCA”, en VARIOS AUTORES, *Hacia un nuevo derecho del trabajo*, México, UNAM, 2003.
- , *Las reglas de origen en el comercio internacional contemporáneo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- , *Régimen jurídico del comercio exterior en México*, 3a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.
- ZAPATERO, Pablo, *Derecho del comercio global*, España, Garrigues Cátedra, Universidad de Navarra, Thomson Civitas, 2003. 