

## EFFECTOS DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE SOBRE LOS PRODUCTORES DEL AGRO MEXICANO

Dr. LUIS PONCE DE LEÓN ARMENTA \*

*SUMARIO: I. Planteamiento general. II. TLC en el contexto del Derecho Internacional. III. El carácter de ley y sus efectos en el Sistema Jurídico Mexicano. IV. Las implicaciones entre los productores mexicanos. A. Los problemas. B. Objetivos planteados por México. C. El capítulo VII del TLC sobre sector agropecuario y medidas sanitarias y fitosanitarias. 1. Integración del TLC. 2. Disposiciones sobre comercio de bienes. 3. Disposiciones sobre sector agropecuario. D. Los grandes retos. 1. El paso de la agricultura tradicional de autosuficiencia a la de mercado. 2. El surgimiento de la empresa comunitaria. 3. Reorientación del cooperativismo agroindustrial y agrocomercial. 4. Nuevo sistema de crédito rural. 5. Aplicación intensiva de la agrotecnología. 6. La seguridad social de los productores y el seguro agrícola.*

### I. PLANTEAMIENTO GENERAL

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre México, Canadá y Estados Unidos tendrá notorias repercusiones en la vida activa de los tres países. Es preciso analizar sus implicaciones para responder a los nuevos retos del porvenir.

En este breve estudio expondremos las repercusiones mediatas e inmediatas entre los productores mexicanos, en consecuencia centraremos nuestra atención en el capítulo del sector agropecuario.

Abordaremos el estudio de los principales problemas que afrontamos en la agricultura, los retos que habremos de superar ante el libre comercio de productos agropecuarios e insumos para la producción, las transformaciones que habremos de promover ante la tradicional agricultura de subsistencia, las medidas para afrontar la penetración de capital ex-

\* Profesor de Técnica de la Investigación Jurídica. División de Posgrado, Facultad de Derecho de la UNAM.

terno para la agroproducción, la agroindustria y el agrocomercio, y los mecanismos en la organización para la productividad y la competitividad agropecuaria.

Para que los efectos de estos nuevos fenómenos sociopolíticos, económicos y jurídicos, no mermen el bienestar de los mexicanos, es necesario tomar medidas, meditar sus implicaciones y responder con audacia a las nuevas situaciones del porvenir; tenemos recursos naturales y humanos, podemos superar la adversidad, es para ello un imperativo la organización para las nuevas tareas que nos esperan.

En principio consideramos plausible todo acercamiento con nuestros vecinos ante la globalización de la economía, lo revisable serán cada una de las cláusulas del Tratado de Libre Comercio; si en su esencia se han insertado todos los principios, los valores y los contenidos del Derecho como ciencia habremos dado un gran paso para todo lo población del norte de América; si por el contrario, en la negociación se han marginado los valores y principios del Derecho y no se han considerado las diferencias de las partes contratantes, predominando un tratamiento absolutamente igual a los desiguales, estaremos ingresando a una nueva explotación que no resolverá los problemas del hambre, la salud, la vivienda, la criminalidad, etcétera. En este caso estaremos retrocediendo e introduciendo nuevas complicaciones y abstracciones a la convivencia.

Un tratado de esta naturaleza es una negociación entre socios con beneficios y riesgos recíprocos, en el que deben complementarse funcionalmente las modalidades de justicia conmutativa y justicia distributiva en todas y cada una de sus cláusulas.

## II. *EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO EN EL CONTEXTO DEL DERECHO INTERNACIONAL*

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, enriquece al Derecho internacional y pasa a formar parte de la gran cantidad de convenios internacionales que mantienen en cierto equilibrio la convivencia humana.

Entre los convenios internacionales más recientes sujetos a ratificación parlamentaria, destacan el Tratado que nos ocupa entre México, Canadá y Estados Unidos y el Tratado de la Unión Europea suscrito en Maastricht, el 7 de febrero de 1992 por los Presidentes de la República Federal Alemana, de la República helénica, de la República fran-

cesa, República italiana, República portuguesa, por su Magestad el Rey de España, su Magestad el Rey de los Belgas, su Magestad la Reina de Dinamarca, su Magestad la Reina de los Países Bajos, su Magestad la Reina de los Reinos Unidos de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y su Alteza Real, el Gran Duque de Luxemburgo.<sup>1</sup> Estos tratados insertan a México en un lugar destacado en el mundo por su acción paralela en las cumbres iberoamericanas iniciadas en 1992 en Guadalajara, México, la cumbre de Río de Janeiro sobre ecología, y en su participación en el seno de la Organización de Naciones Unidas.

La Humanidad se desarrolla en una inmensa gama de convenios bilaterales y multilaterales y las comunicaciones y los transportes son más intensos, no obstante este hecho hay quienes cuestionan la existencia del Derecho internacional.

Se ha afirmado que las normas internacionales no tienen el carácter de jurídicas porque carecen de coercibilidad, atendiendo al dogma de la soberanía de los Estados, "seguir este criterio sería tanto como limitar el derecho a la norma jurídica, y el Derecho no sólo está constituido por normas jurídicas sino además por principios y valores; además, la coercibilidad de la norma jurídica es sólo una garantía para su cumplimiento; en el Derecho internacional por sus particularidades y grado de desarrollo, esta garantía es menos pleno que en las demás áreas de la ciencia jurídica.

La coercibilidad de la norma jurídica nace de la organización política, es decir, de la fuerza del Estado particular, tratándose del Derecho internacional la coercibilidad de la norma surge de la organización política internacional, es decir, de la Organización de las Naciones Unidas; y su especial forma de imponer el cumplimiento de la norma jurídica internacional.

Consecuentes con lo anterior y con los fundamentos que señalamos más adelante, consideramos que sí es posible conceptualizar algunas relaciones internacionales como "Derecho" cuando se sujetan a los principios y valores del mismo, además las normas reguladoras de estas relaciones han evolucionado y se han enriquecido; apareciendo bajo el auspicio de la Organización de las Naciones Unidas el Tribunal Internacional de Justicia llamado también Corte Internacional de Justicia con carácter jurisdiccional e integrados no por las partes en litigio sino por la comunidad internacional organizada, constituido para juzgar

<sup>1</sup> *Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas*, 1992, ISBN 92-8240955-4 CECA-CEC, CEEA, Bruselas, Luxemburgo, 1992.

y garantizar el cumplimiento de las normas de Derecho internacional.

“Las normas internacionales no sólo se refieren a conflictos sino también a la cooperación y aunque algunas se violan por el retroceso en esta área de la ciencia jurídica otras más se respetan y se aplican. Cuando algún estado actúa en contra de la norma internacional la sanción se produce en forma natural, excluyéndose al infractor del juego de la cooperación internacional, quedando su imagen perjudicada proporcionalmente a la gravedad de la violación.<sup>9</sup>”

### III. EL CARÁCTER DE LEY Y SUS EFECTOS EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

De conformidad con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos será parte de la Ley Suprema del país al aprobarse por el Senado de la República y en consecuencia se integrará al sistema jurídico mexicano.

El artículo 133 textualmente señala que: “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”.

Existe la posibilidad de que este texto sea reformado en el sentido de otorgar facultades también a la Cámara de Diputados en la aprobación de los tratados internacionales que se celebren por el Presidente de la República conforme a la propia Constitución.

Al aprobarse por el Senado, el TLC de América del Norte pasará a formar parte del Sistema Jurídico Mexicano con implicaciones muy directas en la vida nacional, razón por la cual su análisis resulta prioritario.

### IV. EFECTOS ENTRE LOS PRODUCTORES MEXICANOS

Lo referente al sector agropecuario está considerado en el capítulo VII del Tratado, sección A del artículo 702 al 709, que se complementa con la sección B relativa a medidas sanitarias y fitosanitarias.

<sup>9</sup> PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, *Fundamentos del Derecho Internacional o de Justicia distributiva*, LEX, órgano de difusión y análisis, año 2, núm. 8, posgrado, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1987, p. 7.

De conformidad a nuestra legislación agraria, los productores mexicanos pueden clasificarse en pequeños propietarios, ejidatarios y comuneros. Para precisar los efectos entre estos tejidos de la sociedad mexicana analizamos los problemas y los nuevos retos que habremos de superar.

#### A. *Los problemas*

Al cancelarse con el Tratado paulatinamente las barreras arancelarias y no arancelarias sobre importación y explotación de productos agropecuarios e insumo para la producción, los productores tendrán que reaccionar con un cambio sustancial en las formas de tenencia de la tierra, y en los mecanismos de producción, comercialización e industrialización de sus productos.

Los problemas para tal cambio son numerosos; en general se observa una agricultura de subsistencia, salvo casos excepcionales, carecemos de canales adecuados de comercialización hacia el exterior y en cambio del exterior al interior, los canales de comercialización, tienen una estructura muy definida en virtud de que muchas cadenas comerciales que operan en México, provienen precisamente del exterior.

No obstante, las reformas y adiciones de la legislación agraria, existen serias imprecisiones sobre las formas de tenencia de la tierra.

Sobre la agroindustria, su carácter incipiente hace muy dependiente a nuestro país del capital exterior que con el TLC acentuará las inversiones de Estados Unidos y Canadá.

Las acentuadas diferencias de los países que suscriben el Tratado en materia de agrotecnología constituye otro problema que nuestro país deberá superar.

En México aún no se ha generalizado el uso de la tecnología más avanzada en la producción, por lo que la desventaja es evidente. En la primera fase de vigencia del TLC, tendremos gran cantidad de productos del exterior a menor precio que los que producimos por las razones expuestas; ante esta situación es urgente pensar en la segunda fase de vigencia del TLC, que podría ser exitosa para México si en forma inmediata nos programamos e introducimos la tecnología más avanzada en el campo, para el logro de mejores resultados con el menor esfuerzo posible.

## B. *Objetivos planteados por México*

Ante estos problemas México a través de los negociadores y del Secretario de Comercio y Fomento Industrial se planteó los siguientes objetivos:

- Asegurar una transición con plazos suficientemente largos para permitir el ajuste interno equilibrado;
- Garantizar el acceso libre de las exportaciones mexicanas a los mercados de Estados Unidos y Canadá;
- Brindar certidumbre y un horizonte de planeación de largo plazo al productor.
- Asegurar a los productores el acceso a sus insumos en condiciones de competitividad internacional, especialmente en tractores y otros bienes de capital, tanto nuevos como usados;
- Establecer un sistema de apoyos directos que sustituya a los mecanismos de protección comercial, y
- Propiciar un cambio de cultivos o de actividades hacia aquellas que generen mayores ingresos.

Para alcanzar estos objetivos, el acuerdo en materia agropecuaria abarca las siguientes áreas: apoyos internos, abaratamiento de insumos, acceso a mercados, subsidios a la exportación y disposiciones sanitarias.

Entre estas disposiciones destaca el artículo 754 parte final que expresa que: "ninguna parte podrá adoptar, mantener o aplicar alguna medida sanitarias o fitosanitarias con la finalidad de, o el efecto de crear restricción encubierta al comercio entre partes".<sup>3</sup>

## C. *El capítulo VII del TLC sobre sector agropecuario y medidas sanitarias y fitosanitarias*

### 1. *Su lugar en el contexto general del TLC*

El Tratado de Libre Comercio se integra por ocho partes, la primera se refiere a aspectos generales, la segunda a comercio de bienes, la tercera a barreras técnicas al comercio, la cuarta reglamenta las compras del sector público, la quinta se refiere a la inversión, servicios y otros asuntos afines, la parte sexta a propiedad intelectual, la séptima a dis-

<sup>3</sup> *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, texto preliminar.

posiciones administrativas e institucionales y la octava a otras disposiciones.

Estas ocho partes se desarrollan en 22 capítulos de los cuales el capítulo VII que se refiere al sector agropecuario y medidas sanitarias y fitosanitarias se ubica en la parte segunda con el rubro general de comercio de bienes.

## 2. Disposiciones generales sobre comercio de bienes

El artículo 302 párrafo segundo señala que: "Salvo que se disponga otra cosa en este Tratado, cada una de las Partes eliminará progresivamente sus aranceles aduaneros sobre bienes originarios, en concordancia con sus listas de desgravación incluidas en el Anexo 302.2, o como se disponga de otra manera en el Anexo 300-B.

Sobre las restricciones a la importación y a la exportación el artículo 309 párrafo primero y segundo, señala que:

1. Salvo se disponga otra cosa en este Tratado, ninguna de las Partes adoptará o mantendrá prohibición o restricción alguna a la importación de cualquier bien de otra Parte o a la exportación o venta para exportación de cualquier bien destinado a territorio de otra Parte, excepto por lo previsto en las disposiciones del artículo XI del GATT, inclusive sus notas interpretativas, y para tal efecto el artículo XI del GATT y sus notas interpretativas o cualquier otra disposición equivalente de un acuerdo sucesor del cual formen parte todas las Partes, se incorporen y son parte integrante del presente Tratado.

2. Las Partes entienden que los derechos y obligaciones del GATT incorporadas en el párrafo lo prohíben, en cualquier circunstancia en que cualquier otro tipo de restricción sea prohibida, los requisitos de precios de exportación y, excepto lo permitido para la aplicación de sanciones y compromisos en materia de impuestos compensatorios y anti-dumping, los requisitos de precios de importación.

Películas publicitarias significa medios de comunicación visuales grabados, con o sin sonido, consistentes esencialmente de imágenes que muestren la naturaleza u operación de bienes o servicios puestos a la venta o en alquiler por una persona establecida o residente en territorio de cualquier Parte.

Muestras comerciales de valor insignificante significa muestras comerciales valuadas (individualmente o en el conjunto enviado) en no más

de un dólar estadounidense on el monto equivalente en la moneda de otra Parte.

Arancel aduanero incluye cualquier impuesto a la importación o arancel aduanero o cargo de cualquier tipo aplicado en relación a la importación de bienes, incluyendo cualquier forma de sobretasa o cargo adicional a las importaciones.

Programas de diferimiento de aranceles incluye medidas como aquellas que gobiernan a las zonas de comercio libre, importaciones temporales bajo fianza, almacenes de depósito fiscal, maquiladoras y programas de procesamiento para exportación.

Exento de arancel significa libre de arancel aduanero. Fracción arancelaria significa una fracción arancelaria al nivel de ocho o diez dígitos conforme a la lista de desgravación arancelaria de una de las Partes.

### *3. Disposiciones sobre sector agropecuario*

Las disposiciones sobre el sector agropecuario están contenidas en la sección A. El artículo 704 señala que: "Con el objeto de facilitar el comercio de productos agropecuarios, las Partes colaborarán entre ellas para mejorar el acceso a sus respectivos mercados a través de la reducción o la eliminación de barreras a la importación.

El 706 expresa que: "Las Partes reconocen que los subsidios a la exportación pueden tener efectos perjudiciales graves tanto para la Parte importadora como para otros exportadores; las Partes comparten el objetivo de lograr la eliminación multilateral de los subsidios a la exportación para los productos agropecuarios. Las Partes cooperarán para lograr un acuerdo en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio para eliminar los subsidios a la exportación de productos agropecuarios.

Por su parte, el artículo 707 señala que: "El Comité asesor establecido en el artículo 2021.4 diseñará un sistema para resolver las controversias comerciales privadas que surjan en relación con transacciones de productos agropecuarios. El sistema de cada una de las Partes tendrá objetivo de lograr la resolución rápida y efectiva de esas controversias, atendiendo a sus circunstancias especiales, incluido el carácter perecedero de los productos implicados.