

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN EN LA ZONA DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE FRENTE A LOS PRINCIPIOS DE CONTENIDO ECONÓMICO CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

Ruperto PATIÑO MANFFER

SUMARIO: *Introducción; I. La zona de libre comercio; II. La zona de libre comercio de América del Norte; III. La Constitución mexicana; IV. La legislación reglamentaria; V. El sistema multilateral de comercio; Conclusiones.*

INTRODUCCIÓN

Dada la inminente incorporación de nuestro país a la Zona de Libre Comercio de América del Norte, formada actualmente por Canadá y Estados Unidos, consideramos necesario reflexionar sobre los principios y normas jurídicas que rigen en la misma y analizarlos frente a los principios constitucionales que conforman el programa de desarrollo económico contenido en la Constitución de 1977, para concluir expresando nuestra opinión sobre la compatibilidad o incompatibilidad que pudiera presentarse entre uno y otro sistema.

I. LA ZONA DE LIBRE COMERCIO

Como primera cuestión, debemos recordar que la formación de una zona de libre comercio se identifica con el inicio de un proceso de integración económica. Frecuentemente, la integración de dos o más mercados se inicia con la formación de una zona de libre comercio, continúa transformándose en unión aduanera y culmina en la creación de un mercado común.

Aunque existen en el mundo varios ejemplos de procesos de integración que han seguido este camino, el más acabado es, sin duda, el de la Comunidad Europea.

Conforme a la teoría del derecho de la integración, se considera que existe una zona de libre comercio cuando dos o más Estados

llegan al acuerdo de eliminar las restricciones injustificadas en lo esencial de sus intercambios comerciales y convienen en la adopción de un conjunto de disposiciones jurídicas que tienen por objeto garantizar la libre circulación de las mercancías producidas en la región y establecer, con carácter vinculatorio, un conjunto de principios y reglas de conducta aplicable a las actividades económicas incorporadas en el Acuerdo constitutivo.

Desde el punto de vista de la teoría económica, una zona de libre comercio se considera como la fusión de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminan los aranceles y las medidas no arancelarias aplicables a lo esencial de su comercio.

La fusión de los mercados que integran una zona de libre comercio, supone la complementación de los factores productivos con el objeto de alcanzar los mejores niveles de eficiencia y competitividad a nivel internacional. Para alcanzar los mayores niveles de competitividad, cada uno de los mercados integrados debe aportar a los procesos productivos de la zona, aquellos factores productivos que posea en abundancia o en términos más competitivos. El capital, la tecnología, los servicios, los recursos naturales y la mano de obra, son los factores productivos que en la medida que se aporten en abundancia y en términos competitivos asegurarán que los productos de la zona resulten competitivos a nivel internacional.

En un mercado integrado, los agentes productivos deben buscar la fusión en términos de complementación, más que la competencia entre ellos. Cada mercado debe aportar los factores productivos que posea en abundancia en beneficio del proceso productivo regional. Es decir, quienes posean capital y tecnología, aportarán dichos factores a los procesos productivos de la región, otros integrantes en cambio, aportarán recursos naturales y mano de obra. De esta aportación eficiente se derivarán los procesos productivos competitivos que se requieren para competir en el mercado internacional.

Como se ve, la competencia productiva y comercial se presenta normalmente frente a los agentes productivos externos a la región y no entre los agentes productivos de la región, que como hemos señalado verán con mayor interés la fusión o complementación entre ellos que la competencia.

Como hemos señalado, la zona de libre comercio se constituye formalmente mediante la negociación y elaboración de un estatuto jurídico en el que se establecen las reglas o normas aplicables a las relaciones, básicamente económicas, que se generan entre los inte-

grantes de la misma. Las reglas o normas específicas que rigen en una zona de libre comercio se basan en principios fundamentales derivados del sistema multilateral de comercio integrado por el GATT, los códigos de conducta, los acuerdos sectoriales, los entendimientos y resoluciones convenidos por los países integrantes del sistema.

Por último, derivado del estudio tanto de la teoría del derecho de la integración como de la teoría económica de la integración, podemos afirmar que los principios fundamentales que materialmente rigen el funcionamiento de una zona de libre comercio, se pueden enunciar en los siguientes términos:

1. La economía de la zona o región se rige por las leyes del mercado. El qué producir, cuándo y cuánto producir, lo determina el mercado de la zona y no el Estado. La rectoría de la economía por parte del Estado es un concepto ajeno al funcionamiento de una zona de libre comercio o unión aduanera, entre otras razones, porque en la zona o unión participan dos o más Estados soberanos que aceptan regir su actividad económica por un estatuto jurídico común y no por un Estado en particular.

2. Se privilegian y promueven los conceptos “producto regional o zonal”, “integración regional o zonal” y “desarrollo interdependiente”. Quedan de lado conceptos tradicionales y propios de una economía de orientación nacionalista, tales como: producto nacional, integración nacional desarrollo independiente, etcétera.

3. Cada gobierno de los territorios integrantes de la zona debe sujetar sus políticas económicas y comerciales a las reglas convenidas en el acuerdo constitutivo, entre las que destacan la eliminación de aranceles a “*lo esencial*” de su comercio. En este sentido, la existencia de actividades exclusivas a cargo del Estado (como el petróleo y la petroquímica básica, electricidad, etcétera) y prioritarias atendidas en forma exclusiva por nacionales (como el radio y la televisión, el transporte, la distribución de gas, la explotación forestal, etcétera), resultaría contraria a los principios que rigen en la zona.

II. LA ZONA DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

Dado que el gobierno mexicano está llevando a cabo negociaciones internacionales con Canadá y los Estados Unidos de América, con miras a incorporarnos a la Zona de Libre Comercio formada por dichos Estados, conviene conocer los principios y disposiciones fun-

damentales que, incorporados en el acuerdo constitutivo de la zona (ALC), constituyen el estatuto jurídico que rige el funcionamiento de la misma.

En el acuerdo constitutivo de la Zona de Libre Comercio de América del Norte, se incluyeron expresamente los siguientes principios y compromisos jurídicos:

A. El “trato nacional” por el que se garantiza la no discriminación entre los nacionales de un Estado y los nacionales del otro Estado, en todas las materias que fueron objeto de regulación jurídica en el estatuto constitutivo, así como en toda norma jurídica, disposición o acción aplicada por el cualquiera de los Estados.

Las materias que son objeto de regulación en el ALC y consecuentemente a las que habrá de aplicarse cada uno de los principios aquí enunciados son las siguientes: a) reglas de origen; b) disposiciones aduaneras; c) obstáculos técnicos; d) compras gubernamentales; e) comercio de servicios incluyendo los servicios financieros; f) entrada temporal de hombres de negocios; g) inversiones; h) procedimientos para la solución de diferencias; i) prácticas desleales de comercio, básicamente dumping y subsidios; j) propiedad intelectual (patentes, marcas y derechos de autor), y k) todos los sectores productivos, con disposiciones especiales para agricultura, vinos, energía (petróleo y electricidad) y automotriz.

B. El “derecho de establecimiento” que garantiza a los nacionales de cualquiera de ambos Estados, el derecho a establecer su negocio en cualquier parte del territorio ubicado dentro de la zona, sujetándose a las reglas que cada Estado aplica a sus nacionales.

C. La “no discriminación” que garantiza a todo agente comercial, ubicado en la zona, un trato tan favorable como el que reciban otros agentes comerciales ubicados en la misma.

D. La “consolidación arancelaria” que garantiza la inamovilidad de los niveles arancelarios aplicables a las mercancías una vez que han alcanzado la tasa cero.

E. La eliminación de obstáculos a las importaciones y exportaciones, por el que se garantiza la libre circulación de las mercancías producidas en la zona dentro del territorio de la misma, sin más limitaciones que aquellas que se apliquen a las mercancías domésticas.

F. La libre circulación de servicios, capitales (inversiones) y tecnología. En una etapa más adelantada, deberá incluirse desde luego

la libre circulación de la mano de obra, constituyéndose así, formalmente, el mercado común norteamericano.

G. La "transparencia" por el que se garantiza que toda norma o disposición que pudiera afectar a los procesos productivos y comerciales de la zona deberá incorporarse, previo a su aplicación, en disposiciones públicas de carácter general expedidas por la autoridad competente y dadas a conocer con anticipación adecuada.

H. La "notificación de medidas" y "las consultas previas", por el que los gobiernos se obligan a notificar a su contraparte comercial toda medida que deseen adoptar en su territorio que pudiera afectar los compromisos contraídos o las normas convenidas, asimismo, se obligan a aceptar cualquier consulta que sobre dichas materias les solicite su contraparte comercial y a celebrar las mismas con comprensión de las razones en que la solicitud se fundamente.

I. La sujeción vinculante a procedimientos de solución de diferencias, por el que se garantiza la exacta observancia del acuerdo constitutivo por cada una de las partes que integran la zona y la eficaz solución de las diferencias que pudieran surgir entre los integrantes de la zona con motivo de la aplicación e interpretación de las disposiciones contenidas en el acuerdo constitutivo. Para ello se conviene en la creación de órganos supranacionales a los que se otorga poder de decisión y resolución con carácter vinculatorio.

Todos estos principios fueron adecuadamente recogidos e incorporados en el acuerdo constitutivo de la ZLCAN, celebrado por Canadá y los Estados Unidos de América, que por ahora, es el estatuto jurídico en el que se establecen las reglas de conducta que rigen las relaciones económicas entre los gobiernos de los países que la integran y entre las empresas ubicadas en la misma.

III. LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

Pasemos ahora al análisis comparativo de los principios que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de desarrollo económico, frente a los principios y disposiciones que identifican a la ZLCAN, para finalizar formulando algunos comentarios sobre la compatibilidad entre unos y otros.

Como se sabe, el programa nacional de desarrollo económico de la Constitución mexicana, se contiene básicamente en los artículos 25, 26, 27, 28, 32, 131 y 134. Las características sobresalientes de este proyecto son, entre otras, las siguientes:

1. Se establece el régimen de economía mixta, sustentado en la rectoría del desarrollo nacional a cargo del Estado, incluyendo la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional (artículo 25). Obviamente, en la Zona de Libre Comercio no tiene cabida el principio de rectoría económica del Estado puesto que son varios Estados los que participan en la misma. Los procesos económicos que se realizan en la zona se rigen por las leyes del mercado y no por los requerimientos de un Estado en particular.

2. Queda a cargo del Estado procurar que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, se permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales (artículo 25). En el acuerdo constitutivo de la zona, no se incluyen disposiciones sobre una distribución justa del ingreso y de la riqueza. En realidad los mecanismos productivos y comerciales de la zona, favorecen más el acaparamiento y la concentración que la distribución. En la zona de libre comercio se impulsa y favorece la creación de entidades productivas integradas y globalizadas cuya magnitud y poder económico puede llegar a superar a la de muchos pequeños Estados.

3. El desarrollo económico nacional se sustenta en tres sectores fundamentales: público, social y privado (artículo 25). En la zona de libre comercio, el desarrollo económico se sustenta básicamente en el sector privado. El sector público reduce drásticamente su participación en la economía para ocupar un lugar de vigilante y garante de la aplicación y observancia de los principios que rigen en la zona.

4. Se reserva al Estado la atención exclusiva de las áreas económicas calificadas por la Constitución como estratégicas. Quedan incluidas en esta categoría las actividades siguientes: acuñación de moneda; correos; telégrafos; radiotelegrafía; comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles, etcétera (artículos 25 y 28). La existencia de áreas estratégicas de la economía cuya atención se reserva exclusivamente al Estado resulta evidentemente contraria a los principios que rigen en la zona de libre comercio, especialmente cuando se trata de recursos naturales, pues como se ha señalado, son precisamente los recursos naturales y no

el capital o la tecnología, lo que nuestro país puede aportar a los procesos productivos de la zona.

La única forma eficiente de aportar nuestros recursos naturales a los procesos productivos de la zona, consiste en impulsar su explotación y comercialización con base en principios de eficiencia, competitividad, no discriminación y trato nacional, que evidentemente no son los principios que para la explotación de los recursos naturales prevé la Constitución mexicana. Consultese, por ejemplo, la disposición contenida en el artículo 32 del Pacto Federal que dispone un trato preferencial para los mexicanos frente a los extranjeros tratándose de todo tipo de concesiones.

5. Se consagran a nivel constitucional un conjunto de principios que deben orientar las acciones del Estado como promotor y principal responsable del desarrollo nacional. Estos principios son los siguientes: fortalecimiento de la soberanía nacional y de su régimen democrático; fomento del crecimiento económico y del empleo; una más justa distribución del ingreso y la riqueza; equidad social y productividad, apoyo e impulso a las empresas de los sectores social y privado de la economía; sujeción de la actividad económica a las modalidades que dicte el interés público; uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente; apoyo a la organización y expansión de la actividad económica del sector social, incluyendo la de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores; planeación democrática, equidad en el crecimiento de la economía; desarrollo independiente; apoyo a la producción e integración nacionales (artículos 25 y 26).

El contenido y alcance de estos principios y criterios no se ha definido jurídicamente, sin embargo, es evidente que tienen por objeto matizar la orientación liberal del proyecto económico e impulsar el contenido social del mismo. Se trata, sin duda, de darle dimensión social al liberalismo, de promover una postura ecléctica en materia de desarrollo económico, que los políticos de ahora identifican como “liberalismo social”, también conocido en otros momentos de nuestra historia constitucional contemporánea (de 1917 a la fecha) como “economía mixta”, “democracia social”, “socialismo liberal”, etcétera. Las diferencias radican en el énfasis que hagan en uno u otro sentido las políticas gubernamentales.

6. La propiedad privada de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación. En consecuencia, la propiedad privada se constituye mediante la transmisión de su dominio a los particulares por parte del Estado (artículo 27). De este principio deriva el derecho que tiene el Estado mexicano de llevar a cabo la expropiación y la nacionalización de bienes de propiedad privada cuando lo requiere el interés público. Así lo establece el segundo párrafo del artículo 27 constitucional que debidamente interpretado por el legislador ordinario ha derivado en la Ley de Expropiación por la que se establecen los supuestos de la utilidad pública y se define el concepto "mediante indemnización" utilizado por el Constituyente.

Sobre el pago que debe realizar el Estado por concepto de indemnización derivada de una expropiación, los Estados Unidos y Canadá acordaron en el acuerdo constitutivo, que dicho pago deberá corresponder a una pronta, adecuada y efectiva compensación, calculada a un precio justo de mercado.

Evidentemente el concepto de pago por indemnización resulta diferente entre lo previsto por la Constitución mexicana y su ley reglamentaria y lo dispuesto en el artículo 1605 del ALC.

7. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. Los extranjeros podrán adquirir el mismo derecho si previamente convienen con el Estado mexicano en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a los mismos (27). En la zona de libre comercio, cada inversionista tiene derecho a solicitar la intervención de la comisión binacional o la formación de un panel para la solución de cualquier conflicto que se presente con el gobierno del Estado en donde se localice su inversión.

8. Corresponde a la nación el dominio directo (la propiedad) inalienable, imprescriptible y no sujeta a apropiación particular, de los recursos naturales renovables y no renovables, así como de las aguas de los mares territoriales y otras aguas interiores. Consecuentemente, la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos naturales por parte de los particulares, no podrá realizarse sino por excepción y sólo mediante concesiones otorgadas por el Estado (artículo 27). En este sentido, como ya se señaló, deberá tenerse en consideración la prevención constitucional contenida en el artícu-

lo 32 que expresamente dispone: "Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones..." Este principio riñe indudablemente, con el de no discriminación y trato nacional que rige en la zona de libre comercio.

9. Se prohíben los monopolios, excepto aquellos relacionados con las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas. Se otorgan a la autoridad administrativa amplias facultades para que intervenga en la economía fijando precios máximos y políticas de producción y distribución de bienes necesarios para la economía nacional o el consumo popular, persiga toda concentración o acaparamiento en unas pocas manos de artículos de consumo necesario, así como todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera tengan por resultado evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí (artículo 28).

10. Se ratifica el principio constitucional en el que se establece que la facultad de regular el comercio exterior del país mediante la utilización de las medidas arancelarias y no arancelarias corresponde, de manera exclusiva, al Congreso de la Unión. Sólo por excepción, cuando el órgano legislativo lo estime urgente, para los efectos previstos en el propio ordenamiento constitucional y de manera temporal (anual), podrá facultarse al Ejecutivo para que sea éste y no aquél quien defina el tratamiento arancelario y no arancelario a que se sujetarán las operaciones de comercio exterior en nuestro país. Con base en esta facultad extraordinaria para legislar, el Ejecutivo federal ha modificado en innumerables ocasiones los impuestos de importación y exportación regulando así el comercio exterior del país (artículo 131).

Siendo facultad exclusiva de la Federación, ejercida por conducto del Congreso de la Unión, la de establecer y modificar los aranceles de importación y exportación, resulta concluyente que el Ejecutivo Federal carece de facultades para suscribir compromisos internacionales por los que el Estado mexicano adquiera el compromiso de reducir sus aranceles a la tasa cero y consolidar este nivel para todas las mercancías que sean originarias de la zona. Se trata de facultades cuyo ejercicio está reservado por la Constitución al Congreso de la Unión, por lo que un compromiso internacional de tales alcances resultaría inconsistente con el mandato constitucional.

11. Todas las adquisiciones de bienes y la contratación de obra pública que lleve a cabo el Estado, deberá realizarse bajo criterios

que garanticen las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes (artículo 134).

Estos son, en nuestra opinión, los principios fundamentales del programa nacional de desarrollo económico contenido en la Constitución mexicana de 1917. En ellos se ha sustentado el desarrollo y crecimiento económico de nuestra sociedad durante los últimos cuarenta años.

La sustitución de importaciones, el crecimiento con cargo al mercado interno, la promoción de la inversión nacional y la regulación de la inversión extranjera, la utilización del poder de compra del sector público para promover y apoyar la proveeduría nacional, son políticas económicas practicadas por las diferentes administraciones gubernamentales (a partir de 1950) sustentadas en los principios constitucionales que ahora hemos recordado.

IV. LA LEGISLACIÓN REGLAMENTARIA

Con base en los principios constitucionales que hemos recordado, los diferentes Congresos mexicanos expidieron en su oportunidad durante los periodos que les tocó legislar, un importante acervo de legislación nacional que actualmente se encuentra en vigor y de la que únicamente mencionaremos en calidad de ejemplo las siguientes:

- Ley Reglamentaria del Artículo 27 en materia de petróleo
- Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles
- Ley Reglamentaria del Artículo 131 Constitucional en Materia de Comercio Exterior
- Ley Reglamentaria del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios
- Ley de Planeación
- Ley Federal de Metrología y Normalización
- Ley de Reforma Agraria
- Ley de Navegación y Comercio Marítimos
- Ley Federal de Pesca
- Legislación en materia de Propiedad Intelectual (patentes, marcas y derechos de autor)

De especial importancia resulta para este trabajo, tener presente las disposiciones jurídicas reglamentarias de los preceptos constitucionales que venimos analizando, ya que, conforme a la teoría de *“lo constitucional”*, sustentada, entre otros autores, por el doctor Mario de la Cueva y, más recientemente por el doctor Jorge Carpizo, los preceptos constitucionales de contenido programático deben interpretarse en forma integral analizando el texto mismo del precepto constitucional y la ley reglamentaria que lo interpreta. Del conocimiento e interpretación de ambos textos, llegaremos a la determinación de *“lo constitucional”* en cada una de las materias que son objeto de regulación a partir de la norma fundamental.

Es evidente que para los efectos de nuestra investigación resulta conveniente analizar conjuntamente los textos constitucionales y las leyes reglamentarias que de ellosemanan. Sólo así, podremos conocer el verdadero sentido y contenido trascendente de *“lo constitucional”* en materia económica que, como vemos, no se limita a la norma propiamente constitucional, sino que se extiende a la interpretación que el legislador ordinario hace de la Constitución y lo incorpora en el texto reglamentario.

No pretendemos, sin embargo, elaborar en esta oportunidad, el análisis de cada una de las leyes reglamentarias derivadas de los preceptos constitucionales que hemos identificado como de contenido económico. Un estudio de tal naturaleza excede los límites de esta breve ponencia.

Podemos adelantar, sin embargo, que de la simple lectura que hemos hecho de algunas leyes reglamentarias, que en nuestro concepto resultan una muestra suficientemente representativa, se llega a la conclusión de que en todos los casos las disposiciones reglamentarias se orientan por principios de orientación nacionalista, que buscan favorecer a la producción e inversión doméstica en forma preferente y privilegiada frente a la producción e inversión extranjeras. Es decir, constitucionalmente se privilegia la actividad económica doméstica y de orientación nacionalista y se limita o restringe a la actividad económica de origen extranjero.

Veamos algunos ejemplos:

En la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, el legislador incorporó una serie de medidas que tienden evidentemente a condicionar la inversión extranjera en cuanto a su establecimiento en territorio nacional, el porcentaje máximo del 49%, que se autoriza a un inversionista extranjero y que aún

hoy formalmente continúa vigente, es una muestra palpable de este criterio. Adicionalmente, se reservan ciertas áreas de la economía para los mexicanos y se restringe consecuentemente la participación de extranjeros en las mismas.

Otro ejemplo lo encontramos en la Ley sobre adquisiciones del sector público, reglamentaria del artículo 134 constitucional, que en su artículo 13 establece la obligación a cargo de las entidades y organismos públicos, de preferir en sus compras a los proveedores nacionales frente a los proveedores extranjeros. Claramente se discrimina a favor del proveedor nacional con un objetivo promotor (protector) de la producción nacional y de exclusión de la oferta extranjera. En lo conducente, el artículo 13 de la Ley de adquisiciones del sector público dispone:

Artículo 13. Las dependencias y entidades realizarán la planeación de sus adquisiciones, arrendamientos y servicios y formularán los programas respectivos, considerando:

V. Preferentemente, la utilización de los bienes o servicios de procedencia nacional...

VI. De preferencia, a la inclusión de insumos, material, equipo, sistemas y servicios que tengan incorporada tecnología nacional...

La Ley Reglamentaria del artículo 27 en materia de petróleo, incorpora como parte del concepto “*actividad reservada*” al Estado, la exploración, explotación, la refinación, la primera gran transformación, la transportación y la comercialización del petróleo y sus derivados (petroquímica primaria). Es el conjunto de éstas actividades, conforme a la tesis expuesta, el que integra el concepto de “*lo constitucional*” en materia de petróleo. Evidentemente la reserva constitucional en materia de petróleo no se limita a la propiedad del recurso existente en el subsuelo, que desde luego corresponde a la nación, toda la actividad económica vinculada al petróleo y demás hidrocarburos, así como la petroquímica básica, que se realice en territorio nacional, corresponde atenderla al Estado, con exclusión de cualquier otro agente económico, con independencia del origen o procedencia del recurso.

La Ley Federal de Metrología y Normalización establece en su artículo 63 una importante restricción aplicable a las mercancías que se importen a nuestro país, consistente en cumplir, como mínimo, con las normas oficiales mexicanas que se hubieren establecido por

la autoridad competente. Cuando una mercancía extranjera está sujeta al cumplimiento de cualquier norma comercial (de calidad, funcionamiento y servicio) o técnica (sanitaria, ecológica, de seguridad, etcétera) establecida por el gobierno del país de origen de la mercancía, sólo podrá importarse a territorio nacional si se acredita que se cumple con la norma en cuestión, independientemente de que en México no se exija dicha normatividad a los productos nacionales. Evidentemente se otorga una ventaja a los productos nacionales frente a los extranjeros.

La Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución en materia de comercio exterior está diseñada para apoyar un proceso gradual de sustitución de importaciones, garantizar una adecuada protección a la producción nacional frente a las mercancías importadas e incluso una adecuada defensa contra prácticas desleales de comercio internacional. De hecho, se faculta a la autoridad administrativa para que mantenga vigente el requisito de permiso previo para la importación de cierto tipo de mercancías y para que otorgue protección a los productos nacionales frente a sus similares extranjeros (véanse los artículos 4º y 5º).

Los anteriores son sólo algunos ejemplos del contenido y alcance de *“lo constitucional”* en materia económica, que como hemos señalado, se obtiene analizando integralmente tanto el texto constitucional como sus leyes reglamentarias.

V. EL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO

Existe también otro importante conjunto de normas jurídicas que, por la especial jerarquía que les concede la propia Constitución, constituyen, junto con la propia Constitución y las leyes que de ellaemanan, la Ley Suprema de toda la Unión, tal como lo dispone el artículo 133 del Pacto Federal. Nos referimos evidentemente, a los tratados internacionales de contenido económico suscritos por el Ejecutivo Federal con aprobación del Senado de la República, cuya adecuación a los principios constitucionales aún no se ha constatado.

El GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), los Códigos de Conducta (antidumping, subsidios e impuestos compensatorios, obstáculos técnicos al comercio, licencias de importación, compras del sector público y valoración aduanera) y las negociaciones comerciales internacionales de la Ronda Uruguay, de

las que seguramente surgirá la Organización Multilateral de Comercio, el acuerdo general sobre servicios y otros importantes acuerdos internacionales, son las reglas jurídicas que rigen buena parte de las relaciones económicas internacionales e influyen material y formalmente en la economía mexicana.

La no discriminación, el trato nacional, la eliminación de obstáculos injustificados al comercio, la transparencia, la solución de diferencias, la eliminación de prácticas desleales de comercio, la protección arancelaria, son algunos de los principios fundamentales que rigen en el Sistema Multilateral de Comercio al que nuestro país se ha adherido recientemente y que, conforme al artículo 133 del Pacto Federal se han elevado a la categoría de Ley Suprema de toda la Unión.

Dada esta especial categoría que en virtud del mandato constitucional corresponde a los acuerdos internacionales que integran el Sistema Multilateral de Comercio (SMC), conviene hacer una breve reflexión sobre la compatibilidad que debe existir entre los principios del SMC y los de la zona de libre comercio (ZLC), ya que sustentándose ambos esquemas en acuerdos o tratados internacionales, los del SMC ya forman parte de la legislación nacional en tanto los de la ZLC aún están en proceso de negociación. Por lo tanto, consideramos que ni México, ni Canadá ni los Estados Unidos de América deberán suscribir un acuerdo que pudiera resultar inconsistente con los principios del SMC.

Esta advertencia la formulamos en virtud de que, conforme al texto del artículo XXIV del GATT, se define a la ZLC como “un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminan los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas (excepto, en la medida en que sea necesario, las restricciones autorizadas en virtud de los artículos XI, XII, XIII, XIV, XV y XX) con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio”. Como puede observarse, de hecho el Acuerdo General (GATT) considera la existencia de zonas de libre comercio como excepciones a la “cláusula de nación más favorecida”, limitando dicha excepción al trato preferencial que se dan los territorios integrantes de la zona en materia comercial, esto es, respecto de la libre circulación de mercancías por el territorio de la zona. No se autoriza, sin embargo, cuando menos expresamente, el trato preferencial en otro tipo de relaciones económicas, como las

que se derivan de la inversión, las compras gubernamentales, la propiedad intelectual, las disposiciones aduaneras, etcétera. Es decir, no está claramente definido en el SMC, que los Estados integrantes de una zona de libre comercio estén facultados para otorgarse un trato preferente y consecuentemente discriminatorio frente a los demás Estados participantes del Sistema en materias diferentes a las puramente comerciales.

Desde esta perspectiva, el acuerdo constitutivo de la Zona de Libre Comercio de América del Norte, puede resultar violatorio de ciertos principios fundamentales que rigen en el Sistema Multilateral de Comercio que nuestro país (Méjico) ha incorporado a su legislación nacional con la categoría de "Ley Suprema de toda la Unión".

CONCLUSIONES

Este breve análisis que ahora proponemos, tiene por objeto invitar a los estudiosos del derecho constitucional a meditar sobre la posible inconsistencia que puede presentarse entre "lo constitucional" en materia económica, contenido en los preceptos constitucionales y sus leyes reglamentarias, frente a las disposiciones jurídicas que rigen en la Zona de Libre Comercio de América del Norte y que próximamente quedarán integradas en el Tratado de Libre Comercio que está por concluirse entre los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México.

Recuérdese que los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo con aprobación del Senado se convierten, por mandato del artículo 133 del Pacto Federal, en Ley Suprema de toda la Unión. Sin embargo, de no promoverse los cambios legislativos e incluso constitucionales necesarios, puede presentarse a los mexicanos la incongruencia de mantener dos regímenes jurídicos en colisión. El constitucional, sobre el que no puede existir ninguna norma jurídica de ningún tipo y el internacional que obligará al Estado mexicano a su cumplimiento a pesar de las disposiciones que en contrario pudieran existir en la legislación nacional. Conviene meditar sobre este asunto y oportunamente efectuar las reformas jurídicas que sean necesarias.

En tanto no se efectúen las reformas legislativas e incluso constitucionales que demanda la participación eficiente de nuestro país en la Zona de Libre Comercio de América del Norte, el Senado de la

República no podrá aprobar el contenido del Tratado de Libre Comercio negociado por el Ejecutivo Federal, ya que evidentemente contendrá disposiciones que riñen con la Constitución mexicana, con las leyes reglamentarias que de ellaemanan e incluso con los acuerdos internacionales que forman el Sistema Multilateral de Comercio del que forma parte nuestro país, básicamente el GATT y los Códigos de Conducta.

La aprobación del Tratado de Libre Comercio por parte del Senado de la República, no puede tener efectos derogatorios o modificatorios de la legislación nacional, atento a lo dispuesto por el artículo 27 inciso f) de la Constitución mexicana.

En todo caso, los compromisos que adquiera el Estado mexicano derivados de la suscripción del Tratado de Libre Comercio, deberán guardar armonía y ser respetuosos escrupulosamente tanto de la Constitución mexicana, como de las leyes que de ellaemanan y de los tratados internacionales suscritos por nuestro país e incorporados a la legislación doméstica con la categoría de Ley Suprema de toda la Unión.

NOTA: Este ensayo fue elaborado durante el mes de abril de 1992.