

*Juan Manuel Saldaña Pérez**

Acuerdo de Asociación Transpacífico: marco jurídico de su celebración e implementación

SUMARIO: I. Introducción. II. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. III. Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos. IV. Ley sobre la Celebración de Tratados de 1992. V. *Agreements* en los Estados Unidos de América. VI. Conclusiones VII. Bibliografía.

I. Introducción

A casi veinte años de vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y del Acuerdo de Marrakech por el que se crea la Organización Mundial del Comercio (OMC), se han realizado infinidad de estudios sobre las ventajas y desventajas de ambos tratados, desde muy diferentes ópticas, de la económica hasta la cultural. Sin embargo, son muy pocos los trabajos que analizan su naturaleza jurídica, su nivel jerárquico y las implicaciones legales de su implementación. Actualmente, estos aspectos cobran una mayor relevancia ante la muy posible firma del Acuerdo de Asociación Transpacífico, por parte del presidente de México. En la negociación del Acuerdo de Asociación Transpacífico o TPP (*Trans-Pacific Partnership*) participan: Australia, Brunei, Canadá, Chile, Estados Unidos, Perú, Malasia, Nueva Zelanda, Singapur, Vietnam y México.

* Director del Seminario de Comercio Exterior de la Facultad de Derecho, UNAM.

II. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados

En el ámbito internacional, los tratados están regulados en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 (Convención de Viena), que en su artículo 2 establece:

Se entiende por tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos, cualquiera que sea su denominación particular.

Los tratados internacionales tienen diferentes denominaciones que se utilizan como sinónimos: convención, acuerdo internacional, pacto, declaración, convenio y conferencia, entre otros términos, que refieren todos a la misma figura, esto es, a un acuerdo de voluntades por escrito, celebrado entre Estados, regido por el derecho internacional.

El artículo 26 de la Convención de Viena, contiene el principio *Pacta Sunt Servanda*, en los siguientes términos: “Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.” La Convención de Viena, en sus artículos 27 y 46 adopta una posición ecléctica respecto a una de las cuestiones más debatidas en el derecho internacional, esto es, si una violación de disposiciones constitucionales afecta la validez de un tratado. La misma Convención de Viena, por una parte establece como regla general la validez inicial de un tratado, aún cuando viole disposiciones de su derecho interno (García Moreno, 2010).

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

Por otra parte, el artículo 46 establece una excepción a la validez inicial de un tratado aún cuando viole disposiciones de su derecho interno, ya que permite a un Estado invocar disposiciones constitucionales para justificar válidamente el no cumplimiento de un tratado, siempre y cuando exista un vicio en el consentimiento. Sin embargo, no es procedente invocar cualquier vicio, puesto que éste debe consistir en una violación manifiesta (obvia) a una norma de “importancia fundamental” (constitucional) concerniente a la competencia para celebrar tratados:

Sección 2: NULIDAD de los tratados

Artículo 46

Disposiciones de derecho interno concernientes a la competencia para celebrar tratados

1. El hecho de que el conocimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esta violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno.
2. Una violación es manifiesta si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe.

III. Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos

El artículo 133 constitucional establece dos principios fundamentales: el de supremacía constitucional y el de jerarquía entre tratados internacionales y leyes federales.

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Antes de 1999, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) reconoció un plano de igualdad jerárquica entre tratados y leyes federales. No obstante, a partir de ese año emitió un nuevo criterio que difiere del anterior, pues establece que el tratado tiene un rango superior a la ley federal.

En mi personal opinión, esta postura coloca al Estado mexicano en un plano de desventaja respecto al nivel de las obligaciones contraídas con otras naciones, como es el caso de los Estados Unidos, país que adquiere la mayoría de sus compromisos internacional a través de los denominados *Congressional Executive Agreements* (CEA). La diferencia entre ambos instrumentos no es de simple denominación sino de carácter sustantivo, pues los CEA no cumplen los principios fundamentales del derecho de los tratados previstos la Convención de Viena de 1969, tales como el *Pacta Sunt Servanda* y el de supremacía de los tratados internacionales, respecto a las leyes internas.

IV. Ley sobre la Celebración de Tratados de 1992

El 2 de enero de 1992, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley sobre la Celebración de Tratados (ley o LSCT). Fue la primera ocasión en la historia legislativa que se expide un instrumento especial sobre la concertación internacional de compromisos jurídicos del Estado. La LSCT se deriva de diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y de la Convención de Viena de 1969, y consta únicamente de once artículos.

Objeto

Conforme al artículo 1, el objeto de la LSCT se limita a regular la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional, sin embargo, como bien señala el internacionalista (Silva, 1992). El objeto de la referida ley es mucho más amplio, pues además abarca, al menos los siguientes aspectos, mismos que analizaremos en este trabajo:

- celebración de tratados;
- celebración de acuerdos interinstitucionales;
- solución de controversias en que la federación sea parte;
- nombramiento de árbitros, comisionados o expertos en los mecanismos internacionales para la solución de controversias; y,
- eficacia y reconocimiento de las resoluciones emanadas de los mismos.

Tratados

Resulta innecesario que en el artículo 1 se indiquen las autoridades que pueden celebrar tratados y acuerdos interinstitucionales, cuando el artículo 2, al definir estas figuras señala con claridad las autoridades que pueden intervenir en su concertación, lo cual muestra una carencia de técnica legislativa.

El artículo 2 define los conceptos a que alude la ley. En la mayoría de los casos, incluye palabras diferentes a las utilizadas en la Convención de Viena de 1969, lo que aparentemente no tiene importancia, pero que desde mi per-

sonal punto de vista modifican el significado y alcance de conceptos fundamentales, por lo siguiente:

Conforme a lo previsto en el párrafo primero de la fracción I del artículo 2, por tratado se debe entender:

“Tratado”. El *convenio* regido por el *derecho internacional público*, celebrado por escrito entre el *Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos* y uno o varios sujetos de *Derecho Internacional Público*, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.¹

Por otra parte, el artículo 2, inciso a), de la Convención de Viena de 1969, de la que México es parte y por lo tanto le obliga, indica con claridad lo que se debe entender por tratado:

Se entiende por “tratado” un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.²

La Convención de Viena de 1969, establece que un tratado es un *acuerdo* internacional celebrado entre Estados y regido por el *derecho internacional*. En tanto que la LSCT señala que un tratado es un *convenio* celebrado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público, regido por el *derecho internacional público*.

La LSCT refiere a convenio, en tanto que la Convención de Viena de 1969 a acuerdo internacional. Si ambas expresiones son sinónimas es preferible utilizar la misma terminología de la Convención de Viena de 1969, a efecto de evitar confusión y, si su significado es diferente, se debería especificar. No obstante, la LSCT atribuye un significado más amplio a la palabra convenio, pues alude a la posibilidad de que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas.

En cuanto a los sujetos que pueden celebrar un tratado, es incorrecta la indicación de que el Gobierno de México celebra tratados, por lo siguiente: el gobierno representa al Estado mexicano, y es éste quien celebra el tratado; la expresión gobierno es muy amplia, pues comprende los ámbitos federal, estatal

¹ Énfasis añadido.

² *Idem*.

y municipal; en el gobierno federal hay muchos órganos, sin embargo, constitucionalmente los únicos autorizados para intervenir en la celebración de un tratado son el Presidente y el Senado (Arellano García, 1992).

La Convención de Viena establece que un tratado está regido por el Derecho Internacional en general, en tanto que la LSCT, refiere a una especie del derecho internacional, esto es al derecho internacional público.

De igual manera, la ley también indica que para la aplicación de un tratado se puede o no requerir de la celebración de otros acuerdos en materias específicas, lo cual resulta ocioso, pues es obvio que el marco general de derechos y obligaciones queda perfeccionado con la adopción formal del tratado y la necesidad de expedir una o más leyes internas no afecta su validez internacional. Ahora bien, si se alude a la necesidad de una reglamentación internacional posterior o complementaria, cada instrumento que por separado se requiera para la conclusión de los tratados, es en sí mismo un tratado. Normalmente se le denomina protocolo a un tratado que reglamenta un cuerpo convencional principal (Mendez Silva, La ley sobre celebración de tratados, La Modernización del Derecho Mexicano. Reformas constitucionales y legales de 1992, 1993).

Acuerdos Interinstitucionales

En la fracción II del artículo 2, se crea y define la novedosa figura de Acuerdo Interinstitucional, en los siguientes términos:

II. "Acuerdo Interinstitucional": el *convenio* regido por el *derecho internacional público*, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado.

El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno mencionados que los suscriben.³

Conforme a la definición de la LSCT, los acuerdos interinstitucionales y los tratados tienen algunas similitudes y diferencias. Las similitudes son de carácter sus-

³ *Idem.*

tantivo, pues ambos tienen el carácter de convenio, están regidos por el derecho internacional público y son celebrados por escrito. En tanto que las principales diferencias entre ambas figuras son de forma y se refieren a los sujetos que intervienen y al alcance del compromiso, si se compromete o no al Estado mexicano.

La ley señala que los tratados son celebrados entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público, en tanto que los acuerdos interinstitucionales se celebran entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.

Otra diferencia es que la LSCT señala expresamente que mediante un tratado, los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos, lo cual no se dice en el caso de los acuerdos interinstitucionales.

Sin embargo, considero que un análisis jurídico comparativo de ambas figuras, demuestra que estas diferencias sólo son de forma y que en lo sustantivo no existen, pues en el ámbito internacional, con base en la Convención de Viena de 1969, tanto los tratados como los acuerdos interinstitucionales obligan al Estado mexicano, por lo que en una controversia, difícilmente se podría argumentar que los compromisos asumidos mediante acuerdos interinstitucionales no obligan a México, por las razones que en seguida se desarrollan.

Conforme a lo previsto en la LSCT, un acuerdo interinstitucional, al igual que un tratado, es un convenio regido por el derecho internacional público, el cual rige relaciones entre sujetos de derecho internacional, esto es, entre Estados o entre Estados y organizaciones internacionales. Tal y como lo establece la ley, tanto los tratados como los acuerdos interinstitucionales se rigen por el derecho internacional público, en consecuencia, ambas figuras obligan al Estado mexicano.

La ley establece que los tratados son celebrados por el gobierno mexicano y comprometen a los Estados Unidos Mexicanos. En este sentido, los acuerdos interinstitucionales también son celebrados por el gobierno mexicano, puesto que cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal, forman parte del gobierno y, por lo tanto, también obligan al Estado mexicano. El artículo 2 de la Convención de Viena de 1969 establece que el tratado es un convenio celebrado entre Estados, no importa su denominación, llámesele tratado, acuerdo, acuerdo interinstitucional, acuerdo administrativo, acuerdo ejecutivo, conferencia, convención, etc.

Algunos estudiosos consideran que sólo mediante un tratado el Estado mexicano asume compromisos y no a través de un acuerdo interinstitucional, pues éste último no es celebrado por el Presidente ni aprobado por el Senado co-

mo lo establece el artículo 133 de la CPEUM, además, el artículo 2 de la LSCT no indica que un acuerdo interinstitucional comprometa al Estado mexicano.

Desde el ámbito constitucional, coincido con estos especialistas. Sin embargo, en el contexto internacional rige la Convención de Viena (artículos 25, 26 y 47), donde se establece que un Estado no puede invocar una disposición de derecho interno como justificación para el no cumplimiento de un tratado, a menos que se trate de una violación manifiesta a una norma de importancia fundamental, constitucional, concerniente a la competencia para celebrar tratados.

Es manifiesto aquello que es obvio, lo que puede apreciar el común de las personas, por lo que no se requiere ser especialista en una disciplina o rama del conocimiento humano. Con base en lo anterior, me pregunto: ¿resulta obvio para un comerciante, obrero, médico o ingeniero que el titular de una dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal no tiene facultades para celebrar un tratado (cualquiera que sea su denominación), ni para comprometer al Estado mexicano, conforme a lo establecido en la CPEUM?

Mi respuesta es no. Para el común de las personas no resulta obvio o manifiesto que un funcionario de una dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal no es constitucionalmente competente para celebrar un tratado. La LSCT reconoce que el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos celebra tanto tratados como acuerdos, y que ambos instrumentos se rigen por el derecho internacional público. Reiteramos que el gobierno es representante del Estado, sus actos comprometen al Estado. El derecho internacional público regula relaciones entre Estados, en consecuencia, difícilmente se podría sostener que un acuerdo interinstitucional no compromete ni obliga al Estado mexicano.

La autorización que hace la LSCT a los organismos descentralizados de la administración pública estatal o municipal, contraviene el artículo 117 constitucional que prescribe:

Los Estados no pueden, en ningún caso:

I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro estado ni con potencias extranjeras.

Esta disposición no menciona los acuerdos interinstitucionales, sin embargo, no por ello están excluidos de la prohibición. En 1917 no existía la figura de acuerdos interinstitucionales como tal, por lo que no era posible incluirlos.

Sin embargo, este precepto constitucional se refiere a que las entidades federativas no pueden celebrar algún pacto con Estados o potencias extranjeras, luego entonces, si las entidades federativas no pueden comprometer al Estado

mexicano mediante una alianza, tratado, coalición o cualquier otro pacto, llámesele acuerdo interinstitucional o la denominación que sea, con mayor razón, tampoco tienen la facultad o autorización de comprometer al Estado mexicano los organismos descentralizados de la administración pública estatal y municipal.

Solución de controversias

El artículo 8 de la LSCT establece la posibilidad de que un tratado o un acuerdo interinstitucional contenga mecanismos internacionales para la solución de controversias legales, incluidos los procedimientos arbitrales, en los que una parte sea una persona física o moral mexicana o la federación. Este último caso, desde mi particular punto de vista contraviene de manera evidente lo establecido en la fracción V del artículo 104 constitucional.

Conforme al principio de jerarquía normativa, todos los tratados suscritos por México deben estar de acuerdo con la Constitución. En consecuencia, los procedimientos arbitrales previstos en el TLCAN y en la OMC, deben estar de conformidad con lo establecido en la fracción V del artículo 104 de la Constitución, que a la letra dice:

Artículo 104. Corresponde a los *tribunales de la federación* conocer:

...

V. De aquellas (controversias) *en que la Federación fuese parte*;⁴

Por otro lado, la LSCT menciona lo siguiente:

Artículo 8. - Cualquier tratado o acuerdo interinstitucional (o Acuerdo Ejecutivo. Art. 35 del Proyecto de Ley) que contenga mecanismos internacionales para la solución de controversias legales en que *sean parte, por un lado la Federación*, o personas físicas o morales mexicanas y, por el otro, gobiernos, personas físicas o morales extranjeras u organizaciones internacionales, deberá:

I.- Otorgar a los mexicanos y extranjeros que sean parte en la controversia el mismo trato *conforme al principio de reciprocidad internacional*;

II.- Asegurar a las partes la garantía de audiencia y el debido ejercicio de sus defensas; y

⁴ Paréntesis y énfasis añadido.

III.- Garantizar que la composición de los órganos de decisión aseguren su imparcialidad.⁵

Impartir justicia es una función soberana que el Estado realiza mediante el proceso judicial. El Estado permite en algunos casos y respecto a algunas materias, que esta función soberana la realicen particulares a través del proceso arbitral, sin embargo, es evidente que esto no es posible en los conflictos en que la federación es parte, puesto que el artículo 104 fracción V de la CPEUM señala expresamente que estas controversias deberán ser resueltas por tribunales federales.

Al respecto, uno de los problemas más importantes a resolver es el determinar cuál es el tipo de controversias en que la federación es parte. Algunos especialistas consideran que, entre otros casos, la federación es parte en los conflictos derivados de las resoluciones por *dumping* o subvenciones emitidas por la Secretaría de Economía, por lo que debería resolverse por tribunales federales, conforme a lo previsto en la fracción V del artículo 104 constitucional, y no por un Panel Binacional del Capítulo XIX del TLCAN ni por el Órgano de Solución de Controversias de la OMC. Situación similar se presenta con los procedimientos arbitrales sobre inversión extranjera, previstos en el Capítulo XI del TLCAN y diversos tratados bilaterales sobre inversión suscritos por México, en donde una de las partes es el gobierno federal, por actos de autoridad que afectan inversiones extranjeras, tales como expropiación o medidas similares, control de cambios, devolución y cobro de impuestos e incumplimiento de contrato de prestación de servicios.

En todo caso, si se piensa que la referida disposición constitucional es obsoleta y no está de conformidad con las exigencias de un mundo globalizado, entonces es necesaria una reforma constitucional, a efecto de que este tipo de controversias en donde una parte es la federación, puedan resolverse a través del arbitraje internacional sin violentar la Constitución, con lo cual se le daría mayor certidumbre jurídica y credibilidad al proceso arbitral.

La LSCT establece que los mecanismos de solución de controversias previstos en los tratados o acuerdos interinstitucionales, en donde uno de los sujetos del conflicto sea la federación o personas físicas o morales extranjeras, deberán cumplir con los siguientes principios:

- igualdad entre nacionales y extranjeros;
- garantía de audiencia y debido proceso; e,
- imparcialidad.

⁵ *Idem.*

El principio de igualdad entre nacionales y extranjeros previsto en la ley, está condicionado a la reciprocidad internacional. Esto implica que cuando no haya reciprocidad internacional tampoco habrá igualdad, lo cual está en contra tanto de la Constitución como de los diversos tratados sobre derechos humanos (Silva, 1992).

Nombramiento de árbitros, comisionados y otros

La LSCT señala que el Presidente de la República nombrará a los árbitros, comisionados o expertos en los mecanismos de solución de controversias en que la federación sea parte. En todo caso, nombrará a los juzgadores que correspondan a la parte federación, pero no a todos. Además, resulta poco práctico que sea el Presidente quien designe a los árbitros, pues esta función debe corresponder a los funcionarios que conozcan más de cerca el litigio particular.

Artículo 10.- De conformidad con los tratados aplicables, el Presidente de la República nombrará, en los casos en que la Federación sea parte en los mecanismos internacionales para la solución de controversias legales a los que se refiere el artículo 8o a quienes participen como árbitros, comisionados o expertos en los órganos de decisión de dichos mecanismos.

Finalmente, conforme a la misma ley, cuando ninguno de los sujetos en litigio sea la federación, los juzgadores no serán nombrados por el Presidente de la República. Sin embargo, no se indica la autoridad responsable de su designación.

Eficacia y reconocimiento de las resoluciones extranjeras

Conforme a lo establecido en el artículo 11 de la LSCT, las resoluciones de los órganos de decisión de los mecanismos internacionales para la solución de controversias legales, o resoluciones extranjeras, abarcan las sentencias, los laudos arbitrales, y las demás resoluciones jurisdiccionales.

Artículo 11.- Las sentencias, laudos arbitrales y demás resoluciones jurisdiccionales derivados de la aplicación de los mecanismos internacionales para la solución de controversias legales a que se refiere el artículo 8o., tendrán eficacia y serán re-

conocidos en la República, y podrán utilizarse como prueba en los casos de nacionales que se encuentren en la misma situación jurídica, de conformidad con el Código Federal de Procedimientos Civiles y los tratados aplicables.

De igual manera, la referida disposición señala que las sentencias extranjeras tendrán eficacia y serán reconocidos en la República, de conformidad con el Código Federal de Procedimientos Civiles y los tratados aplicables, lo cual es incorrecto.

En México, la regulación sobre la eficacia y reconocimiento de sentencias extranjeras, no sólo corresponde al Código Federal de Procedimientos Civiles, sino también al Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y a los diferentes Códigos de Procedimientos Civiles de cada una de las entidades federativas, y respecto a la materia comercial corresponde al Código de Comercio y a lo previsto en los diferentes tratados internacionales, en su caso. Luego entonces, es erróneo que la LSCT sólo remita a Código Federal de Procedimientos Civiles (Silva, 1992).

El artículo 9 de la ley, señala los casos en que el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos no reconocerá las resoluciones extranjeras, en tanto que el Código Federal de Procedimientos Civiles, el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, los Códigos de Procedimientos Civiles de los Estados y el Código de Comercio, establecen que serán los órganos jurisdiccionales quienes denegarán su reconocimiento.

Artículo 9.- El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos no reconocerá cualquier resolución de los órganos de decisión de los mecanismos internacionales para la solución de controversias a que se refiere el artículo 8o cuando esté de por medio la seguridad del Estado, el orden público o cualquier otro interés esencial de la Nación.

Los procedimientos de solución de controversias parten de la premisa del consentimiento previo del Estado, que pondera la conveniencia o inconveniencia de someter una diferencia jurídica al conocimiento de una instancia internacional. No puede ser que una vez conocida la decisión correspondiente, el Estado se reserve la facultad de cumplirla, bajo la muy general y vaga salvedad de la “seguridad del Estado”, “orden público” o “cualquier otro interés esencial de la nación (Mendez Silva, La Ley sobre Celebración de Tratados, La Modernización del Derecho Mexicano. Reformas consitucionales y legales de 1992, 1993).

V. *Agreements* en los Estados Unidos de América

México y muchos otros países utilizan un método directo de incorporación de la norma de derecho internacional al derecho interno, en tanto que Estados Unidos adopta un método indirecto. La diferencia entre ambos métodos de incorporación de la norma internacional al derecho nacional no sólo es de forma o denominación, sino de carácter sustantivo, puesto que en la práctica implica un desequilibrio en el nivel de compromiso que asumen las partes de un tratado, de allí la relevancia de su estudio.

México adopta el método directo de incorporación de la norma internacional a su derecho interno, esto significa que una vez que el Presidente firma un tratado, lo presenta a la aprobación de la mayoría del Senado y se publica en el Diario Oficial de la Federación, es obligatorio su cumplimiento en todo el territorio nacional.

En cambio, Estados Unidos adopta un método indirecto de incorporación de la norma internacional a su derecho nacional, ya sean *treaties* con la aprobación de dos terceras partes del Senado, o *agreements* con la aprobación de la mayoría del Congreso. En la gran mayoría de los casos, Estados Unidos asume sus compromisos internacionales mediante *agreements*, y particularmente a través de los denominados *Congressional Executive Agreements* (CEA), utilizando el procedimiento conocido como *fast track*, el cual funciona de la siguiente manera: una vez que el Ejecutivo ha firmado el compromiso internacional, lo presenta al Congreso como un proyecto de ley nacional, quien lo debe aprobar o desaprobar en su totalidad, sin hacer modificación alguna. En el caso de aprobarlo, el Congreso emite una ley interna denominada *implementation act*. Lo que obliga a los Estados Unidos es su *implementation act* (ley interna) y no el texto del tratado o acuerdo firmado por el Ejecutivo.

En la práctica, antes de que el Presidente presente el proyecto de ley al Congreso, las Comisiones del propio Congreso realizan las modificaciones necesarias para adecuarlo a su ley nacional, de manera tal que el texto de la *implementation act* aprobado por el Congreso es diferente (poco o mucho) al texto del tratado o acuerdo firmado por el Presidente de los Estados Unidos, tal es el caso, entre otros, del TLCAN, la OMC y el Acuerdo de Asociación Transpacífico, en su caso.

En la práctica, estas diferencias han provocado complejas y prolongadas controversias internacionales, tanto bilaterales en el marco del TLCAN como multilaterales ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC. Además, en el caso de que se presente una contradicción entre la *implementation act* y una

ley federal estadounidense, prevalece la ley federal, en tanto que en México, tiene preferencia el tratado internacional.

Finalmente, con fundamento en la *Bipartisan Trade Promotion Act*, el Congreso autoriza expresamente al Presidente para presentar por un tiempo determinado, acuerdos comerciales al propio Congreso por la vía *fast track*, para su aprobación o desaprobación en bloque, a dicha autorización se le conoce como *Trade Promotion Authority*. En este sentido, es pertinente señalar que la autorización del Congreso estadounidense al Ejecutivo, para celebrar acuerdos comerciales por la vía *fast track*, venció el 1 de julio del 2007 y hasta la fecha (julio de 2013) el Presidente Obama no ha solicitado su renovación para, en su caso, presentar a la aprobación del Congreso el Acuerdo de Asociación Transpacífico, vía *fast track*. Esperamos que esta situación no provoque inseguridad y sea aprovechada por el gobierno estadounidense como una herramienta de presión en las negociaciones.

VI. Conclusiones

La Ley sobre la Celebración de Tratados de 1992 utiliza terminología diferente a la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969, para definir lo que es un tratado internacional, lo cual además de crear confusión coloca al Estado mexicano en una situación vulnerable, en el caso de alguna controversia.

Los compromisos asumidos mediante los denominados acuerdos interinstitucionales previstos en la referida ley, no obstante que carecen de fundamento constitucional, conforme al derecho internacional obligan al Estado mexicano.

El actual criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sustentado a partir de 1999, reconoce un nivel jerárquico superior de los tratados internacionales respecto a las leyes federales, lo cual coloca al Estado mexicano en una situación de desventaja frente a su principal socio comercial, los Estados Unidos.

Es conveniente que el criterio que en un futuro emita la Suprema Corte, sobre la jerarquía de los tratados en el derecho mexicano, considere el nivel de compromiso asumido aquél país, a efecto de eliminar, o al menos aminorar, el grado de desventaja para México.

Antes de la celebración del Acuerdo de Asociación Transpacífico, en su caso, se debe hacer una revisión de la Ley sobre la Celebración de Tratados de 1992, a efecto hacer las reformas necesarias para adecuarla a la Constitución y a la Convención de Viena de 1969.

VII. Bibliografía

- Arellano García, C. (1992). Análisis de la Ley sobre la Celebración de Tratados. En J. L. Siqueiros, *Memoria del XVIII Seminario Nacional de la Academia Mexicana de Derecho Internacional Privado y Comparado A.C.* México: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- _____. Bipartisan Trade Promotion Authority Act, 19 USC § 2111 - Basic authority for trade agreements.
- Carpizo Mc Gregor, J. (1996). *Estudios Constitucionales*, México: Porrúa y UNAM.
- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).
- Constitution of the United States of America (1787).
- Diario Oficial de la Federación (1988, mayo 11). Decreto por el que se reforma la Fracción X del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Diario Oficial de la Federación (2007, agosto 15). Acuerdo por el que se da a conocer el Protocolo de Adhesión de la República Popular China a la Organización Mundial del Comercio.
- Diario Oficial de la Federación (2005, abril 21). Acuerdo por el que se da a conocer el Mecanismo de Transición contenido en el Protocolo de Adhesión de la República Popular China a la Organización Mundial de Comercio.
- Diario Oficial de la Federación (2005, agosto 23). Acuerdo por el que se establecen las disposiciones de carácter administrativo para instrumentar el mecanismo de salvaguardia de transición previsto en el Protocolo de Adhesión de la República Popular China a la Organización Mundial de Comercio.
- Diario Oficial de la Federación (2006, abril 7). Acuerdo por el que se reforma el diverso por el que se establecen las disposiciones de carácter administrativo para implementar el mecanismo de salvaguardia de transición previsto en el Protocolo de Adhesión de la República Popular China a la Organización Mundial de Comercio.
- Gaceta del Semanario Judicial de la Federación (2007, abril). Supremacía Constitucional y Ley Suprema de la Unión. Interpretación del Artículo 133 Constitucional, tesis P.VIII/2007.
- Gaceta del Semanario Judicial de la Federación (1992, diciembre). Leyes Federales y Tratados Internacionales. Tienen la Misma Jerarquía Normativa, tesis P.C/92.
- García Moreno, V. C. (2010). *Apuntes sobre el Derecho de los Tratados. La convención de Viena de 1969*. México: Universidad Autónoma de Ciudad de Juárez.

- Grimmett, J. (2001). *Why Certain Trade Agreements Are Approved as Congressional –Executive Agreements Rather Than as Treaties*, (CRS Report for Congress 97-896), Washington: Congressional Research Service. Obtenido de <http://www.cnie.org/NLE/CRSreports/Informational/Inter-52.cfm>
- Jackson, J.H. (1992). Status of Treaties in Domestic Legal Systems a Policy Analysis, *The American Journal of International Law*, Washington, D.C.: The American Society of International Law.
- Ley sobre Celebración de Tratados (1992).
- López Mata, R. (1995). Notas para el Análisis sobre la Constitucionalidad de Algunas Disposiciones Contenidas en la Ley sobre Celebración de Tratados. En *Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*. México: Universidad Panamericana.
- Méndez Silva, R. (1993), *La Ley sobre celebración de tratados, La Modernización del Derecho Mexicano. Reformas constitucionales y legales de 1992*. México: IJJ-UNAM y PGJDF.
- Seara Vázquez, M. (1984). *Derecho Internacional Público*. México: Porrúa.
- Silva, J. A. (1992). Aspectos procesales en la Ley sobre Celebración de Tratados. En L. J. Siqueiros, *Meomoria del XVIII Seminario Nacional de la Academia Mexicana de Derecho Internacional Privado y Comparado A.C*. México: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Walss Auriolos, R. (2006). *Los Tratados Internacionales y su Regulación Jurídica en el Derecho Internacional y el Derecho Mexicano*. México: Porrúa.
- Yoo, J.C. (2001). Laws as Treaties? The Constitutionality of Congressional Executive Agreements, *Michigan Law Review*, Ann Arbor: University of Michigan Law School.