

SECTOR AGROPECUARIO, MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS DEL TLCAN EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Rubén DELGADO MOYA
Laura HERNÁNDEZ RAMÍREZ

SUMARIO: I. *Panorama del sector agropecuario en el TLCAN*; II. *El artículo 27 constitucional reformado, el ejido en la nueva Ley Agraria y la regularización de los asentamientos humanos*; III. *Prácticas desleales en el sector agropecuario*; IV. *Breve análisis de la solución de controversias en el sector*.

I. PANORAMA DEL SECTOR AGROPECUARIO EN EL TLCAN

El sector agropecuario constituye uno de los sectores más controversiales del comercio internacional contemporáneo.¹ Cabe recordar, que para establecer políticas agropecuarias, no se deben perder de vista, aspectos tanto ecológicos como alimentarios, en consecuencia, una negociación de comercio internacional agropecuaria, es un proceso en el cual los gobiernos buscan, a la vez, apoyar sistemas de comercialización de productos y

¹ La agricultura y su comercio internacional se han distinguido en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) como un área que aún no ha sido realmente sujeta a las reglas de comercio, o liberalizada. La agricultura tiene que ver con tópicos muy sensibles de suficiencia alimenticia, por lo que los gobiernos están íntimamente vinculados a ella; así, políticamente es una de las más, si no es que la más, intratable de las áreas en el comercio internacional y ha sido causa del estancamiento de la Ronda Uruguay. Los negociadores en el TLCAN tuvieron que enfrentar estas realidades, así como las barreras comerciales, incluyendo aranceles y barreras no arancelarias. Smith F., James, "Comments on NAFTA and the trade in agricultural products", *United States-Mexico Law Journal*, vol. 1. Simposium 1993, núm. 1, Albuquerque, New Mexico, 1993, p. 288.

subproductos agropecuarios, así como preservar la seguridad nacional, evitando la introducción de plagas y enfermedades al país, y fomentando al mismo tiempo el desarrollo del sector agrícola nacional, con base en un equilibrio zonal.

En este contexto, en el TLCAN se describen acuerdos sobre:

- a) programa de Liberación de insumos;²
- b) programa de liberación comercial: acceso a mercados, México-Estados Unidos de Norteamérica y México-Canadá;
- c) reglas de comercio: reglas de origen, subsidios a la exportación, apoyos internos, medidas sanitarias y fitosanitarias, normas de comercialización.

De tal forma que, en nuestro país, en materia agropecuaria se han concretado diversas acciones derivadas de la negociación del TLCAN,³ así como el planteamiento de siete objetivos básicos:

- a) garantizar el acceso libre de las exportaciones mexicanas a los mercados de Estados Unidos de Norteamérica y Canadá;
- b) asegurar una transición con plazos suficientemente largos para permitir el ajuste equilibrado del sector;
- c) asegurar congruencia en cadenas productivas;
- d) establecer términos de intercambio que propicien un cambio de cultivos o actividad hacia aquellos que generen mayor ingreso para el productor;
- e) asegurar que los subsidios a la exportación no distorsionen el comercio y la producción;
- f) derecho a establecer un sistema de apoyos directos en sustitución a medidas en frontera; y apoyos a infraestructura no compensables;

2 Consiste en la desgravación inmediata en la mayoría de los principales insumos agropecuarios para elevar la productividad y competitividad del sector: tractores nuevos y usados, maquinaria, herramientas, fertilizantes, agroquímicos.

3 Acciones de transformación del campo. La desregulación y simplificación administrativa en las instituciones de atención al campo. La adecuación del régimen de propiedad en el campo para fortalecer la iniciativa y la autogestión de los productores rurales. La racionalización del esquema de subsidios y su sustitución por un sistema de pagos agropecuarios. El desarrollo y fomento de un esquema moderno de comercialización de productos agropecuarios. La apertura comercial en el sector agropecuario para impulsar la modernización de la producción y fomentar su especialización creciente en las áreas en las que existen ventajas comparativas. El establecimiento de programas de combate a la pobreza en las zonas rurales. Cfr. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, *El sector agropecuario en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio Estados Unidos-México-Canadá*, noviembre 1992, México, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, p. 4.

g) establecer mecanismos operativos que eliminen la discreción en la administración de MSF.

Derivado de lo anterior, procederemos a desarrollar lo siguiente.

A. Acceso a mercados

Las negociaciones sobre acceso a mercados son bilaterales: aranceles, restricciones cuantitativas y salvaguardas.

Entre México y Estados Unidos de Norteamérica se da la eliminación total de restricciones cuantitativas.

Entre México y Canadá, se mantienen algunas restricciones cuantitativas (lácteos y avícola).

Algunos productos que se desgravarán inmediatamente durante la parte del año en el que México concentra sus exportaciones (ventanas estacionales) son: pepino, berenjena, espárrago, melones, chile, fresa, tomate tipo cereza, sandía, chícharo.

Algunos productos de alto interés de exportación para México y que Estados Unidos de Norteamérica desgravará inmediatamente: ganado bovino en pie, miel de abeja, nueces, todas las flores, excepto rosas.

En materia de aranceles, Estados Unidos de Norteamérica eliminará de inmediato los que aplica a productos que representan 61% del valor de las exportaciones mexicanas. En contra, México desgravará inmediatamente 36% del valor de las importaciones procedentes de Estados Unidos.⁴

B. Reglas de comercio

a) Reglas de origen

La regla general para el sector agrícola es el cambio de capítulo a capítulo, esto es, los productos deben ser sometidos a una transformación sustancial para que sean considerados regionales.

Algunas excepciones son el chocolate relleno, mezclas de jugos, dulces, etcétera.

4 Serra Puche, Jaime. *The Free Trade Agreement between Mexico, Canada and the U.S. El Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos. Investment in Mexico and the Free Trade Agreement*, México, Segumex-Inbursa, 1993, p. 24.

b) Subsidios internos y externos

Se reconoce que los apoyos internos son de vital importancia para el sector agropecuario.

Los países se esforzarán para establecer políticas de apoyo que:

a) tengan efecto de distorsión mínimo o inexistente sobre el comercio o producción;

b) estén exentas de cualquier compromiso de reducción que pudiera adquirirse en GATT;

c) se establece el derecho para sustituir el sistema de protección comercial por el sistema de apoyo directo;

d) se establece el derecho para apoyar (caja verde):

i. infraestructura de servicios;

ii. programas sanitarios, fitosanitarios y de investigación;

iii. asistencia técnica,

iv. información de mercados.

Se planteó como objetivo general la eliminación de subsidios en el comercio regional.

Asimismo, se permiten excepciones a la exportación de productos subsidiados si conviene al país importador.

Si un país realiza importaciones de productos de fuera de la región que tienen subsidios, las demás partes pueden utilizar los subsidios a la exportación.

Por otra parte, se mantiene el derecho de imponer impuestos compensatorios.

c) Medidas sanitarias y fitosanitarias (MSyF)

Se establecerá un comité de MSyF con representantes de cada una de las partes, cuya principal característica será la de facilitar consultas para la solución de problemas sanitarios o fitosanitarios específicos.

En cuanto a los lineamientos para el reconocimiento de zonas libres de plagas o enfermedades y zonas de escasa prevalencia de éstas, los negociadores en el TLCAN tuvieron que enfrentar las barreras comerciales, incluyendo aranceles y barreras no arancelarias. Las barreras no arancelarias incluyen regulaciones fitosanitarias en ambos lados; restricciones a los permisos de importación en el lado mexicano y cuotas en el lado americano.

Lo que los negociadores esencialmente hicieron fue convertir las barreras no arancelarias en arancelarias.⁵

Las partes eliminaron las licencias y permisos previos de importación sustituyéndolos por un mecanismo de "arancel-cuota". Asimismo, se estableció una cuota de importación arancel cero, y las importaciones por encima de la cuota de importación, estarán sujetas a un arancel equivalente.

d) Norma de comercialización

Se mantiene el derecho de establecer normas y estándares de comercialización como los ordenamientos de mercado.

Asimismo, se logró el acceso al mercado de procesamiento en Estados Unidos de Norteamérica.

Un grupo de trabajo bilateral revisará las normas y estándares. A su vez, un comité consultivo operará un sistema de solución de controversias contractuales entre exportadores y compradores privados.

En este contexto, nuestra legislación interna ha manifestado algunas modificaciones, sin dejar de observar que pueden efectuarse algunas otras, posteriormente.

II. EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL REFORMADO, EL EJIDO EN LA NUEVA LEY AGRARIA Y LA REGULARIZACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

El TLCAN ha ido repercutiendo más allá de lo que se esperaba en la legislación agraria nacional, de tal forma que el titular del Poder Ejecutivo Federal el uno de noviembre de 1991, manifestó que a los ejidatarios se les iba a dar en propiedad sus parcelas a fin de que las trabajaran como suyas, y en esta forma las hicieran producir más, en su beneficio primero y en el de la población en general en segundo término. No se habló que era en relación al TLCAN.⁶

5 El resultado fue la creación del concepto de porcentaje de aranceles y cuotas, significando esencialmente que los aranceles van a ser eliminados de inmediato en casi un 50% de los productos ahora comerciados, y los restantes serán eliminados en periodos de 5, 10 y 15 años. Hasta cierta cuota no habrá aranceles; y cuando esa cuota se exceda, va a establecerse un arancel, el cual será eliminado gradualmente.

6 Salinas de Gortari, Carlos, "En marcha la reforma que necesita el campo", *Informe de Gobierno*,

A. Reforma del artículo 27 constitucional en materia agraria

a) Iniciativa de reforma

El 7 de noviembre de 1991, el titular del Ejecutivo Federal, envió al Congreso de la Unión la iniciativa de reformas a que se alude, sustentándose en la misma sus objetivos.⁷

Gordillo⁸ y Esteva,⁹ al comentar dicha iniciativa, concordaron esencialmente en que se trataba de capitalizar el campo, pero para nada indicaron que la misma tenía como objetivo su adaptación al Tratado de Libre Comercio.

Esta iniciativa, como es de todos conocido, no tuvo mayores contratiempos, no obstante que en la prensa diaria o hebdomadaria, se dijo que en las Cámaras de Diputados y Senadores sería muy debatida.¹⁰

En el Congreso de la Unión no hubo el debate que se esperaba. Sin embargo, una gran parte del campesinado nacional no estuvo, ni hasta la fecha ha estado de acuerdo con tales reformas; y la realidad les ha estado dando la razón. Muestra de ello es que el Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo (PECE) para 1993-1994, aprobado, ratificado y firmado el domingo 3 de octubre de 1993, en el número 18 de sus

uno de noviembre. El Universal, México, 10 de noviembre, 1991, p. 13.

7 1º Conceder más justicia y libertad al campesino mexicano. 2º Elevar a rango constitucional las formas de propiedad ejidal y comunal de la tierra. 3º Fortalecer la capacidad de decisión de ejidos y comunidades, garantizando su libertad de asociación y los derechos sobre su parcela. 4º Proteger la integridad territorial de los pueblos indígenas y fortalecer la vida en comunidad de los ejidos y comunidades. 5º Regular el aprovechamiento de las tierras de uso común de ejidos y comunidades, y promover su desarrollo para elevar el nivel de vida de sus pobladores. 6º Fortalecer los derechos del ejidatario sobre su parcela garantizando su libertad y estableciendo los procedimientos para darle uso o transmitirla a otros ejidatarios. 7º Establecer las condiciones para que el núcleo ejidal pueda otorgar al ejidatario el dominio sobre su parcela. 8º Establecer tribunales agrarios autónomos para dirimir las cuestiones relacionadas con límites, tenencia de la tierra y resolución de expedientes rezagados. 9º Culminación del reparto agrario para revertir el minifundismo. 10º Mantener los límites de la pequeña propiedad, introduciendo el concepto de pequeña propiedad forestal, para lograr un aprovechamiento racional de los bosques. 11º Permitir la participación de las sociedades civiles y mercantiles en el campo ajustándose a los límites de la pequeña propiedad individual. 12º Sumar a la agricultura las demás actividades rurales como áreas a las que deben encaminarse las acciones de fomento y desarrollo. *Ibid.*

8 Gordillo, Gustavo, "Sin democracia, suicidas las reformas en el agro", *El Nacional*, México, Año LXIII, t. VI, núm. 22, 559, 28 de noviembre, 1991, pp. 1 y 6.

9 Esteva, Gustavo, "Concluir el reparto agrario, no cancelarlo", *El Nacional*, *op. cit.*, p. 7.

10 Sachman Torres, Ignacio, "Tendrá ajustes la iniciativa de reformas al 27 constitucional", *El Nacional*, *cit.*, p. 10.

“Acuerdos”, da lugar a la creación del Procampo, que tendrá como finalidades, abastecer de créditos al campo, siendo parecido en su funcionamiento al de Pronasol, en virtud de que la reforma de que se viene hablando no trajo consigo misma la capitalización del agro nacional como se esperaba que ocurriese.¹¹

Con la finalidad de apoyar la iniciativa de reformas, el titular del Ejecutivo Federal, a mediados de noviembre de 1991, propuso los famosos “10 puntos para la libertad y justicia al campo mexicano”. Según la nota periodística que se publicó en *El Nacional*, entonces aún propiedad del gobierno: “En los seis primeros (el Presidente de la República) precisó aspectos de la iniciativa de reforma al 27 constitucional y propuso llevarlos a la ley reglamentaria para detallar las definiciones generales en la Constitución. Los cuatro restantes se refieren a la mayor cobertura del seguro, la creación de un Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad y la solución al problema de cartera vencida en Banrural”.¹²

Unas cuantas semanas después, la Academia Mexicana de Derecho Agrario, convocó a una sesión extraordinaria que se verificó en la residencia oficial de Los Pinos con la presencia del Presidente. En dicha sesión, se consideraron dos aspectos importantes, como son: el de la anticonstitucionalidad y el antiagrario, como respuesta tentativa al referido problema que planteaba la reforma.¹³

Dicha iniciativa, proponía la abrogación de las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XV, y la derogación de la fracción VI, todas ellas del párrafo

11 “Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo. Acuerdos: 18. Para apoyar a los productores del campo, a fomentar que adopten nuevas tecnologías, se asocien y dediquen su tierra a la actividad producida que más les convenga en el contexto de una economía abierta, para incrementar la competitividad de las cadenas agropecuarias y agroindustriales, y para lograr que los consumidores tengan acceso a alimentos a menor precio, el Gobierno Federal establecerá un programa de apoyos directos al sector, bajo la coordinación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos”, *El Nacional*, México, 4 de octubre de 1993, p. 18.

12 La reforma: 1. Promueve justicia y libertad en el campo. 2. Protege al ejido. 3. Permite que los campesinos sean sujetos y no objetos del cambio. 4. Revierte el minifundio y evita el regreso del latifundio. 5. Promueve la capitalización del campo. 6. Establece rapidez jurídica para resolver rezagos agrarios. 7. Se comprometen recursos presupuestales crecientes al campo. 8. Seguro al ejidatario: se subsidia parte del costo y se amplía la cobertura. 9. Se crea el Fondo Nacional para Empresas de Solidaridad. 10. Se resuelve la cartera vencida con Banrural y se aumentan los financiamientos al campo. *Cfr.* Macías García, Javier, “Al Agro, 9 billones y 30% de subsidios vía seguros”, *El Nacional*, México, 15 de noviembre, 1991, p. 3.

13 *Cfr.* Delgado Moya, Rubén, “Defectos técnico-jurídicos en la reforma del artículo 27 constitucional”, *Excelsior*, 28 de febrero de 1992, p. 3; *Convergencia*, Órgano informativo del Consejo Nacional de Egresados de Posgrado en Derecho, A. C., marzo-abril, 1992, núm. 3, año II, pp. 17-20.

noveno, así como la derogación del párrafo tercero, del artículo 27 constitucional. Respecto a las fracciones que se abrogan, trae como consecuencia la desaparición de diversas dependencias y de la casi totalidad de varias autoridades en la materia a que se alude en la fracción XI ya citada; en cuanto a las restantes que también se abrogan es de decirse que las mismas, en términos generales, se refieren a la restitución o dotación de tierras y aguas, con lo cual, la iniciativa de reforma al artículo 27 constitucional que propuso el titular del poder ejecutivo federal, expresamente establece que la reforma agraria en tal aspecto ha concluido.

Sólo se le hizo una adición de fondo, consistente en fijar los límites a la propiedad rural de las sociedades mercantiles, que será de 2 500 hectáreas, de conformidad con el agregado que se le hizo a la fracción IV del párrafo noveno del multicitado artículo 27 constitucional.

Asimismo, se consideró que el punto más negativo de la iniciativa era el relativo a las sociedades mercantiles, y que por lo mismo exigiría modificaciones más sustanciales; éstas, llámense sociedades civiles, anónimas, por acciones o mercantiles, según la época de que se trate, han estado presentes, en una u otra forma, en el artículo 27 desde que se promulgó la Constitución de 1857.¹⁴

Es indudable que la deficiencia alimentaria está a la vista, pero la resolución a tal problema de ninguna manera puede o podrá llevarse a cabo empleando para el caso la vía que se halló implícita en la iniciativa de que se viene hablando, porque el campo no está en crisis, sino es la crisis la que está en el campo. El problema alimentario más que de formas jurídicas es de fondo económico: ¿cómo y con qué medios financieros habremos de

14 Inicialmente se les excluye, junto con las eclesiásticas, de la posibilidad de tener en propiedad o incluso administrar tierras en el campo. Ya adelantado el porfiriato, se cambia ese trato: desde el 14 de mayo de 1901, ya pueden tener y administrar "los bienes inmuebles y capitales impuestos sobre ellos que se requieran para el sostenimiento y fin de las mismas". El caso más conocido en que esto se aplicó, fue el de las compañías deslindadoras, que como es sabido acapararon grandes latifundios. La revolución barrió con este planteamiento. El proyecto que Carranza envió al Congreso Constituyente de 1916-1917 regresa en lo fundamental al trato que se da a estas compañías o sociedades en el texto original de la Constitución de 1857. Pero el Constituyente considera poco categórica la formulación de Carranza y tajantemente establece, en la fracción IV del citado artículo, que "las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas". Este texto sigue en vigor, y esa fracción no ha sido modificada en general. Ahora se propone cambiarla, y dejarla en términos similares a los de la reforma porfiriana: "las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos, pero únicamente en la extensión que sea necesaria para su objeto". Como el "objeto", al igual que el "fin" del texto de 1901, puede ser la gran explotación agropecuaria, o incluso la especulación inmobiliaria, eso da pie para la reconstitución de los latifundios, aunque sea, claro, en versiones más modernas.

lograr la tan deseada como necesaria autosuficiencia alimentaria en México! Esto, como se ve, más que de naturaleza jurídica es de carácter económico, y es aquí en donde verdaderamente debe o debería modernizarse el campo, a fin de que en realidad sea eficientemente productivo.

b) Análisis del decreto de reformas (6 de enero de 1992)

El 6 de enero de 1992 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el decreto mediante el cual se reformó el artículo 27 constitucional, declarándose reformados el párrafo tercero, y las fracciones IV y VI; primer párrafo, VI, XV y XVII; adicionados los párrafos segundo y tercero de la fracción XIX, y derogadas las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XV, todas ellas del párrafo noveno de dicho numeral.

Como se observa a simple vista, con el texto nuevo de tal artículo, el objetivo que se persigue en primer lugar es la privatización del campo mexicano, y en segundo término la regularización de la tenencia de la tierra con el fin de dar garantías a la inversión en el medio rural y también para instrumentar los mecanismos que permitan la tecnificación y capitalización del ejido,¹⁵ lo cual hasta la fecha no se ha logrado ni remotamente.

Es cierto que la iniciativa, en lo más mínimo propende a la desaparición del ejido, pero la forma en que se halló redactada, fácilmente se deduce que los ejidatarios, empobrecidos, como han estado en muchos casos, sucumbirán definitivamente, ante “la competencia económica de los capitalistas en el campo, las transnacionales”, serán obligados a rentar o vender sus tierras. Al suprimir, las características que le dieron vida y razón de ser al ejido, o sea, haber permanecido como modalidad de la tenencia de la tierra, inembargable, imprescriptible e inenajenable, va a traer como consecuencia lo siguiente: provocará el éxodo de la población rural hacia las zonas urbanas del país, o por lo menos hacia las zonas agroindustriales de otras naciones, en virtud de que los ejidatarios acabarán vendiendo lo que ya es de su “propiedad”, —sus parcelas, que con anterioridad a la referida reforma, no eran de ellos—. Asimismo, se va a producir un empobrecimien-

15 A partir del 1 de mayo de 1917, tanto la Constitución como las leyes reglamentarias que de ella han emanado, tradicionalmente consideraron y aun consideran que el ejido es la extensión total de tierras con que es dotado un núcleo de población, por lo cual ha sido y todavía es considerado como un asentamiento humano y como un territorio productivo. En esta perspectiva, el ejido, es la unidad social y económica del sector campesino, y constituye por ende una fuente de trabajo para el ejidatario, quien es el único sujeto autorizado por la ley para integrarlo.

to de jornaleros, porque el aumentar el número de familias sin tierras, aumentará la oferta de mano de obra rural, sin que haya mayor generación de empleo en el campo, ya que precisamente al compactarse las tierras en medianas y grandes explotaciones agrícolas, disminuirá la cantidad de trabajo por hectárea laborable y por unidad animal. La fuerza de trabajo será sustituida por maquinaria; aumentarán las presiones sobre los mercados de trabajo y, en consecuencia, empeorarán las condiciones de trabajo y los salarios de los jornaleros. En suma: no sólo se producirá una concentración de tierra, sino también de los ingresos rurales y, sobre todo, como ya se indicó, esta reforma habrá de provocar indiscutiblemente la marcha del campo a la ciudad, que dadas las características de la misma, no habrá de ser transitoria, sino permanente.¹⁶

Una modalidad para capitalizar el campo, según lo previó dicha reforma, es la asociación, ya sea entre núcleos ejidales o comunales con sociedades mercantiles, entre ejidatarios o comuneros en lo individual con las sociedades que se mencionan, o bien que los núcleos ejidales y comunales se asocien entre sí. Este último supuesto ya existía y estaba regulado en los artículos 171 a 188 de la Ley Federal de Reforma Agraria, puesto que ésta, al reglamentar la unión de sociedades mercantiles de consumo, ya comprendía tal figura jurídica de asociación, y lo mismo puede manifestarse con respecto a la Ley General de Crédito Rural, que regula las sociedades de producción rural, uniones de ejidos y comunidades, uniones de sociedades de producción rural, asociaciones rurales de interés colectivo, y cooperativas en los numerales 54 a 103.

La participación de las sociedades mercantiles está limitada al objeto, el cual debe ser agrícola, ganadero o forestal, y la ley agraria nueva regula la extensión de las tierras, el número de socios y la tenencia de acciones “T” que se ajusten a los límites de la pequeña propiedad. Esto es lo único renovador que entraña la reforma de que se viene hablando.

Como se puede advertir de lo expuesto, la capitalización de que se trata, pretende ser encarrilada hacia las operaciones mercantiles, por lo que será necesario centrar la observación en la ley que norme estas actividades de naturaleza meramente mercantil.

16 Con la reforma, se elevó a nivel constitucional, el hecho de que el ejidatario en el campo, se convierta en trabajador —pero no del ejido, sino del capital— y el despojo de tierras ejidales.

Sin embargo, no se trata de nuevas formas, puesto que ya había figura jurídica similar o por lo menos muy semejante en nuestra legislación existente anterior a la reforma, según ha quedado plenamente demostrado.

Un modo de proporcionar garantías y estímulos a la inversión en el agro nacional, de conformidad con el espíritu de dispositivos jurídicos ya existentes, radica en los límites que ya han sido estipulados para la pequeña propiedad, pero a la vez dichas limitaciones no han sido lo suficientemente rígidas puesto que establecen que si el dueño o poseedor de un predio, debido a obras de riego, drenaje, o cualesquiera otras que haya o hubiese realizado logra o consigue una superación en la calidad de las tierras, éstas seguirán considerándose pequeña propiedad aunque rebasen los máximos prescritos al respecto. Esta disposición, por tanto, no es nueva, pues ya existía a partir de las reformas que se efectuaron a las fracciones X, XIV y XV del párrafo noveno del artículo 27 constitucional, cuyo decreto relativo fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de febrero de 1947. En consecuencia, los propietarios o simples poseedores desde entonces tenían la seguridad legalmente garantizada para invertir y mejorar sus predios rústicos sin temor a que les fuesen expropiados los excedentes a que se alude, no obstante que rebasarán los límites fijados para la pequeña propiedad.

Por lo que se refiere al problema del financiamiento al campo por parte del Estado y el establecimiento de instituciones de crédito a favor del desarrollo del sector rural, existe una tendencia que se inclina hacia la opción de que se lleve a cabo por medio de los llamados “Fondos Nacionales de Empresas de Solidaridad”, el impulso del desarrollo integral de los campesinos que viven en condiciones de extrema pobreza; en tal sentido, una de las primeras acciones que se efectuó fue la transferencia de la cartera vencida con Banrural de aquellos campesinos que verdaderamente no podían pagar, al Programa Nacional de Solidaridad.

Bajo este contexto, el gobierno federal subsidiaría en un 30% las primas del Instituto Mexicano del Seguro Social y además canalizaría los beneficios relativos mediante el seguro denominado Agroasemex.

Por último, también se dio el incremento al presupuesto de egresos correspondiente al ejercicio de 1993 para tecnología, apoyo a insumos y a mecanismos de comercialización, y sin embargo, hasta el mes de octubre no se ha percibido la efectividad de este financiamiento, tal vez porque éste está previsto que entre hasta 1994.

c) Análisis y resultados

Párrafo tercero

En este párrafo se establece que el Estado dictará las medidas necesarias y pertinentes para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, lo cual denota un marcado y contundente impacto del TLCAN sobre la legislación mexicana vigente, toda vez que aunque tal disposición jurídica no fue producto de dicha reforma, ésta en todo caso la conservó inalterable. Sin embargo, sobre el particular, la multitudinaria reforma, contradictoriamente cambia la terminología de “propiedad agrícola en explotación” por la de “propiedad rural”, entendiéndose con esto que las tierras podrán ser destinadas no sólo para la agricultura, sino para todas las demás actividades económicas en el medio rural, así como que no será obligatorio explotar las tierras para tenerlas en propiedad o posesión, dando de esta manera margen a la existencia de predios ociosos que, lejos de activar la economía en el campo, producirán efectos negativos.

Con la reforma tajantemente se suprime la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras, bosques y aguas que les sean indispensables, así como la dotación de estos elementos a núcleos de población que carezcan de ellos o no los tengan en cantidad suficiente para que satisfagan sus necesidades. Las tierras de que se habla eran tomadas de los predios inmediatos a tales poblaciones, respetando en todo caso la pequeña propiedad. Hoy día, esto ha dejado de operar, lo cual, como ya se dijo, está propiciando un gran éxodo del campo a la ciudad.

Fracción IV del párrafo noveno

Antes de la reforma, se establecía que las sociedades comerciales por acciones no podían adquirir, poseer o administrar fincas rústicas, con excepción de las que tuvieran por objeto un fin que no fuese agrícola. En cambio ahora, dichas sociedades ya podrán ser propietarias, con plenos derechos, de predios rústicos en la extensión necesaria y suficiente para el cumplimiento de su objeto con la simple condición de que no sobrepasen el equivalente a 25 veces los límites de la pequeña propiedad, esto es, 2 500 hectáreas en terrenos catalogados como de riego o humedad de primera, o sus equivalentes en otra clase de tierras. De acuerdo con tal reforma, las sociedades de que se trata deberán dedicarse a las actividades agrícola,

ganadera o forestal; sobre el particular, la ley agraria regulará la estructura del capital y el número de socios, quienes en lo individual no podrán tener en propiedad terrenos de la sociedad que excedan los límites de la pequeña propiedad, es decir, 100 hectáreas de riego. Esta extensión es acumulable para efectos del cómputo de la pequeña propiedad por cada sujeto.

No se contempla la nacionalidad de este tipo de sociedades, ni la de sus socios; de cualquier manera, debe acatarse lo ordenado en la fracción I del párrafo noveno del artículo 27 constitucional, referente a la Cláusula Calvo que establece el trato a los extranjeros como si fuesen nacionales, siempre y cuando éstos convengan ante la Secretaría de Relaciones, comportarse como nacionales y no invocar la protección de sus gobiernos, so pena de perder los bienes adquiridos, los cuales pasarán a ser parte de los bienes de la nación.

Fracción VI del párrafo noveno

La fracción VI estipulaba que sólo las instituciones de beneficencia pública o privada, sociedades mercantiles por acciones que no tuviesen por objeto una finalidad agrícola, los bancos, así como los núcleos de población que de hecho o por derecho conservaran el estado comunal, o núcleos dotados, restituidos o constituidos en centros de población agrícola, podían tener en propiedad o administrar por sí, bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos. También se regulaba la expropiación por causa de utilidad pública. Con esta lamentable omisión se entiende —donde no distingue el legislador, no existe la obligación de distinguir— que cualquier corporación podrá tener en propiedad o posesión predios rústicos.

En la actualidad, este primer párrafo que aquí se analiza sólo estipula que los estados y municipios de la federación tendrán capacidad para adquirir y poseer los bienes raíces necesarios para los servicios públicos que suministren.

Fracción VII del párrafo noveno

En la fracción VII es donde el TLCAN ha tenido y tiene mayor repercusión en la legislación agraria nacional; por tanto, dada la trascendencia que entraña la reforma de tal dispositivo jurídico, lo que se refiere a ésta habrá de ser materia para su análisis en primer lugar en esta parte del presente estudio, y en el punto donde se aborda lo concerniente a la “propiedad

ejidal”, en virtud de las características que actualmente comprende la ley agraria nueva.

En síntesis los presupuestos que establece la reforma respecto a esta fracción son:

Se reconoce a nivel constitucional la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales, y además se les reconoce y protege su patrimonio, o sea los bienes raíces que lo constituyen, y en la ley reglamentaria, respecto a la referida fracción, se establecen las normas que deben observarse para el funcionamiento de las instituciones jurídicas de que se trata, destacándose entre ellas, las siguientes:

1ª Respecto a la voluntad de los ejidatarios para que adopten las condiciones que más les convengan para el aprovechamiento de los recursos productivos. A fin de satisfacer este requisito, los núcleos ejidales tienen que promover la creación de su “reglamento interno”, en el cual la asamblea determinará las funciones de sus autoridades y la estructura de los propios ejidos.

2ª Libertad de asociación entre ejidatarios y comuneros o entre los mismos ejidatarios, o con el Estado o con terceros, ajenos a los núcleos de población ejidales. En esta hipótesis los ejidatarios podrán transmitir sus derechos parcelarios.

Con respecto a estos derechos parcelarios es de decirse que entrañan un defecto legal de origen, toda vez que éstos sólo comprenden las facultades de uso y disfrute, pero no de goce, lo cual produce como resultado un derecho limitado que impide disponer de las parcelas ejidales, según la reforma, otorgadas en propiedad a sus destinatarios, libremente, conforme a los razonamientos respecto a “la propiedad y la facultad de disposición” que a continuación sucintamente exponemos:

a) La propiedad se caracteriza por un amplio derecho de disposición, circunscrito a ciertos límites variables según las circunstancias; esas limitaciones a su vez están motivadas por la conciliación necesaria entre la propiedad, que tiene su doble aspecto de individual y social, con otros intereses también individuales o sociales.

b) El artículo 830 del Código Civil para el Distrito Federal, reconoce al propietario de una cosa la facultad de gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijan las leyes. Pasamos por alto los simples defectos de redacción de este precepto. Los autores de la ley, en el concepto “disponer”, incluyeron todos los actos que pueden ejecutarse con las cosas,

es decir un concepto amplio y genérico, y al efecto la exposición de motivos de la revisión del proyecto expresa que

en la acepción amplia de la palabra disponer, se encuentran contenidos los atributos clásicos del derecho de propiedad, o sea el *jusutendi, fruendi et abutendi* de los romanos. Nunca fue su intención privar al propietario de la facultad de disponer, porque esto hubiera sido burlar la Constitución al cambiar el régimen constitucional de la propiedad privada por la organización colectivista o comunista de la propiedad. La mejor confirmación la ofrece el mismo proyecto que reglamenta ampliamente la facultad de disponer, al tratar de las sucesiones y de los contratos traslativos de dominio.¹⁷

c) Efectivamente, en una serie de disposiciones, la ley, en concreto, establece esos atributos; concede al propietario el derecho a todo lo que producen sus bienes o sean los frutos naturales, industriales y civiles (artículos 886 y 887); le da el derecho de usarlos (artículo 840), el de consumirlos jurídicamente, o sea enajenarlos (artículo 2269), y de constituir servidumbres sobre ellos (artículo 1109). A su vez, de la facultad genérica de disponer resultan los caracteres considerados como clásicos del derecho de propiedad. La facultad de disponer una persona, excluye de la misma facultad a las demás, lo que está consagrado como principio general en el artículo 772, del cual la ley hace aplicación para diversos casos en los que sólo da el derecho al propietario, como es el de constituir servidumbres, de vender, arrendar, etcétera. También el derecho es permanente, pues no se extingue con el transcurso del tiempo, a no ser que la cosa sea consumida o abandonada, pues de otro modo el dueño tiene la facultad de disponer de ella durante toda su vida o transmitir el derecho a otras personas, quienes lo substituyen en el derecho mismo o en su ejercicio; además, puede disponer de su propiedad para después de su muerte, transmitiéndola a sus herederos, ya sea por su propia voluntad o porque la ley la presuma. En fin, en la facultad de disponer, genéricamente considerada, está la potestad general sobre las cosas; es decir, el propietario tiene no una suma de facultades especificadas, sino una facultad amplia de hacer toda disposición.

3ª Los ejidatarios podrán obtener la propiedad de sus “parcelas”, una vez que la asamblea les otorgue el dominio pleno sobre las mismas. Y cuando esto suceda, tales parcelas dejarán de pertenecer al régimen ejidal y de ahí

¹⁷ Fernández del Castillo, Germán. “La propiedad y la expropiación”, México, Escuela Libre de Derecho, tesis, 1987, p. 22.

en adelante quedarán sujetas a las disposiciones estipuladas en el mal llamado derecho común, atendiendo a las modalidades que acabamos de exponer.

4° Ningún ejidatario podrá ser titular de más tierras que el equivalente al 5% del total de éstas del ejido, o de la que rebase los límites fijados para la pequeña propiedad.

5° La asamblea del núcleo ejidal es su órgano supremo.

6° Se conserva la restitución de tierras, bosques y aguas a los multicitados núcleos de población ejidal en los términos previstos en la ley agraria.

Sobre el particular procede hacer la aclaración de que anteriormente ya se reconocía la capacidad jurídica a los núcleos de población ejidales; como ejemplo de esto podemos citar a la legislación reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, en su libro segundo, intitulado "Del amparo en materia agraria", en que se trata a tales núcleos de población como personas morales que deben nombrar un representante para efectos del juicio de garantías; y también la reconocía la propia ley federal de reforma agraria. Lo que realmente se pretendió hacer sobre el particular, fue y es **e**levar a rango constitucional el reconocimiento de dicha personalidad jurídica y la protección a los núcleos de población a que se alude en la fracción VII ya mencionada.

Esta fracción anteriormente reconocía capacidad de goce a los núcleos de población; además, disponía que todas las cuestiones que se suscitaban entre dos o más de tales núcleos por conflictos de límites de tierras comunales serían de jurisdicción federal, que consecuentemente correspondía conocer de éstos al Poder Ejecutivo de la Federación, y que su resolución sólo podía ser revocable por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Hoy día, en virtud de la multicitada reforma, tienen competencia para conocer de todas las cuestiones de índole rural los tribunales agrarios.

Fracciones del párrafo noveno, derogadas: X, XI, XII, XIII, XIV y XVI

En términos generales, las fracciones arriba anotadas regulaban lo concerniente a la dotación y restitución de tierras y aguas a los núcleos de población que carecieran de ellas; han quedado derogadas, desapareciendo en consecuencia las figuras jurídicas de la dotación y restitución con el argumento de la imposibilidad material de seguir repartiendo dicha clase de bienes.

Asimismo se señalaban a las autoridades agrarias, así como sus funciones, atribuciones y obligaciones, las cuales desaparecieron para dar lugar a la actuación de los tribunales agrarios, superior y unitarios de que hoy día está integrada la magistratura en la materia. Acerca de éstos García Ramírez ha dicho lo siguiente:

Por principio de cuentas, el sistema agrario —millones de propietarios, ejidatarios, comuneros, trabajadores, que lo forman— habrá de acostumbrarse a una institución diferente, desconocida en las décadas recientes: los tribunales. Órganos de la legalidad estricta; con sentido justiciero, sin duda, pero vinculados a la ley rigurosamente. Ajenos, pues, a los matices, las composiciones, los entendimientos típicos de otros métodos para la solución de litigios agrarios.¹⁸

También se elimina la improcedencia constitucional del amparo a propietarios afectados por resoluciones dotatorias o restitutorias; desaparece el certificado de inafectabilidad, pues a partir de la multicitada reforma cualquier propietario podrá promover el juicio de garantías contra la privación o afectación de sus tierras.

Fracción XV del párrafo noveno

Su primer párrafo prohibía a cualquier autoridad afectar la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación y con el correspondiente certificado de inafectabilidad. Actualmente nada se estipula sobre la afectación a la pequeña propiedad, pero al respecto se puede decir que conforme a las fracciones anteriores, el pequeño propietario podrá acudir a los tribunales agrarios o promover el juicio de amparo contra las autoridades que incurran en violaciones a la Constitución en este aspecto.

Asimismo, en esta fracción se establecen los límites de la pequeña propiedad agrícola y ganadera, así como los de la propiedad forestal.

Los límites de la pequeña propiedad agrícola continúan siendo los mismos: 100 hectáreas en terrenos de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otra clase de tierras, es decir, 200 hectáreas de temporal; 400 hectáreas de agostadero, de buena calidad, y 800 de monte o agostadero en terrenos áridos.

¹⁸ García Ramírez, Sergio. "La tierra, tema de México", *Excelsior*, México, D. F., 3 de enero de 1993, p. 10-A.

Los límites de la pequeña propiedad ganadera permanecen igualmente, y corresponden a la superficie necesaria para mantener 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, según la capacidad forrajera de la tierra.

Permanece la disposición de seguir considerando pequeña propiedad a las superficies que debido a obras de riego, drenaje o cualquiera otra realizada por el dueño o poseedor, con las cuales se mejore la calidad de las tierras, aun cuando debido a tal mejora cambie la calidad de los terrenos y rebase los límites fijados para la susodicha pequeña propiedad.

Por último, se introduce en esta fracción el supuesto de realizar mejoras en la pequeña propiedad ganadera con la finalidad de destinarla a usos agrícolas; en este caso, sin embargo, la superficie utilizada para el uso agrícola de que se trata, no podrá exceder de los límites fijados en dicha fracción, que correspondan a la calidad que hubiesen tenido tales tierras antes de la mejora.

Fracción XVII del párrafo noveno

En síntesis, en la fracción XVII se reglamenta el procedimiento que deberá observarse en el caso de que las propiedades rebasen los límites ya establecidos sobre el particular. Con anterioridad a la reforma en las leyes locales se señalaba el tiempo en que el propietario debía fraccionar el excedente a que se alude y ponerlo a la venta; y en el evento de que dicho propietario se opusiera al fraccionamiento relativo, el gobierno local estaba autorizado para expropiar tal excedente.

Con la reforma se establece un año para fraccionar y enajenar dicho excedente, y de no hacerlo en el referido plazo, se enajenará mediante pública almoneda; con esta disposición se cancela la posibilidad de que el Estado obtenga tierras que podrían donarse bajo el sistema de dotación o restitución a los núcleos de población.

Fracción XIX del párrafo noveno

En esta fracción se reglamenta lo concerniente a la jurisdicción de carácter federal en la materia, para todas las cuestiones que se relacionen con la tenencia de la tierra, principalmente de ejidos y comunidades, creándose para tal efecto tribunales agrarios dotados de autonomía y plena jurisdicción, cuyos magistrados del Tribunal Superior Agrario, serán pro-

puestos por el encargado del Poder Ejecutivo Federal con aprobación del Senado o, en su caso, con la de la Comisión Permanente. En esta reforma también se dispone la creación de un órgano de procuración de justicia agraria.

Quizá nos extendimos un poco más de lo debido en esta parte del presente trabajo, pero esto provino de que en el artículo 27 constitucional, como se ha visto, es en donde mayor impacto ha producido el TLCAN en la legislación agraria mexicana.

B. Problemas que la ley agraria dejó de resolver, relacionados con el TLCAN.

En cuanto al cambio de la forma de subsidios al campo, anunciado como Procampo de manera “paralela” al Pacto, por un lado se encuadra en el proceso pactado en el TLCAN, pero nada se regula en la legislación agraria relativa; sin embargo, al margen de la misma, los subsidios se reducen hasta la próxima eliminación de los precios de garantía que aún subsisten, y en cambio se acuerda un subsidio directo por hectárea cultivada de granos básicos.

Por otro lado, se trata de un punto en favor de las agrupaciones propiamente campesinas que pugnaban por esta forma de subsidio, más favorable a ejidos y minifundios de escasa productividad, mientras que las organizaciones de propietarios más acomodados planteaban que el subsidio fuera por tonelada de producto. Pero al mismo tiempo cabe reconocer que los precios de garantía, cuando en los últimos años fueron aumentados de manera real, en contraste con los bajísimos precios anteriores, que durante el sexenio pasado fueron una constante que se prolongó a los primeros años del sexenio actual, estos altos precios permitieron una mayor producción agrícola, una reducción de las importaciones y en algunos casos su eliminación.

El monto del subsidio aumentará más ahora. La pregunta es: a medida que desaparezca el estímulo de pagar un precio relativamente alto —de garantía o “de referencia”—, ¿qué va a suceder con la producción de granos básicos? En uno de los anuncios se dice incluso que quien haya cultivados granos básicos en los últimos tres años recibirá el subsidio por hectárea aunque cambie de cultivo después. Si el subsidio se le pagará también por hectáreas muy poco productivas o improductivas, y ya no habrá precio de garantía, ¿qué lo va a motivar a sembrar más, a invertir más en semillas,

abono, etcétera? Esto es algo a considerarse y a tomarse muy en cuenta ahora que es tiempo.¹⁹

En relación directa a los efectos que producirá el TLCAN en la legislación agraria nacional, con respecto a la producción agropecuaria del país, es pertinente tener en cuenta lo expuesto en un estudio que acaba de elaborar el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEGI), cuyos puntos más sobresalientes enseguida resumimos.

a) El ejido eje central del campo

En particular, el ejido es sujeto de discusiones. Su pasado, historia —que data en la época contemporánea a partir de la ley de 6 de enero de 1915— y futuro, que está involucrado con el TLCAN, han estado y están presentes de manera recurrente en los debates sobre el campo mexicano; su necesaria transformación es con el fin de que sus habitantes eleven sus niveles de ingreso y bienestar social, principalmente, además de que la sociedad mexicana en su conjunto tenga garantizados los satisfactores básicos que requiere en los marcos de un intercambio que tienda a la mayor igualdad posible modificándose los parámetros anteriores en los cuales aquél y aquéllos, el campo y sus pobladores, reciban los beneficios suficientes.

Hablar del ejido es hablar de hombres y mujeres, pobladores del ámbito rural nacional, con extensiones de tierra dotadas por resoluciones apegadas a uno de los principios fundamentales que ha dado origen y forma parte de la columna vertebral del México contemporáneo: la lucha por la tierra para aquellos que la trabajan y para los que han sido sus usufructuarios de manera ancestral. Asimismo implica hablar de gran parte de la sociedad mexicana, estructurada bajo moldes organizativos en los cuales los usos y costumbres desempeñan un papel esencial; también en la cual el mosaico de desigualdades y carencias asume ciertas particularidades muy marcadas.

Pero, ¿quiénes y cuántos son estos factores que integran toda esta problemática?

En nuestro territorio existen 28 058 ejidos y comunidades agrarias con una superficie total aproximada de 95 108 066 hectáreas.

De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional Agropecuaria Ejidal 1988 elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática,

¹⁹ *Cf.* Gershenson, Antonio, "El Pacto y los próximos meses", *La Jornada*, México, 10 de octubre de 1993, p. 5.

había 3 070 906 ejidatarios, de los cuales 2 688 299 contaban con parcelas individuales.²⁰

b) El TLCAN y el derecho de propiedad de las parcelas ejidales

Es un hecho irreversible la privatización del ejido llevada a cabo con la finalidad de adecuar dicha modalidad de la tenencia de la tierra al TLCAN.

De las facultades que integran el derecho de propiedad privada o dominio pleno (posesión, disfrute y disposición), la legislación agraria de la Revolución Mexicana otorgó al ejidatario, sobre su parcela ejidal, el goce pleno de las dos primeras facultades, limitando la facultad de disposición a la transmisión hereditaria de la parcela ejidal, a fin de proteger la permanencia de la propiedad agraria campesina. De esta manera, el contrato social acordado en Querétaro instituyó la parcela ejidal como un patrimonio familiar inalienable, inembargable e imprescriptible, respondiendo al reclamo que brotó de las tradiciones y experiencias de los campesinos mexicanos.²¹

Actualmente, en virtud de la multicitada reforma, la parcela ejidal ya puede enajenarse aunque con los defectos legales señalados al respecto, y salir del patrimonio familiar ejidal. Como se aprecia a simple vista, la destrucción del ejido es inminente e irreversible como ya se dijo; todo esto en virtud de la influencia que indudablemente ejerció el TLCAN en nuestra legislación agraria nacional sobre el particular.

Antes de que comenzara a operar la referida reforma, las parcelas ejidales tenían la característica de ser imprescriptibles, inembargables, inalienables e indivisibles, y únicamente podían ser traspasadas por sucesión, lo cual las convertía en bienes raíces de naturaleza esencialmente social.

Actualmente, las parcelas ejidales pueden adquirirse por vía de la prescripción positiva, bajo las mismas condiciones que se mencionaron para los terrenos de uso común (artículo 47). De igual modo, también son enajenables sin la necesidad de segregarlos del régimen ejidal (artículo 60) lo que constituye una de las pocas garantías para mantener integrados a los núcleos agrarios, puesto que hacen prácticamente innecesaria su titulación en pleno dominio. Conviene advertir no obstante que, en apariencia, la ley hace una velada invitación a su transformación en plena propiedad privada, toda vez

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Calva, José Luis, *La disputa por la tierra. La reforma del artículo 27 y la nueva ley agraria*, México, Distribuciones Fontamara, 1993, p. 48.

que declara libre de impuestos la primera enajenación posterior a su cambio de régimen.²²

Con la privatización de tales bienes ejidales, el TLCAN manifiesta su plena hegemonía sobre el régimen de propiedad en general del país, quebrantando una de las más caras tradiciones de la Revolución mexicana y de la propia legislación agraria nacional.

El desastre en este aspecto es previsible y ya está a la vista hasta para quienes no quieren vislumbrarlo. Al tiempo...

c) El TLCAN y la extinción del ejido por vía de la propiedad privada

El nuevo derecho de propiedad ejidal, que aparece consignado en la recientemente expedida legislación agraria, se rige por las normas del derecho civil en esta materia, lo que quiere decir que el carácter de patrimonio familiar del derecho real de propiedad agraria ya no es forzoso, sino voluntario. Aunque sustentadas en influencias de índole social, tales disposiciones jurídicas son dominadas por el principio individualista de la autonomía de la voluntad, toda vez que queda al libre albedrío del titular de los derechos, designar a quién puede nombrar como heredero sin que nada lo obligue a tomar en cuenta a los miembros de su familia. “En el terreno doctrinal, esto marca un sensible repliegue que se reflejará en la reducción del campo de acción del nuevo derecho agrario”. No hay duda que el actual derecho de propiedad parcelaria es un derecho individual de carácter privado, con los atributos que a ésta distinguen y con un par de ligeras modalidades (embargabilidad temporal del derecho de usufructo y relativa indivisibilidad). En consecuencia, la propiedad parcelaria es transferible, enajenable, prescriptible y embargable, sin que en contrapartida genere a su titular obligaciones sustantivas ni para con el núcleo agrario ni para con la familia. Esto la emparenta con la pequeña propiedad rústica, superando en mucho el régimen a que continúan sujetas las colonias agropecuarias que se conservan como tales. Cabe, pues, catalogar a la propiedad parcelaria como una propiedad privada ejidal.

Quizá en Canadá y en los Estados Unidos de Norteamérica el régimen de propiedad privada es el adecuado para el fomento de la agricultura; sin embargo, en México no lo es.

22 Pérez Castañeda, Juan Carlos. “El nuevo ejido: una forma de propiedad privada”, en *La Jornada*, México, 25 de mayo de 1993, p. 3.

Sobre el particular, algunos especialistas consideran que en caso de darse una privatización total del ejido, casi de inmediato se daría un agudo proceso de concentración de la propiedad “territorial”, y que, en consecuencia, surgiría el neolatifundismo.

La opción de transformar íntegramente la actual modalidad de la tenencia de la tierra ejidal por la de propiedad privada individual; es decir, ceder o vender a cada ejidatario su parcela y entregarle su título de propiedad, no es, por sus consecuencias, una alternativa recomendable de implementarse en el corto plazo.²³

Afortunadamente, la privatización de que se trata, hasta la fecha, no se ha manifestado ni siquiera en una mínima parte, pero de todas maneras había que estar pendientes a fin de que no pueda darse dicho fenómeno, aunque la reforma y la reglamentación que la regula, merced a la decisiva influencia que tuvo el TLCAN al respecto, y que todavía tiene, bien puede provocar la susodicha privatización del ejido y la reaparición del latifundismo, lo cual a todas luces sería perjudicial para la nación mexicana, atendiendo a la experiencia que ya ha tenido en un pasado no muy lejano.

C. Regulación de los asentamientos humanos

El artículo 27 constitucional reformado establece que la nación tendrá en todo tiempo el derecho para ordenar los asentamientos humanos, etcétera, y para preservar y restaurar el equilibrio ecológico...

La nueva ley agraria, en algunos de sus artículos, no únicamente deja sin resolver el problema que representa la forma irregular en que hasta la fecha se han ido haciendo los asentamientos humanos en muchas zonas del país, sino que aun lo confunde e incluso lo desvirtúa.

En efecto, el nuevo ordenamiento concede, de manera indiscriminada, facultades y atribuciones a la asamblea ejidal, de naturaleza estrictamente gubernativa, que corresponden a las autoridades locales en su función de regulación de los referidos asentamientos humanos, y además crea un régimen de excepción en el denominado por la susodicha ley, asentamiento humano del ejido.

Con el fin de corroborar lo anterior, basta con manifestar que los artículos 23, fracción VII, y 65 facultan a la referida asamblea ejidal para que señale

23 Morett S., Jesús C., *Alternativas de modernización del ejido*, México, Diana, 1992, p. 129.

y delimite las áreas necesarias para el asentamiento humano, de reservas y parcelas con destino específico, así como para que localice y relocalice el área de urbanización.

Ahora bien, aunque el nuevo ordenamiento haga la consabida remisión a las leyes de la materia, sobre el particular es de decirse que esa facultad contraviene a tales leyes, mismas que son las que regulan, concreta y expresamente, los multicitados asentamientos humanos, en su calidad de leyes reglamentarias de los artículos 27, párrafo tercero, 73, fracción XXIX-G, y 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De conformidad con el texto de las correspondientes leyes reglamentarias, la delimitación de esas áreas corresponde, de manera general, al poder público, y de un modo especial y específico, a las autoridades locales. Al respecto es de hacerse notar que la asamblea ejidal de que se trata, para tales efectos, no es autoridad y, por tanto, cualquier acción que realice sobre el particular será y es nulo de pleno derecho.

Otro aspecto negativo y hasta absurdo de la ley, se halla en los artículos 23, fracción VIII, y 56, en donde se le dan atribuciones a la tantas veces citada asamblea ejidal para que regularice nada menos que la tenencia de la tierra, con lo cual la casi totalidad de los ejidatarios pensará que podrá ordenar su territorio como le venga en gana, atrabiliariamente, así como vender lotes al estilo de las compañías inmobiliarias.

En lógica, un absurdo conduce a otro absurdo. Por citar sólo un ejemplo, en la mencionada delimitación de las zonas de urbanización y reservas de crecimiento, la ley agraria en su artículo 66, ordena la observancia de unas “normas técnicas que emita la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología” (hoy Sedesol), no obstante que desde el punto de vista constitucional, ninguna dependencia federal puede expedir normas técnicas de naturaleza obligatoria, toda vez que ellas son materia exclusiva de las leyes de los estados.

En el mismo sentido se configuran y establecen, de hecho y de derecho, las “juntas de pobladores”, con funciones similares a las de las juntas de vecinos del Distrito Federal. En rigor jurídico, la creación y reglamentación de esta clase de organizaciones tampoco es de índole federal, y mucho menos materia que deba reglamentar la legislación agraria.

La ley agraria, además de los errores ya señalados, adolece de deficiencias de técnica legislativa, que transcurriendo el tiempo, pueden ser de imposible reparación. Por ejemplo, lo que se denomina “asentamiento

humano”, esto es, la parte del ejido destinada a la “vida comunitaria del ejido”, está constituida por la “zona de urbanización y su fundo legal”, de acuerdo a lo prescrito sobre el particular en el artículo 63 del nuevo ordenamiento jurídico agrario. Por lo que aquí se observa a simple vista, es de pensarse que los autores de dicha ley al parecer ignoraron que la zona de urbanización ejidal es lo que en el derecho contemporáneo sustituyó a la institución jurídica del fundo legal para el caso concreto de los ejidos.

El fundo legal —manifiesta Azuela de la Cueva— era parte de las instituciones territoriales de la colonia y desde hace muchos años había desaparecido del derecho mexicano. Fue sustituida por otras figuras en la legislación hoy vigente en materia de asentamientos humanos; es imposible saber qué significado puede tener esta reliquia en la legislación mexicana de fines del siglo XX. “En el mejor de los casos, se trata de una visión ingenua del bucólico poblado rural que se regula a sí mismo.”²⁴

III. PRÁCTICAS DESLEALES EN EL SECTOR AGROPECUARIO

Se ha dicho y observado en la práctica, la diversidad de controversias suscitadas en torno al sector agropecuario —desde 1947, el 45% de todas las controversias en el GATT han sido sobre agricultura, y muchas de estas sobre subsidios.

Asimismo, como lo acentuamos, los subsidios domésticos y los subsidios a la exportación están sujetos solamente a algunas restricciones muy vagas, por lo tanto no es basto el acuerdo sobre las reglas en materia de subsidios en el TLCAN.

Los negociadores difirieron la resolución de este problema a la Ronda de Uruguay.

Por lo anterior, podemos esperar controversias continuas en esta área. James F. Smith, dice que:

Hasta el TLCAN, México y los Estados Unidos no han tenido muchas controversias por lo que hace a cuotas compensatorias, subsidios y dumping en la agricultura. Las controversias han sido mayormente en el sector manufacturero. Ahora que la arancelización ha ocurrido, sin embargo, y ahora que esos aranceles

24 Véase Azuela de la Cueva, Carlos, *El Nacional*, 16 de junio de 1993.

van a ser reducidos, parece inevitable que observemos un aumento en las controversias de subvenciones y dumping.²⁵

Es muy cierto que en nuestro país en este sector, no se hayan tipificado prácticas desleales al comercio, mejor conocidas como antidumping y subvenciones vs Estados Unidos de Norteamérica, debido a la poca experiencia que existe de la materia. No obstante, productores nacionales eficientes, que han sido objeto del daño ocasionado por las importaciones masivas en prácticas desleales originarias y procedentes de Estados Unidos de Norteamérica, han instado constantemente a la autoridad correspondiente para que se proceda a la tipificación de una práctica desleal por subsidios. Desafortunadamente, y en el contexto en el que opera nuestro gobierno, se intenta determinar prácticas desleales, considero, no por la vía adecuada, como debe ser por subsidios, sino por dumping que, con dificultades, se ha logrado determinar un margen discriminatorio del precio en productos porcícolas, entre otros.²⁶

Esta ha sido un área muy conflictiva entre Estados Unidos de Norteamérica, Canadá y México. Los expertos comerciales de Canadá y México han argumentado fuertemente en contra de la "protección administrada" (Comisión de Comercio Internacional y Administración de Comercio Internacional). Argumentando que la imposición de cuotas compensatorias en materia de subvenciones y dumping es sólo una forma de proteccionismo legalizado. El acuerdo de libre comercio Estados Unidos-Canadá nunca hubiera sido una realidad sin la medida de un panel binacional que resolviera estas controversias. México, al menos informalmente, a través de varios escritos de sus representantes dejó muy claro que en el TLCAN no quería algo menor que lo que Canadá había logrado; a saber, los paneles binacionales para los casos de prácticas desleales al comercio. En los primeros borradores del TLCAN, aparece que los Estados Unidos de Norteamérica trataron de eliminar los paneles binacionales para las prácticas de comercio internacional. Pero en la versión final del TLCAN en el capítulo XIX reapareció palabra por palabra, excepto por la inclusión del comité especial, artículo 1905, tal y como fue negociado con Canadá. Este es un logro muy

25 Smith, James F., *op. cit.*, p. 290.

26 Resoluciones de apertura de investigación y la que revisa a la diversa de carácter provisional que declara el inicio de la investigación administrativa sobre las importaciones de diversos productos porcícolas originarios y procedentes de los Estados Unidos de Norteamérica, publicadas en el *Diario Oficial* de fecha 5 de marzo y 22 de septiembre de 1993.

importante para México, porque ahora al igual que Canadá, ha obtenido una excepción procedimental a la administración de nuestras leyes sobre prácticas desleales al comercio.²⁷

Se ha considerado hacer una homologación en esta área, en nuestra legislación, atendiendo conceptos de Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, situación que no compartimos ya que como ha sido constantemente manifestado por el propio sector privado agropecuario:

Homologar mecánicamente este tema y otros, implica renunciar de antemano al espíritu del capítulo XIX del TLCAN que afirma que los paneles procederán a la revisión congruente a cada caso de la legislación mexicana, en tal virtud, se supone que dicha disposición es producto o consecuencia del estado asimétrico de nuestra economía frente a Canadá y Estados Unidos. Recuérdese, que el capítulo referido, es explícito en materia de que los tres países mantienen sus legislaciones internas y que no estamos frente a la aplicación de una ley común zonal para prácticas desleales, es más, ni siquiera en dicho capítulo está el compromiso con plazo estipulado para llegar a dicho objetivo de legislación común... e) En el mismo contexto del Capítulo XIX, conviene recordar que si

27 Y simplemente quiero dar un caso como ejemplo de qué tan significante es esto, y cómo trabaja. Este ejemplo es el celebrado caso de la carne de puerco fría o congelada. La industria de la carne de puerco en los Estados Unidos de Norteamérica estaba muy preocupada por la competencia de la industria de la carne de puerco de Canadá, así que demandó ante la Administración de Comercio Internacional (ITA), argumentando que los subsidios a los puercos también eran subsidios a la carne de puerco y debería ser impuesta una cuota compensatoria. Este fue el primer round. La industria americana de productos porcinos perdió el caso. El ITA emitió una decisión en contra de ellos diciendo que "la carne de puerco no es puerco". El Consejo Nacional Porcino, por consiguiente, acudió al Congreso y dijo que no le había gustado el resultado y pidió se reformara la ley. En 1984, el Congreso cumplió con este requerimiento, y dentro de la definición de 1984 de *upstream* subsidios incluyó el caso de los puercos en la definición legal de subsidios. Canadá llevó a los Estados Unidos de Norteamérica ante el GATT, pero bajo las reglas del GATT que entonces existían, Estados Unidos de Norteamérica bloqueó la imposición de la decisión del panel. Canadá después fue al Acuerdo de Libre Comercio y el asunto fue de nuevo litigado. Esta vez el Consejo Porcino de Estados Unidos de Norteamérica, ganó bajo el concepto de *upstream* subsidio ante el ITA, porque la ley había cambiado. El Consejo Porcino también ganó el asunto de "daño material" en un voto dividido de la Comisión de Comercio Internacional. El caso después fue ante el panel binacional, y lo que el panel hizo fue muy interesante. Por una parte estableció que su función es aplicar la legislación nacional y que ésta es superior al GATT, porque la última prevalece en tiempo. Por consiguiente, el panel estableció que la disposición sobre *upstream* subsidios, aun y cuando haya sido emitida en violación del GATT debería ser sostenida. Por otra parte el panel encontró que no había daño material y desarrolló una serie de opiniones en este sentido. De cualquier manera Canadá ganó. El Consejo Porcino, sin embargo, acudió al Comité de Impugnación Extraordinario. Tres jueces retirados fueron reunidos y se les pidió que determinaran si no había habido una violación grave en el procedimiento. El comité decidió en favor de Canadá. Este caso demuestra, cómo un sistema de *lobby* a favor del proteccionismo ganó su batalla en el Congreso de Estados Unidos, pero perdió la batalla legal ante el panel binacional. Smith F., James, "Comments on NAFTA and the trade in agricultural products", *op. cit.*, pp. 289-290.

el futuro reglamento de la Ley de Comercio Exterior, se homologa gratuitamente a las legislaciones de nuestros socios comerciales, en el futuro, cuando la experiencia demuestre que se dejó en la indefensión a los productores nacionales eficientes, que Secofi por su parte renunció a evaluar cada caso... y se intene modificar dicho reglamento, estas modificaciones y conforme al principio de transparencia del mismo capítulo, deberán ser sometidas previamente a Canadá y Estados Unidos, propuestas que indudablemente serán tajantemente rechazadas... g) No está de más recordar que esta legislación y su respectivo procedimiento es el último recurso, que tiene el productor nacional eficiente, el cual no puede cederse gratuitamente, en este estado de las relaciones con E.U.A. y Canadá, es decir sin que aún esté operando el TLCAN.²⁸

Puede optarse por una asimilación del TLCAN en nuestra legislación nacional considerando que Estados Unidos de Norteamérica va a respetar dicho acuerdo, en ese sentido, si se puede ir modificando la legislación —gradualmente— por la técnica jurídica de armonización,²⁹ en donde coincidimos con lo siguiente:

La armonización debe ser el objetivo de un acuerdo de libre comercio, esto es a fin de cuentas lo que va a hacer que funcione, aun y cuando sea un proceso de evolución a largo plazo. El Capítulo XIX ha sido reformado para eliminar el esfuerzo de las partes para negociar un nuevo grupo de reglas que den una

28 Escrito presentado por el Consejo Mexicano de Porcicultura, A. C., octubre 19, 1993, en la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, SECOFI.

29 La armonización corresponde a una de las técnicas jurídicas de integración; en ésta porque el derecho nacional continúa existiendo, pero se encuentra privado de la facultad de determinar él mismo sus objetivos, debe de modificarse y evolucionar en función de las exigencias definidas, e impuestas por el derecho comunitario, de tal suerte que los diferentes sistemas jurídicos nacionales presenten entre ellos un cierto grado de homogeneidad y de coherencia resultado de las finalidades comunes. Esta técnica la consagra el Tratado de la Comunidad Europea precisamente en un capítulo titulado "La aproximación de las legislaciones". Se trata, según el artículo 100, de realizar la aproximación de las disposiciones legislativas reglamentarias y administrativas nacionales que tienen incidencia directa sobre el establecimiento y funcionamiento del Mercado Común Europeo; según el artículo 101, de suprimir las distorsiones de concurrencia susceptibles de resultar de las disparidades existentes entre esas mismas disposiciones; artículo 102, de compensar dentro de los otros derechos nacionales las disposiciones, en caso de fracaso, del establecimiento de la modificación de un Estado miembro de estas disposiciones, *cfr.* Bouza Vidal, Nuria, *Modalidades de unificación tratado de derecho comunitario europeo*, Madrid, Civitas, 1986, t. I, p. 551; Boulouis, Jean, *Droit institutionnel des Communautés Européennes*, 3ª ed., Montchrestien, Paris, France, 1991, Muñoz Machado, Santiago, *Los principios de articulación de las relaciones entre derecho comunitario y derecho interno y las garantías jurisdiccionales para su aplicación directa. Modalidades de unificación tratado de derecho comunitario europeo*, Madrid, Civitas, 1986, t. I, p. 551.

definición común de dumping y subsidios, los cuales han probado ser las nuevas herramientas del proteccionismo.

Mientras que el abandono del objetivo de armonizar se entiende dado el consenso aparente de que el capítulo XIX debe ser permanente, la creación de una armonización procesal en lugar de una armonización sustantiva de las leyes de comercio puede ser una medida de corta visión. De nuevo, la armonización de las formas sustantivas y una adjudicación obligatoria son las mejores estructuras legales para asegurar que el TLCAN va a ser la clave para el éxito de la integración económica imaginada por los redactores.³⁰

Actualmente, en nuestra legislación de comercio exterior, publicada el 27 de julio de 1993, se hace una consideración muy somera al sector agropecuario, al asegurar la congruencia de la cadena productiva, como puede observarse, al establecer lo que se entiende como producción nacional, en el artículo 40:

Para los efectos de esta Ley, la expresión producción nacional se entenderá en el sentido de abarcar, cuando menos el 25% de la producción nacional de la mercancía de que se trate.

Sin embargo cuando unos productores estén vinculados a los exportadores o a los importadores, o sean ellos mismos importadores del producto investigado, el término producción nacional podrá interpretarse en el sentido de abarcar, cuando menos, el 25% del resto de los productores. Cuando la totalidad de los productores estén vinculados a los exportadores o importadores o sean ellos mismos importadores del producto investigado, se podrá entender como producción nacional al conjunto de los fabricantes de la mercancía producida en la etapa inmediata anterior de la misma línea continua de producción.

De igual forma se sigue manifestando dicho sector para que en la legislación secundaria, se considere su posición de sector, ya que se ha olvidado la heterogeneidad que posee y su posición con Estados Unidos de Norteamérica.

Otra área problemática está en las medidas de emergencia o salvaguardas. Parece que los negociadores del TLCAN sintieron que, al hacer estas medidas de emergencia unilaterales evitarían controversias; aunque esto

³⁰ Smith F., James, "Comments on NAFTA and the trade in agricultural products", *op. cit.*, pp. 290-291.

puede ser un simple deseo, ya que éstas son áreas altamente politizadas y muy sensitivas.

IV. BREVE ANÁLISIS DE LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN EL SECTOR AGROPECUARIO

Regularmente, suelen presentarse diferencias en algunas negociaciones comerciales, por lo que en los acuerdos comerciales contienen mecanismos efectivos de solución de controversias, o por lo menos mecanismos que vayan hacia la consecución de este fin. En este sentido, el TLCAN pone mayor énfasis en los arreglos negociados, recordemos que el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos de Norteamérica y Canadá establece el arbitraje obligatorio para las controversias en salvaguardas —el arbitraje obligatorio ha sido totalmente eliminado en el TLCAN.

Respecto al sector que nos ocupa, las medidas sanitarias y fitosanitarias han causado muchas controversias entre Estados Unidos de Norteamérica y México, es probable que estas controversias continúen, las cuales serán resueltas en el capítulo XX, que contiene el mecanismo general para la solución de controversias.

El capítulo XX del TLCAN es un modelo de negociación; y no es un modelo de reglas de adjudicación.³¹

Comparemos esto con el GATT. Lo que hemos visto en el GATT al paso de los años es una evolución de las negociaciones a un modelo de reglas de adjudicación.

Esto fue particularmente cierto durante los primeros cuatro años de la Ronda de Uruguay. De 1986 a 1990 las partes en el GATT desarrollaron un número de reformas procesales para reforzar el proceso de adjudicación. El texto, Dunkel codifica esto y va aun más allá, creando el establecimiento de paneles automáticos y un cuerpo de apelación permanente con poderes de revisión y autorización de implementar sanciones, a menos de que haya un consenso negativo en contra de las implementaciones. Estas medidas no

31 Es importante recordar qué es lo que hace al arbitraje o a una regla de adjudicación obligatoria y qué es lo que no lo hace; algo no es obligatorio, si meramente establece las recomendaciones de un panel arbitral y si tales decisiones no son obligatorias en las cortes nacionales, por lo que de hecho las recomendaciones emitidas por el panel están sujetas a la negociación. De hecho, el capítulo XX establece este punto muy claro, estableciendo que las recomendaciones del panel arbitral van directamente a las partes y no a la comisión; por lo que se trata de una decisión política.

han sido aún adoptadas por el GATT porque la Ronda Uruguay está estancada, pero aparentemente Estados Unidos, la Comunidad Europea y Japón han ido por su cuenta con este texto Dunkel en el mecanismo de solución de controversias. Si la Ronda Uruguay toma su curso, vamos a tener un modelo que va a ser más atractivo para hacer que esto funcione.³² Las partes se reúnen dada su relación económica general, y determinan soluciones a los asuntos basados en recomendaciones no obligatorias o “paneles arbitrales”.

V. CONCLUSIONES

Primera. En el TLCAN, se describen acuerdos sobre: programa de liberación de insumos, programa de liberación comercial: acceso a mercados México-Estados Unidos de Norteamérica, México-Canadá.

Segunda. En cuanto al acceso a los mercados que se negocia en forma bilateral de México-Estados Unidos de Norteamérica y México-Canadá.

Tercera. En lo que se refiere a las reglas de comercio, se establecieron: reglas de origen —mismas que se determinan por un cambio sustancial (capítulo a capítulo), con algunas excepciones; los subsidios a la exportación, apoyos internos; medidas sanitarias y fitosanitarias—; se cumplimenta el objetivo de establecer mecanismos operativos que eliminen la discreción en la administración de MSyF, ya que se establece un comité con representantes de cada una de las partes, cuya principal característica será la de facilitar consultas para la solución de problemas sanitarios o fitosanitarios específicos. Se convierten las barreras no arancelarias en arancelarias; normas de comercialización.

Cuarta. Las políticas agropecuarias, que se establecieron en el TLCAN, se atendieron aspectos tanto ecológicos como alimentarios; nuestro gobierno apoyó un sistema de comercialización de productos y subproductos agropecuarios, tratando de mantener una seguridad nacional, evitando la introducción de plagas y enfermedades al país y fomentando al mismo tiempo el desarrollo del sector agrícola nacional, para buscar el equilibrio zonal.

Quinta. Por lo anterior, se hicieron algunas modificaciones al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia

32 *Ibidem.*

agraria, y a su 1ª Ley Reglamentaria, así como a la Ley de Comercio Exterior (1991, 1992 y 1993), mismas que trataron de asimilar las políticas en las que nuestro gobierno participa.

Sexta. Las dudas que creó la propuesta de iniciativa de reforma al artículo 27 constitucional en materia agraria, y la reticencia para su apoyo por parte inclusive de las organizaciones campesinas oficiales, obligó al gobierno de la República a aceptar cambios en sentido contrario de la propia iniciativa, así como a anunciar un programa de apoyo al campo, principalmente de carácter financiero, que no estaba considerado en el proyecto original relativo, pero que fue necesario instrumentar con la finalidad de adaptar la problemática agraria nacional a la clase de requerimientos especiales del TLCAN.

Séptima. El haberse incluido en la reforma constitucional límites a las sociedades mercantiles, a la propiedad accionaria individual y la prohibición expresa de los latifundios, así como haberse incluido en la nueva ley reglamentaria del susodicho numeral 27 reformado, medidas para dar preferencia a los ejidatarios en la adquisición de parcelas, el derecho al tanto, la imposibilidad de adquirir más del 5% de la tierra ejidal y, sobre todo, la permanencia de la asamblea como órgano supremo del ejido, y la necesidad de que cualquier modificación a su régimen en lo general o individual fuese aprobado por una mayoría calificada de quienes realmente lo integran, independientemente de cualesquiera otras circunstancias que hasta la fecha se hayan dado, han evitado la acumulación de predios rústicos, a nivel individual o por vía de las sociedades mercantiles, y de hecho cancelaron las intenciones de dicha reforma, que, atendiendo a los referidos requerimientos del TLCAN sobre el particular, buscaba la conversión del campo mexicano de una economía campesina a una economía agrícola empresarial.

Octava. En lo económico lo más probable es que la multicitada reforma no modifique en nada la estructura agraria ni la realidad productiva del campo a nivel nacional, pues por un lado las limitaciones fijadas legalmente a las sociedades mercantiles, hasta hoy día han impedido que acuda en forma masiva el capital nacional y extranjero al medio rural y, por el otro, haber incluido en la citada ley reglamentaria ciertas normas jurídicas para la toma de decisiones en el ejido, de hecho y de derecho han obstaculizado la privatización de éste.

Novena. La Ley Agraria de 1992, por los defectos de toda índole que contiene y de los cuales aquí sólo se han señalado algunos de ellos (que por cierto no son los más notables) de hecho y de derecho no regula apropiada-

mente el nuevo contenido del artículo 27 constitucional reformado, y en materia de asentamientos humanos, lejos de haberlos regulado adecuadamente, lo que hizo fue incurrir en confusión e incluso en contradicción manifiesta.

Décima. Los subsidios domésticos y los subsidios a la exportación están sujetos solamente a algunas restricciones muy vagas, por lo tanto, no es basto el acuerdo sobre las reglas en materia de subsidios en el TLCAN, lo anterior atrae consigo la manifestación constante de controversias de prácticas desleales al comercio, antidumping y subvenciones.

Undécima. El objetivo del TLCAN de asegurar congruencia de la cadena productiva, se observa en la Ley de Comercio Exterior, del 27 de julio de 1993, al referirse a lo que se entiende como producción nacional en prácticas desleales.

Duodécima. Se considera que entre Estados Unidos de Norteamérica y México, las medidas sanitarias y fitosanitarias han causado muchas controversias por lo que es probable que estas controversias continúen, las cuales serán resueltas en el capítulo XX, que contiene el mecanismo general para la solución de controversias.

VI. PROPUESTAS

Primera. Se requiere capital, investigación en todos los órdenes, capacitación y organización, además de que el gobierno se convierta en el principal promotor del desarrollo, sobre todo en las catalogadas como zonas temporales de bajo rendimiento agrícola y agroindustrial.

Segunda. Si conforme a la reforma y a su nueva legislación que la reglamenta, atendiendo a los requerimientos del TLCAN que fue necesario observar, lo que realmente se trató es privatizar el ejido, considerando todo esto en su conjunto, proponemos que a las parcelas que lo integran se les otorgue la propiedad plena, es decir, el pleno dominio sobre ellas, consistente en la libre facultad que el ejidatario tenga con respecto a su parcela, para que, conforme a derecho, pueda enajenarla, toda vez que en virtud de la reforma, las únicas facultades que se le han dado son las de uso y usufructo, pero no la de goce, lo cual ha dificultado, legalmente, la enajenación de que se trata, ya que nadie se expone a adquirir un bien raíz cuyo supuesto dueño no tenga el pleno dominio de éste, puesto que en tales condiciones se aventuraría a comprar el mismo ilegalmente.

Tercera. Antes de que se hubiese llevado a cabo la reforma aquí tratada, se debió acabar con el rezago agrario, el cual en este caso está resultando una seria dificultad para que tal reforma realmente fuese viable; por tanto, proponemos que se dé celeridad al mismo, sobre todo en los hechos.

Cuarta. Si bien se han hecho modificaciones en lo que respecta a asegurar congruencia con la cadena productiva, como se realizó al hablar de lo que se entiende por producción nacional en prácticas desleales de la Ley de Comercio Exterior, resulta necesario que en el reglamento de la respectiva ley se continúe regulando considerando el sector agropecuario, y no hacer homologaciones en forma mecánica.

Quinta. Respecto a la asimilación de los principios negociados de este sector en el TLCAN, se propone la técnica por armonización, que se considera como una técnica jurídica de integración, porque el derecho nacional continúa existiendo, pero se encuentra privado de la facultad de determinar él mismo sus objetivos, debe de modificarse y evolucionar en función de las exigencias definidas, e impuestas por el derecho zonal, de tal suerte que los diferentes sistemas jurídicos nacionales presenten entre ellos un cierto grado de homogeneidad y de coherencia resultado de las finalidades comunes, ésta debe darse gradualmente, siempre y cuando con el transcurso del tiempo se observe que tanto Canadá como Estados Unidos de Norteamérica, cumplen sus compromisos.