



Salvador de
Madariaga Institute

*México: ¿nuevamente una
colonia europea?*

-Richard Stith



Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series
Vol. 2 No.8
May 2003

The Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series

The Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series is produced by the Jean Monnet Chair of the University of Miami, in cooperation with the Miami European Union Center.

These monographic papers address issues relevant to the ongoing European Convention which will conclude in the Spring of 2003. The purpose of this Convention is to submit proposals for a new framework and process of restructuring the European Union. While the European Union has been successful in many areas of integration for over fifty years, the European Union must take more modern challenges and concerns into consideration in an effort to continue to meet its objectives at home and abroad. The main issues of this Convention are Europe's role in the international community, the concerns of the European citizens, and the impending enlargement process. In order for efficiency and progress to prevail, the institutions and decision-making processes must be revamped without jeopardizing the founding principles of this organization. During the Convention proceedings, the Jean Monnet/Robert Schuman Papers will attempt to provide not only concrete information on current Convention issues but also analyze various aspects of and actors involved in this unprecedented event.

The following is a list of tentative topics for this series:

1. The challenges of the Convention: the ability to govern a supranational Europe or the return to intergovernmental cooperation?
2. How will the member states figure in the framework of the Convention?
3. The necessity to maintain a community method in a wider Europe.
4. Is it possible for the member states to jeopardize the results of the Convention?
5. The member states against Europe: the pressures on and warnings to the Convention by the European capitals.
6. Is it possible that the Convention will be a failure? The effects on European integration.
7. Similarities and differences between the European Convention and the Philadelphia Convention of 1787.
8. The role of a politically and economically integrated Europe in the governance of the world.
9. How important is European integration to the United States today?
10. The failure of a necessary partnership? Do the United States and the European Union necessarily have to understand each other? Under what conditions?
11. Is it possible to conceive a strategic partnership between the United States, the European Union and Russia?
12. Russia: a member of the European Union? Who would be interested in this association?

Miami European Union Center
University of Miami
1531 Brescia Avenue
Coral Gables, FL 33146-3010
Phone: 305-284-3266; Fax: 305-284-4875
E-Mail: jroy@miami.edu
Webs: www.miami.edu/international-studies/euc
www.euroy.org; www.miamieuc.org

Jean Monnet Chair Staff:
Joaquín Roy (Director)
Aimee Kanner (Associate Director)
Mariela Arenas (Editor)
Roberto Domínguez (Research Assistant)
Nouray Ibyamova (Research Assistant)

México: ¿nuevamente una colonia europea?

Richard Stith *

The Jean Monnet Chair
University of Miami
Miami, Florida
May 2003

* J.D. (Yale), Ph.D. (Yale), Profesor de Derecho, Valparaiso University, Valparaiso, Indiana 46383, U.S.A. Email: richard.stith@valpo.edu Copyright© Richard Stith, 2003. El autor agradece la colaboración de los señores y señora Sergio Casillas, Gerardo Castillo Torres, Valentino Cornejo López, Yurixhi Gallardo Martínez, Profesor Jorge Jiménez Torres, Quetzalcóatl López Ochoa, y César Daniel Pérez C. Agradece también el apoyo de la Comisión Fulbright-García Robles y de la Universidad Panamericana (Guadalajara). Las conclusiones, sin embargo, son sólo las del autor.

MEXICO: ¿NUEVAMENTE UNA COLONIA EUROPEA?

El 26 de junio del año 2000 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación¹ el decreto promulgatorio del "Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros" mejor conocido como "Acuerdo Global"².

No obstante los medios de comunicación, así como los expertos en la materia, han dado mayor relevancia al área de libre comercio e intercambio de bienes y servicios entre las partes firmantes, éste es un tratado que va mucho más allá de una simple convención comercial.

Como se desprende del propio título, México es ya un país asociado con la Unión Europea, comprometido a una concertación política y cooperación con ella.

Con este Acuerdo Global habrá, sin duda, muchas ventajas y desventajas para México. El presente artículo sólo se refiere a las desventajas que el Acuerdo representa, ya que nos parece que han sido poco tratadas por los medios de comunicación y poco debatidas en el Senado de la Nación³. Tampoco se pretenden tratar todos los aspectos potencialmente negativos del Acuerdo. Por ejemplo, no entramos en el análisis de los posibles perjuicios económicos para México, en lo general o en los grupos más vulnerables. No negamos ni afirmamos lo que dijo, por ejemplo, una eurodiputada a mediados de febrero de 2001 al respecto de que, con este Acuerdo basado en el libre mercado, México "ya no tendrá la posibilidad de establecer mecanismos para proteger a los sectores más desprotegidos"⁴. Tampoco entramos en el argumento contrario de que el Acuerdo pone los derechos humanos encima del desarrollo económico y de la democracia⁵.

Nuestro propósito se limita sólo a cuestionar las nuevas instituciones creadas por el Acuerdo, a decir: el Consejo Conjunto y el Comité Conjunto, que tienen el poder de dictar normas vinculantes sin el consentimiento democrático del Senado mexicano.

¹ Diario Oficial de la Federación, 26 de Junio de 2000. Segunda Sección, p. 01

² Conocido así para distinguirlo del anterior "Acuerdo Interino" (después incorporado al Acuerdo Global como Decisión 2/2000 del Consejo Conjunto CEMéxico).

³ "Las comisiones unidas de Comercio y Relaciones Exteriores emitieron el dictamen aprobatorio en una sola sesión el 15 de marzo [de 2000]... y 5 días después se ratificó por el Pleno del Senado". Margarita Vargas y Andrés Peñaloza, "El proceso de negociación y ratificación", p. 15 en Derechos Humanos y Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea", editado por el Instituto de Estudios de la Revolución Democrática. Publicado el 1º de marzo de 2001.

⁴ Caroline Lucas, Grupo de los Verdes. Entrevistada por Inder Bugarin para el grupo noticioso Reforma, 15 de febrero de 2001. En pocas palabras, la economía de la UE está mucho más respaldada que la de México, lo que da a México, en lo general y especialmente a sus clases desprotegidas, una gran vulnerabilidad.

⁵ El respeto a los derechos humanos constituye un elemento esencial del Acuerdo (Art. 1) cuyo incumplimiento justifica "medidas apropiadas" sin el normal aviso previo. Art. 58 (1) y (2)(b).

Como dijo la misma eurodiputada antes citada, “todo parece indicar que en un futuro, México ya no será independiente a la hora de dictar su política económica”⁶.

El poder del Consejo Conjunto

El artículo 47 del Acuerdo Global dice a la letra:

El Consejo Conjunto, a efectos de alcanzar los objetivos del presente Acuerdo, estará facultado para tomar decisiones en los casos previstos en el Acuerdo. Las decisiones que se adopten tendrán carácter vinculante para las Partes, que tomarán las medidas necesarias para ejecutarlas. El Consejo Conjunto podrá también hacer las recomendaciones pertinentes.

Las decisiones y recomendaciones se adoptarán previo acuerdo entre las dos Partes.

Es claro que de acuerdo con el derecho internacional, al firmar este Acuerdo, México se comprometió a obedecer las determinaciones emitidas por el Consejo Conjunto. Es decir, en el plano internacional, las decisiones del Consejo obligan a México (y también, claro está, a los países europeos) porque el Acuerdo dice que éstas tendrán un “carácter vinculante”. Sin embargo, con todo, un tratado por sí mismo no puede determinar su propio efecto doméstico. Gracias al Acuerdo mismo, sabemos que, si no obedeciera éstas decisiones, México estaría violando el derecho internacional. Pero no podemos saber si tienen efecto directo o vinculante dentro de México hasta que hayamos examinado el derecho interno mexicano.

Dicho de otra manera, el derecho internacional en sí no puede hacer más que imponer deberes a las naciones soberanas que firmen tratados. No puede impedir que violen tales deberes, aunque sí puede castigar sus violaciones. El derecho internacional no puede invalidar ni derogar leyes nacionales que vayan en contra del derecho internacional, pues las naciones soberanas siguen teniendo la libertad de desobedecer, libertad implícita en el concepto de soberanía.

Con esta tradicional “libertad de pecar”, el peligro del mencionado Acuerdo para la democracia y la independencia mexicanas habría sido mucho menor. Si el Consejo Conjunto hubiera tomado decisiones vinculantes después rechazadas por el Congreso mexicano, éstas no habrían tenido efecto jurídico alguno dentro del territorio mexicano. Aunque México hubiera sufrido por su desobediencia frente a la Unión Europea, la democracia interna no se habría dañado. Pero en el año 1999, esta libertad interna de la democracia mexicana dejó de existir; los *deberes* internacionales se volvieron *incapacidades* nacionales. Una decisión de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación⁷ elevó los tratados internacionales casi al nivel de la Constitución, y por lo tanto dio a decisiones como las del Consejo Conjunto un carácter casi equivalente al de una reforma constitucional, por enc ontrarse encima de toda ley federal o estatal.

⁶Caroline Lucas, op. cit., nota 4.

⁷Tesis del Pleno LXXVII/1999 TRATADOS INTERNACIONALES SE UBICAN JERARQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, aprobada en sesión privada el 28 de octubre de 1999. Esta tesis fue elaborada primero en el amparo en revisión 1475/98, Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo, 11 de mayo de 1999.

El Artículo 133 de la Constitución mexicana a la letra dice:

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.

Hasta el año 1999, se había entendido que este artículo 133 pone las leyes federales y los tratados (término que incluye también convenios denominados acuerdos⁸) en un mismo plano, por debajo de la Constitución, como sucede en los EE. UU. con un artículo constitucional muy parecido⁹. Teniendo el mismo rango jurídico, rige el posterior sobre el anterior. Es decir, una ley federal podía (hasta 1999) anular los efectos internos de un tratado anterior¹⁰.

Todo cambió en el año 1999 con una nueva interpretación de la Carta Magna mexicana por el Pleno de la Suprema Corte. De la independencia del derecho internacional frente al derecho nacional, es decir, de la imposibilidad de invocar el derecho interno como justificación en el derecho internacional de incumplimiento de un tratado, la Corte dedujo que el nacional esta debajo del internacional¹¹. De ser dos sistemas jurídicos casi independientes (concepto cuasi-dualista) pasaron a ser un sistema cuasi-monista, con el derecho internacional por encima de todas las leyes nacionales, con excepción de la Constitución. (No es todavía un sistema plenamente monista, ya que sigue existiendo la posibilidad de una obligación válida en el plano internacional pero inválida en el plano nacional, pues si la Corte declara inconstitucional una norma internacional, ésta deja de tener efectos internos pero puede continuar con efectos externos.)

En otras palabras, con la nueva jurisprudencia de 1999, la Corte tiene una base mucho más amplia (la Constitución y también los tratados) que puede interpretar para anular leyes nacionales de cualquier tipo. La Corte aumentó también su poder con respecto de la interpretación de los tratados. El Congreso de la Unión no puede hacer

⁸ El Artículo 2 de la Ley sobre Celebración de Tratados de 1992 indica que un convenio internacional celebrado por los Estados Unidos Mexicanos "cualquiera que sea su denominación" se considerará un Tratado en el sentido de los artículos 76 y 133 de la Constitución Política.

⁹ Artículo VI (2) de la Constitución de los Estados Unidos dice "*This Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in pursuance thereof, and all Treaties made ... under the authority of the United States, shall be the Supreme Law of the Land ...*"

¹⁰ Se trata de las tesis aparecidas bajo los rubros LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA (publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Tomo 60, Diciembre de 1992, Tesis P. C/92, página 27); TRATADOS INTERNACIONALES. EL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL, ÚLTIMA PARTE, NO ESTABLECE SU OBSERVANCIA PREFERENTE SOBRE LAS LEYES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EMANADAS DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. (publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo 151-156, Sexta Parte, página 195) y TRATADOS INTERNACIONALES Y LEYES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EMANADA DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. SU RANGO CONSTITUCIONAL ES DE IGUAL JERARQUÍA (publicada en el Semanario Judicial de la Federación Tomo 151 -156, Sexta Parte, página 196).

¹¹ La Corte dedujo su nueva tesis del Artículo 27 de la Convención de Viena (1969) sobre el derecho de los Tratados, que dice: "Una Parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado." Como se ve, no hay nada en este artículo vienes que distingue entre leyes y constituciones. Así es que, si deduce de la Convención de Viena que toda ley nacional esté debajo de todo tratado internacional, con efecto tanto interno como externo, ¿por qué no deduce la Suprema Corte también que toda norma constitucional nacional contraria a cualquier tratado se derogue por lo mismo, también con efecto doméstico?

nada ahora frente a una interpretación errónea de un tratado por parte de la Corte. Para el Senado, y todos los demás legisladores, las interpretaciones judiciales de los tratados son ahora tan vinculantes como las de la Constitución.

Es importante subrayar que el poder que tiene el Consejo Conjunto de vincular a México de manera tan importante, no depende de ninguna manera de una obligación europea recíproca de dar igual efecto a sus decisiones en Europa. No hay nada en el Acuerdo Global que ordena que el rango jurídico de las decisiones de Consejo tenga que ser el mismo dentro de las dos Partes. Todo depende del derecho interno. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dejado muy clara la situación en México, pero no es exactamente así en Europa. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, los tratados no son todos iguales en cuanto a sus efectos internos¹². No sabemos todavía el carácter jurídico europeo de las decisiones de Consejo Conjunto.¹³

Es necesario examinar también la amplitud de la jurisdicción del Consejo Conjunto. Si fuera muy estrecha, su poder vinculante no tendría tanta importancia. Desgraciadamente, tiene un campo de acción muy amplio en el cual puede imponer su voluntad, amplio no sólo en asuntos comerciales, sino también (como se desprende del propio título: “Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación”) en muchos más aspectos, que no se restringen en lo meramente económico.

Comenzando con la parte comercial del Acuerdo, se nota enseguida que abarca casi por completo la vida económica del país. Para “fomentar... una liberalización bilateral y preferencial, progresiva y recíproca”¹⁴, el Consejo Conjunto “decidirá las medidas” en cuanto a los bienes y también a los servicios¹⁵. El mismo Consejo “adoptará las medidas para la supresión progresiva y recíproca respecto a movimientos de capital y pagos”¹⁶, y tiene semejante poder sobre la contratación pública, competencia y propiedad intelectual¹⁷. Cabe señalar que estos poderes vinculantes envolverán juicios políticos y no solamente técnicos. Por ejemplo, cuando el Consejo decide las medidas para la liberalización de bienes “en la decisión se incluirán... excepciones generales justificadas por motivos de moralidad pública, orden público o seguridad pública [y] protección de la vida... de los seres humanos”¹⁸ (¿Puede el Consejo prohibir, o imponer, el comercio de embriones humanos?). En cuanto a la competencia, “el Consejo Conjunto decidirá sobre... cualquier abuso de posición dominante por parte de una o más empresas, [y sobre] monopolios de Estado de carácter comercial, [y] empresas públicas”¹⁹ (¿Puede el Consejo eliminar el monopolio que tiene PEMEX en el comercio petrolero mexicano?).

¹² Véase la discusión del estatus de los acuerdos internacionales en el derecho de la Comunidad europea en Jacques H. J. Bourgeois, “The European Court of Justice and the WTO: Problems and Challenges”, en The EU, the WTO, and the NAFTA, editado por J. H. H. Weiler (Oxford, 2000).

¹³ Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, es probable que las normas concretas vinculan el derecho interno europeo. Véase en general, Paolo Mengozzi, European Community Law, trad. por Patrick Del Duca, Second Edition (Kluwer, 1999) pp. 310-311.

¹⁴ Artículo 4.

¹⁵ Artículos 5 y 6.

¹⁶ Artículo 9.

¹⁷ Artículos 10, 11 y 12.

¹⁸ Artículo 15 (k).

¹⁹ Artículo 11 (2) (b), (d) y (e).

Todo lo mencionado anteriormente está explícitamente dentro de la jurisdicción delegada al Consejo Conjunto, con la palabra “decidirá” u otra similar, como hemos visto. Pero el Acuerdo habla también de muchos otros temas sin mencionar claramente quién tiene el poder de decisión, ni quién tiene el poder de decidir quién tiene ese poder. Este hueco jurídico lo puede llenar fácilmente el mismo Consejo, ya que no hay otra institución u órgano contemplado en el Acuerdo que pueda intentarlo, y dado que el Acuerdo sí dice que el Consejo esta “encargado de supervisar la aplicación del presente Acuerdo” y que “examinará todas las cuestiones principales que surjan dentro del marco del presente Acuerdo y cualquier otra cuestión bilateral o internacional de interés mutuo”²⁰. De tal forma, parece que el Consejo tendrá poder de decisión sobre las treinta áreas de “cooperación” señaladas por el Acuerdo²¹, áreas que incluyen lucha contra las drogas²², formación y educación²³, cultura²⁴, información y comunicación²⁵, medio ambiente y recursos naturales²⁶, asuntos sociales y superación de la pobreza²⁷, “el desarrollo de la sociedad civil por medio de programas de enseñanza, formación y sensibilización de la opinión pública”²⁸ y, como hemos visto, cualquier otro asunto de “interés mutuo”. Más vago y más amplio aún es el Artículo 1 del Acuerdo, que dice que el “respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales tal como se enuncian en la Declaración Universal de Derechos Humanos... constituye un elemento esencial del presente Acuerdo”. Si es esencial, ¿no tendrá que entrar en los juicios del Consejo? ¿Tendrá el Consejo la sabiduría y la legitimidad política de emitir juicios sobre la naturaleza de la democracia y de los derechos humanos?

Queda clara una cosa, el Acuerdo que estudiamos dista mucho de ser una mera convención de naturaleza mercantil o comercial, es el esbozo de toda una programación, la delineación de las políticas gubernamentales, sociales, económicas y culturales que seguiremos en los años por venir. No hay nada parecido en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con los Estados Unidos. El TLCAN no va mucho más allá de un tratado económico, ni instituye ningún organismo como el Consejo Conjunto con el poder de hacer nuevas normas vinculantes para los estados firmantes²⁹.

El proceso legislativo del Consejo Conjunto

Para dar legitimidad democrática a este consejo tan poderoso, no basta que haya sido aprobado por el Senado mexicano: primero porque hubo poco debate antes de ratificar el Acuerdo³⁰, y aun después había muy pocas personas³¹ que sabían que se trataba de un proceso legislativo encima del Congreso de la Unión; y segundo, porque ciertamente

²⁰ Artículo 45.

²¹ Título VI, Cooperación, Artículos 13-44.

²² Artículo 28.

²³ Artículo 30.

²⁴ Artículo 31.

²⁵ Artículo 33.

²⁶ Artículo 34.

²⁷ Artículo 36.

²⁸ Artículo 39 (1) (a), bajo el título “Cooperación sobre derechos humanos y democracia”.

²⁹ Véase Frederick M. Abbott, “The North American Integration Regime and its Implications for the World Trading System”, en el libro editado por J.H.H. Weiler, op. cit., nota 12.

³⁰ Véase nota 3 supra.

³¹ Dra. Aurora Sáez, Directora General del Centro de Información y Difusión de la Unión Europea en Jalisco, conferencia dictada el 28 de noviembre de 2000, Universidad Panamericana, Guadalajara.

hay límites a la delegación de poder que pueden hacer los representantes del pueblo³². Aunque tuviera la aprobación de la mayoría del Senado, por ejemplo, la instalación a través de un tratado de una dinastía real mexicana carecería de legitimidad democrática.

Para ver si el Consejo Conjunto es compatible con la democracia, a pesar de estar por encima del Congreso, hay que mirarlo a dentro. Sólo si sus procesos internos involucran necesariamente la voluntad del pueblo mexicano se puede decir que es, de alguna manera, democrático y no una delegación excesivo de poder. Lamentablemente, los artículos que definen la naturaleza del Consejo nos dan poca esperanza.

Es clave el Artículo 46:

- 1. El Consejo Conjunto estará formado por miembros del Gobierno de México, por una parte, y los miembros del Consejo de la Unión Europea y miembros de la Comisión Europea, por otra.*
- 2. Los miembros del Consejo Conjunto podrán hacerse representar, de conformidad con las condiciones establecidas en su reglamento interno.*
- 3. El Consejo Conjunto establecerá su propio reglamento interno.*
- 4. La Presidencia del Consejo la ejercerá, alternativamente, un miembro del Gobierno de México y un miembro del Consejo de la Unión Europea, de conformidad con las disposiciones que se establezcan en su reglamento interno.*

Como se ve, la única conexión al pueblo de México es muy indirecta: El pueblo elige a su Presidente, él nombra al Delegado o a los Delegados al Consejo, y el Consejo decide lo que quiera. Claro que, como vimos al principio de este ensayo, conforme al Artículo 47, ninguna decisión puede adoptarse sin “previo acuerdo entre las dos Partes”, lo que parece dar un veto al representante de México. Pero hay que fijarse en el hecho de que el Consejo Conjunto está compuesto de “los miembros del Consejo de la Unión Europea y miembros de la Comisión Europea”, es decir, potencialmente de todos los países de la Unión Europea. México puede ser sólo una voz entre muchas.³³

Fíjense también: El Senado mexicano no tiene voz alguna en la legislación que emana del Consejo Conjunto. En cambio, el equivalente europeo del Senado (es decir, el Consejo (de Ministros) de la Unión Europea) sí tiene una voz por lo menos igual a la de la Comisión Europea (el Poder Ejecutivo europeo).

La Comunidad Europea recientemente ha firmado semejantes Acuerdos de Asociación con otros países, entre ellos con la República Checa, firmado en Octubre de 1993. Si comparamos el Acuerdo firmado por México con el que fue firmado por la República Checa, nos permitirá hacer algunos comentarios al respecto. El primero de ellos estriba en el establecimiento de las partes que llevarán a cabo el Diálogo Político (establecido en el Artículo 3 del Acuerdo Global UE-México): ambos Acuerdos establecen como medios para realizarlo los niveles Presidencial, Ministerial y de altos funcionarios, además de los canales diplomáticos³⁴. Sin embargo en la Declaración

³² Este es el argumento del Tribunal Constitucional Alemán en su decisión sobre el Tratado de Maastricht, *Brunner and Others v. The European Union* [1994] 1 CMLR 57.

³³ En la primera reunión del Consejo Conjunto de 27/2/01, había representantes del Gobierno mexicano, del Consejo de la Unión Europea, del "segundo pilar" de la UE (Política Exterior y de Seguridad), y de la Comisión Europea. La segunda reunión, de 13/6/02, tenía la misma composición; en la tercera, faltaba representación del segundo pilar.

³⁴ Párrafo 3 de la Declaración Conjunta de la Unión Europea y México sobre Diálogo Político, incorporado por referencia al Acuerdo Global en su Artículo 3 (2), y el Acuerdo de Asociación (“Europe Agreement”) entre la República Checa y la Comunidad Europea, Artículos 2 a 5. Una asamblea

Conjunta sobre Diálogo Político --del Acuerdo Global UE-México, al contrario del Checo-- se omite declarar algo sobre el nivel parlamentario de manera expresa³⁵, el cual consideramos tiene trascendencia por ser el Congreso, sin duda alguna, el foro en donde existe la posibilidad de que las aspiraciones de la ciudadanía sean escuchadas.

Más lejos aún de la democracia ordinaria, puede ser que el Consejo Conjunto “podrá delegar cualquiera de sus competencias en el Comité Conjunto” cuyas decisiones tendrán igual carácter vinculante³⁶. Este Comité Conjunto está compuesto de “representantes” de los miembros del Consejo Conjunto (en su caso, “normalmente... de altos funcionarios” mexicanos)³⁷. Parece ser un comité técnico. Tiene el deber de reunirse por lo menos una vez al año³⁸, al contrario del Consejo Conjunto que no tiene reuniones preestablecidas.

Sacando conclusiones evidentes en lo expuesto anteriormente, en cuanto al carácter democrático de estas instituciones, se puede decir que existen las siguientes posibilidades:

- (1) que las decisiones que emanan de ellas carezcan de conexión con alguna voluntad política, siendo tomadas por tecnócratas alejados del pueblo mexicano y también de los pueblos europeos; o
- (2) que las decisiones expresen la dominación de Europa sobre México, ya sea por la presión psicológica de ser México sólo un país frente a un continente, o por la desigualdad de recursos técnicos para fundar argumentos contrarios a los de la Comisión Europea, que cuenta con peritos de altísimo nivel; o
- (3) que las decisiones sean el reflejo de las políticas gubernamentales de los distintos países, en su caso el del Presidente de México, como suele suceder dentro de la misma Unión Europea³⁹.

Esta última posibilidad sería claramente la mejor desde el punto de vista democrático, porque reflejaría indirectamente la voluntad del pueblo que ha elegido al Presidente⁴⁰. Pero es también una manera en que el Presidente de México, con la colaboración de los gobiernos europeos, puede eludir completamente al Congreso e imponer una norma que vale casi tanto como una reforma constitucional (en que está encima de las leyes federales emanadas del Congreso de la Unión). La política transitoria de un sólo gobierno puede así inscribirse en piedra, piedra tan dura que ni siquiera la podría borrar el siguiente Presidente de la República, a menos que las

parlamentaria es normal en los acuerdos de asociación que firma la UE, según Paolo Mengozzi, op. cit. nota 13, p. 309.

³⁵ El Artículo 5 del Acuerdo de Asociación con la República Checa habla explícitamente de “political dialogue at parliamentary level”.

³⁶ Artículo 48 (2) del Acuerdo Global México-UE.

³⁷ Artículo 48 (1).

³⁸ Artículo 48 (3). Hasta la fecha, se ha reunido dos veces, 3/10/01 y 3/10/02.

³⁹ Véase “The Democratic Deficit and the Legislative Process” en Damian Chalmers, European Union Law, Volume One (Ashgate, 1998), páginas 182-190.

⁴⁰ Cabe agregar, sin embargo, que el presidente mexicano puede no representar la mayoría del pueblo. Los que eligieron a Vicente Fox como Presidente de México, son una mayoría solamente relativa. Sólo el 42.52% de los mexicanos votaron por la “Alianza por el Cambio” (conformada por el Partido Acción Nacional y el Partido Verde Ecologista de México), cuyo candidato era Fox. Es decir, en realidad, la gran mayoría mexicana del pueblo (el 57.48%) no eligió a su actual Presidente. (ver datos publicados por el Instituto Federal Electoral en http://www.ife.org.mx/comp_test/reportes/centrales/Presidente.html)

posiciones de los gobiernos europeos hayan cambiado en la misma dirección, para así formar un nuevo consenso en el Consejo Conjunto.

Otra razón por la cual un Presidente mexicano puede preferir usar esta nueva Cámara Legislativa supranacional, es que no tiene que preocuparse por los límites constitucionales del Poder Federal. Según el tercer punto de los considerados de la Tesis jurisprudencial LXXVII/1999 de la Suprema Corte de Justicia ya antes citada, los Tratados pueden imponer normas a las Entidades Federativas también dentro de las competencias explícitamente reservadas para éstas en la Constitución⁴¹.

Influencias político-económicas internacionales

Como todos sabemos, el fenómeno de la globalización está haciendo cada día más difícil la sobrevivencia tanto de la soberanía nacional como de la democracia, porque la coordinación de la economía global parece tener que ser algo uniforme y técnico en el cual no caben las voluntades políticas de los distintos pueblos. Además, existe lo que Kenneth Anderson llama un nuevo imperialismo, el "imperialismo jurídico internacional"⁴². La globalización económica hace muy difícil la autonomía de los Estados, y diversas ideologías ven una oportunidad de inscribir sus valores (de derechos humanos controvertidos, de ecologismo extremo, o de la simple hegemonía política) en la constitución mundial que se está escribiendo (sin ninguna autorización democrática). La misma UE tiene un cierto espíritu misionero y paternalista que se ve muy claramente en los reportajes de las reuniones del Consejo y del Comité. Hay proyectos de cooperación sobre consolidación del Estado de Derecho y sobre los derechos humanos, por ejemplo, que parecen tener mucho que ver con México y, curiosamente, nada que ver con Ulster, con el bombardeo a Serbia, ni con la posible antinomia jurídica sobre la cual se basa la UE.⁴³ Queriendo, o por lo menos aceptando, competir en el mercado global, países como México están vulnerables a condiciones políticas que los grandes poderes, como la Unión Europea, impongan.

Tampoco sorprende que esta construcción de un organismo legislativo supranacional venga de los países de Europa. Ellos no tendrán miedo de ella, no sólo porque el Acuerdo puede tener menos efectos jurídicos entre ellos, como hemos visto anteriormente, sino también porque ya están acostumbrados a vivir con un llamado

⁴¹ "El Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y por la ratificación que hace del instrumento internacional obliga a los Estados de la Unión. No existe limitación competencial entre la Federación y las Entidades Federativas en relación con el contenido del Tratado... [aunque] para efectos internos, pertenezca al ámbito de las Entidades Federativas". Página 114, párrafo 3, nota 7 supra.

⁴² Véanse por ejemplo: "The Ottawa Convention Banning Landmines, the Role of International Non-Governmental Organizations and the Idea of International Civil Society", European Journal of International Law, Volume 11, Number 1, March 2000, page 91-120; y "Secular Eschatologies and Class Interests of the Internationalized New Classes", in, Peter Juviler and Carries Gustafson, eds., Religion and Human Rights: Competing Claims, (M.E. Sharpe, 1998). Véase también Richard T. Stith y Joseph H. H. Weiler, Dos visiones norteamericanas de la jurisdicción de la Unión Europea, (Universidad de Santiago de Compostela, 2000), especialmente página 81.

⁴³ Hablamos aquí de la imposibilidad lógica de construir a partir de las constituciones nacionales un orden normativo superior a ellas. Véase Richard T. Stith, *ibid.* y la decisión sobre el Tratado de Maastricht del Tribunal Constitucional Alemán, *Brunner and Others v. The European Union* [1994] 1 CMLR 57.

“déficit democrático”⁴⁴ y con una gran pérdida de soberanía nacional. Los europeos a través de muchos años han entregado poco a poco sus decisiones económicas y políticas a un Consejo y una Comisión con una legitimidad democrática muy atenuada. Pero al mismo tiempo no han creado un espíritu de pueblo único europeo con la demanda consecuente de una nueva soberanía continental independiente. Puede que no les importe tanto un Acuerdo que cree nuevas instituciones encima de cualquier Estado, porque han vivido por años sin ningún Estado fuerte. En gran parte, los países europeos, cambiaron sus democracias por una tecnocracia supranacional ya hace mucho tiempo⁴⁵.

¿Habrá solución?

Por lo común, el jurista piensa primero en apelar a las Cortes en busca de un remedio. Veremos, sin embargo, que resultaría difícil en este caso y que deben buscarse también soluciones políticas para rescatar la independencia y democracia mexicanas.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podría ayudar mucho si retomara la interpretación constitucional de la jurisprudencia anterior a 1999, en la cual permitía que las leyes federales pudieran interpretar y hasta anular tratados y cualquier legislación secundaria que emanara de ellos (sólo con efecto doméstico, está claro). Sabiendo de este poder de resistencia nacional, el Consejo Conjunto sentiría mucha presión de no imponer nuevas normas impopulares a México.

Si no quiere anular una jurisprudencia tan recientemente sentada, la Suprema Corte podría modificarla solamente respecto a los tratados que verdaderamente construyen una cámara legislativa supranacional, en cuanto a su amplia competencia sustantiva de crear normas secundarias, como este Acuerdo Global.

Mérito tendría también este argumento de inconstitucionalidad: El poder enorme de crear legislación secundaria que le ha sido delegado por medio del Acuerdo Global al Consejo Conjunto, aún al Comité Conjunto, no parece compatible con las instituciones democráticas arraigadas en la Constitución. En particular, no parece compatible con el Artículo 72(f) de la Constitución, que dice:

“En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismo trámites establecidos para su formación”

Hay dos argumentos posibles aquí. El primero es más fuerte pero tiene menor alcance. Si el Consejo Conjunto hiciera una norma vinculante contradiciendo una ley anterior, estaría derogando una ley por un trámite diferente de la cual se siguió en su formación (es decir, no por el trámite normal a través de las cámaras legislativas federales o estatales). Tal norma del Consejo y la autorización en el Acuerdo de hacer tales normas sería n por lo tanto inconstitucionales⁴⁶. El problema con este argumento es que no parece impedir que el Consejo Conjunto haga normas en campos nuevos, donde no

⁴⁴ Véase nota 39 *supra*, y Jeremy Rabkin, "Is EU policy Eroding the Sovereignty of Non-Member States?", 1 *Chicago Journal of International Law* 273 (2000).

⁴⁵ La Comisión Europea, compuesta en gran parte de técnicos profesionales, tiene un papel de liderazgo en la legislación europea. Véase Chalmers, op. cit., nota 39, páginas 86-101.

⁴⁶ Este argumento es de Quetzalcóatl López Ochoa.

contradice ninguna norma previa, y que estas normas estén inmunes a cualquier remedio de parte de un poder legislativo mexicano.

La otra conclusión que se puede deducir de este Artículo 72(f) es que dado que el Senado de la República tuvo que aprobar el Acuerdo Global para darle el estatus de “ley”, el Consejo Conjunto no debe interpretar ni reformar el Acuerdo sin observar el mismo trámite (es decir, presentar las interpretaciones y los cambios al Senado para su aprobación)⁴⁷. Lo bueno de este argumento es que llega a requerir una aprobación democrática aún para las nuevas normas que no contradicen a leyes mexicanas anteriores. Lo malo es que no es claro que usar los poderes previstos en el Acuerdo sea siempre “interpretación, reforma o derogación” del Acuerdo⁴⁸.

Los problemas procesales para plantear una cuestión de inconstitucionalidad pueden ser aún más grandes. Desde la perspectiva jurídica, y a través de los recursos que la legislación interna consagra, aparecen dos vías por las que un tratado que no este de acuerdo con la Constitución Política podría ser atacado.

La primera se refiere a la acción de inconstitucionalidad. La acción de inconstitucionalidad se encuentra prevista en la fracción II del artículo 105 de la Constitución. Según dicho numeral, es facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el conocer de acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear posibles contradicciones entre una norma de carácter general y la propia Carta Magna. Tal es el caso del Acuerdo Global, ya que ciertamente se le puede considerar una norma de carácter general, y como hemos analizado puede plantear una contradicción a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. No obstante lo anterior, y a pesar de que expresamente la disposición constitucional faculta al treinta y tres por ciento de los miembros del Senado para iniciar tal acción en contra de un tratado internacional celebrado por el Estado Mexicano, esta opción no es viable para el caso concreto del Acuerdo con la Unión Europea, puesto que el derecho mexicano prescribe, de acuerdo al texto del artículo en comento, la acción de inconstitucionalidad debe ejercitarse a los treinta días naturales siguientes a la publicación del tratado en el Diario Oficial de la Federación, mismos que ya han transcurrido para el caso del Acuerdo.

La Constitución en sus artículos 103 y 107 consagra el Juicio de Amparo, medio de defensa por excelencia de las llamadas garantías individuales contra los actos de autoridad inconstitucionales e ilegales. El Juicio de Amparo se instrumentaría no en contra del Acuerdo en sí, en tanto que no sea una norma de carácter autoaplicable. Probablemente se opondría en contra de los actos concretos de autoridad que pretendieran dar aplicación a dicho Acuerdo, argumentado que carecen de fundamentación, por tener su origen en un tratado que viola los aspectos más esenciales de democracia y soberanía que consagra el máximo ordenamiento positivo. Dicha cuestión, al versar de forma indirecta sobre la inconstitucionalidad de una norma general debería ser resuelta, en última instancia, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; pero sin entrar a considerar los aspectos técnico-jurídicos que complicarían el

⁴⁷ Alberto Arroyo, “Metaconstitucionalidad e imprecisión jurídica”, en Derechos Humanos y Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea, op. cit., nota 3 supra, página 77.

⁴⁸ Así seguimos teniendo el problema de que el Consejo Conjunto puede emitir normas o regulaciones secundarias, sin tener que enmendar o reformar el Acuerdo. En tal caso, el Senado no tendría la facultad de aprobar este tipo de normatividad emanada por el Consejo.

juicio de amparo, de suponer favorable la resolución de la Corte, esta tendría la desventaja de que sólo dejaría sin efectos el acto concreto reclamado y para el particular concreto que instó el juicio. La relatividad de tal sentencia, como se puede apreciar, no terminaría por resolver en el fondo el problema de un tratado inconstitucional de esta magnitud, puesto que aún habiendo sido declarado contrario a la Carta Magna, seguiría teniendo efectos para el resto de los particulares en el resto de los actos de autoridad que tuvieran como objeto la aplicación del mismo Acuerdo.

Sin embargo, esta limitación del juicio de amparo puede tener efectos favorables cuando se trata de una ley federal o estatal anulada por una norma procedente del Consejo Conjunto o del Comité Conjunto. Una vez que este claro que las Cortes no van a anular dicha ley por ser incompatible con la norma procedente del Acuerdo (porque esta norma es a su vez incompatible con el Art. 72[f] de la Constitución), esa ley recobraría vigencia porque nadie va a seguir intentando derogarla. De esta manera sí es posible una resistencia parcial a estas nuevas cámaras legislativas supranacionales.

¿Podría ser más eficaz una solución política? El Artículo 57 del Acuerdo Global indica que una Parte “podrá denunciar el Acuerdo mediante notificación a la otra Parte. El presente Acuerdo dejará de aplicarse seis meses después de la fecha de tal notificación”. Una rescisión total parecería poco probable, políticamente hablando, pero su posibilidad daría hincapié a una petición de modificación por parte de México. El Presidente por sí mismo podría iniciar esta petición. Pero, ¿por qué pediría un presidente que se disminuyera su propio poder? Entonces, ¿podría el Congreso mexicano dictar una ley obligando al Presidente a conseguir ciertos cambios en el Acuerdo, y aún a denunciarlo si no los pudiera obtener? El problema jurídico aquí sería solamente interno. No hay nada en el Acuerdo que diga que el Congreso no puede insistir en la modificación del Acuerdo. Pero un Presidente en desacuerdo podría responder que sería una invasión de su competencia como Poder Ejecutivo, atacando tal ley de inconstitucional.

El mismo problema de invasión de esferas competenciales podría resultar de otra sugerencia: que el Congreso Federal imponga al Delegado mexicano ante el Consejo Conjunto el deber de consulta previa con el Senado antes de que aquél votara sobre ciertos asuntos claves. La participación de los parlamentos nacionales en la creación de normas supranacionales es una vía importante por la cual la Unión Europea pretende superar su propio déficit democrático⁴⁹, pero también esta solución podría ser declarada inconstitucional por el alto tribunal mexicano.

Es posible que la jurisprudencia de la Suprema Corte haya dado al Acuerdo Global con la Unión Europea una fortaleza tan grande que la única vía legislativa de modificarlo sea una reforma constitucional. Si los tratados están encima de toda ley inferior a la Constitución, sólo la reforma de la Constitución podrá derogarlos⁵⁰.

⁴⁹ Véase Chalmers, op. cit., nota 39.

⁵⁰ Aun así, dicha reforma no tendría efectos retroactivos, acorde al Artículo 14 de la Carta Magna mexicana.