

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE

Forschungsprojekt:
„MERCOSUR und NAFTA:
Institutionen und Entscheidungs-
strukturen in asymmetrischen
Integrationsprozessen“
(Finanzierung: Fritz-Thyssen Stiftung)

El TLCAN: una convergencia inesperada con el modelo de la Unión Europea

Stephan Sberro (ITAM, México)

INSTITUT FÜR
IBEROAMERIKA-KUNDE
HAMBURG



ARBEITSPAPIER Nr. 3

September 2002

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE

Forschungsprojekt:

„MERCOSUR und NAFTA: Institutionen und Entscheidungsstrukturen in
asymmetrischen Integrationsprozessen“

Arbeitspapier Nr. 3

**TLCAN:
una convergencia inesperada con el modelo de la Unión
Europea**

Stephan Sberro (ITAM, México)*

September 2002



* Stephan Sberro es profesor titular y numerario del departamento de Estudios Internacionales del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y co-director nacional del Instituto de Estudios de la Integración Europea. Fue nombrado catedrático Jean Monnet por la Comisión Europea y catedrático Alfonso Reyes por el Instituto de Altos Estudios de América Latina de París.

1. Introducción: un contexto internacional cambiante	1
2. El TLCAN: un nuevo modelo de integración regional	4
2.1. Evitar las instituciones	4
2.2. ¿Por qué el TLCAN?.....	5
2.3. El TLCAN: un modelo de integración alternativo	7
3. Las instituciones del TLCAN	7
3.1. Una aparente limitación institucional: la Comisión de Libre Comercio	7
3.2. El sistema de solución de controversias	9
3.4. Evaluación de la institucionalidad del TLCAN.....	11
3.5. “Desbordamiento” (spillover) hacia los sectores laboral y ambiental.....	12
4. ¿Es el TLCAN tan distinto de la UE?	14
4.1. Algunas consideraciones teóricas.....	14
4.2. Un inicio de convergencia entre dos experiencias en principio opuestas.....	19
5. Conclusión	21
Bibliografía.....	26

1. Introducción: un contexto internacional cambiante

A finales de la segunda guerra mundial, la formación de bloques regionales no parecía tener mucho futuro. El discurso oficial recalca la necesidad de un nuevo orden internacional basado en el multilateralismo, rápidamente concretado por la creación de la ONU¹ y numerosas organizaciones y foros internacionales. Durante cincuenta años, el mundo fue bipolar. Ninguna de las dos grandes potencias estaba interesada en crear bloques regionales. Aunque se establecieron tales organismos (la Organización de Estados Americanos y la OTAN² por un lado, el Pacto de Varsovia y el COMECON³ por el otro), estos tenían como objetivo principal consolidar la hegemonía de una de las grandes potencias frente a la otra.

Sólo en el margen de este orden mundial bipolar prosperaron dos focos de integración regional; Europa y América Latina, con sus respectivas premisas teóricas y sus respectivos sistemas institucionales. La experiencia europea es hoy la más avanzada y profundizada. De hecho es la única superviviente de esta primera generación de bloques regionales, sustentada por un fuerte voluntarismo político.⁴ Los intentos latinoamericanos, en cambio, no prosperaron. Los dos bloques que se formaron en este momento, el Mercado Común Centroamericano y el Pacto Andino, se agotaron antes de que acabara la Guerra Fría. Estos bloques estaban fundamentados en las premisas teóricas de la escuela de la dependencia. Se basaban en el libre comercio entre los Estados miembros pero también en el proteccionismo hacia el exterior, incluso en el sector de las inversiones y en la elaboración de una política económica común.

¹ Organización de las Naciones Unidas.

² Organización del Tratado del Atlántico Norte.

³ También conocido como Consejo de Asistencia Económica Mutua, CAEM.

⁴ En esta misma época florecieron también los experimentos de bloques regionales en la África subsahariana, sin mayor éxito tampoco.

Después de algunos años de progresos innegables, las distorsiones creadas por las intervenciones estatales y sobre todo las divergencias entre los Estados, que no podían ser resueltas por instituciones débiles, provocaron el desuso de estos bloques regionales, mas no su desaparición formal. A principios de los años noventa revivieron pero bajo premisas distintas; se trataba antes que nada de propiciar el libre comercio que apoyaría la liberalización económica en cada uno de los Estados miembros. No se abandonó el objetivo de la integración política, pero el enfoque era económico. Este renacimiento de los acuerdos de integración de los años sesenta no fue acompañado, sin embargo, por un refuerzo de las instituciones comunes, uno de los problemas principales de la primera ola de regionalización latinoamericana.

Con el derrumbe de la Unión Soviética y el fin del mundo bipolar, el papel del regionalismo en las relaciones internacionales cambió, volviendo a reforzarse esta opción, que durante cincuenta años siempre había sido supeditada a la Guerra Fría. Una división de la sociedad internacional en bloques regionales parecía inevitable en los años noventa. Inevitable también ha sido la referencia a la experiencia europea, que parecía consolidarse con el fin de la URSS, tanto en el sentido de una profundización como de una ampliación a trece países más. Al lado de la revitalización de los bloques existentes (la Comunidad Andina o el Sistema de la Integración Centroamericano), empezaron a nacer bloques regionales, llamados de segunda generación. El más relevante es sin lugar a dudas el MERCOSUR, que retoma en sus fundamentos algunos de los elementos claves de la experiencia europea. El método político, económico e institucional europeo de integración regional hubiera podido ser indiscutible, ya que era el único exitoso a la hora de efectuar un balance de los cincuenta años de Guerra Fría y de la reconstrucción del orden internacional. Sin embargo, pronto apareció otra agrupación regional: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Canadá, Estados Unidos y México.

En apariencia, el TLCAN no debería de poner en tela de juicio la supremacía "ideológica" del modelo europeo de integración y su influencia sobre las opciones políticas e institucionales que adoptaron los modelos de integración regionales en América. El TLCAN se proclama como un acuerdo con fines exclusivamente económicos. Desde este punto de vista, su firma representa obviamente un cambio importante para los tres socios, en particular para México. Sin embargo, no es en este ámbito en el que representa el mayor cambio, y esto por dos razones. En términos económicos, no presenta muchas originalidades. Un Tratado de libre comercio es después de todo la forma más sencilla de crear una alianza comercial. Si bien es cierto que incluye desde el principio la libre circulación de servicios y capitales, así como reglas de protección de la propiedad intelectual, esto se debe sobre todo al hecho de que haya sido firmado en un momento en el cual estos elementos ya eran fundamentales económicamente. En cambio, la cultura y la energía no fueron parte del acuerdo final. En segundo lugar, desde 1989 Canadá ya poseía un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y desde décadas atrás dependía de él para la mayor parte de su comercio exterior.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte ha sido analizado muchas veces desde el punto de vista de su importancia económica. Representa el bloque económico y el mercado más grande del mundo. Sin embargo, su importancia va más allá de lo comercial. El verdadero cambio no estriba en una liberalización comercial que de todas formas se iba dando, en particular gracias a las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), sino en dos actitudes nuevas.

Primero, la disposición estadounidense para aceptar bajo ciertas condiciones y con muchas limitaciones el regionalismo, abandonando parcialmente su discurso sistemático a favor del multilateralismo. El segundo factor fue el cambio de actitud de México, que en una primera etapa abandonó su modelo económico basado en la sustitución a las exportaciones para liberalizar drásticamente su economía y en segundo lugar, abandonó una integración regional basada en una alianza política con los otros países de América Latina para apostar a una alianza económica con el vecino del norte. La conjunción de estos dos cambios de actitud suscita la formación de un bloque regional sin antecedente históricos en la región y con un fuerte contenido y significado político. El TLCAN es verdaderamente un partaguas político e institucional. Representa tres cambios importantes:

- Una alternativa al modelo europeo de integración política, económica e institucional que hasta entonces gozaba de una “hegemonía teórica”. El modelo europeo era la referencia obligada en América Latina, África o Medio Oriente, mientras que era un contramodelo para los países asiáticos. Esta nueva alternativa no se basa en un sistema institucional fuerte, respaldando objetivos políticos claramente afirmados, sino en un proceso altamente legalizado.
- El primer intento de Estados Unidos de abandonar sus tendencias unilaterales o sus discursos multilaterales a favor de un modelo regional. En este sentido, es difícil saber si el movimiento de acercamiento a América Latina a partir de 1990 es una decisión a largo plazo o si América Latina es sólo un instrumento secundario de hegemonía internacional.
- La introducción definitiva de Estados Unidos en el debate sobre la integración latinoamericana, el famoso debate entre latinoamericanismo o panamericanismo, que se puede simplificar en la disyuntiva con o sin Estados Unidos.

Nos limitaremos aquí a examinar el primer cambio, en particular saber si el TLCAN ofrece un nuevo modelo de integración, en qué forma esta novedad se traduce en las instituciones, y si el modelo europeo es una referencia útil para el TLCAN en su funcionamiento institucional y sus objetivos políticos. También cabe precisar que el análisis que sigue está enfocado a dos actores del TLCAN, Estados Unidos por ser su parte determinante, y México. Escrito desde este último país, el análisis tendrá sin lugar a dudas un sesgo mexicano que no se intentó remediar. México, a la vez país latinoamericano y país norteamericano es el eslabón natural para que el TLCAN se extienda al resto del continente. Un bloque solo con Canadá y Estados Unidos no hubiera asimilado la creación de un nuevo bloque comercial sino la fusión de los dos países anglosajones del continente. Los lazos institucionales que México acaba de establecer con la Unión Europea (UE) (después de la entrada en vigor en julio de 2000 del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación) suscitan también la comparación inevitable entre dos modelos de integración; el modelo estadounidense y el modelo europeo. Esta comparación, y la elección del MERCOSUR y de América Latina entre estos dos modelos constituye en realidad el meollo de esta reflexión, en la cuál México ocupa lógicamente un papel central.

2. El TLCAN: un nuevo modelo de integración regional

A principios de los años noventa, tanto los negociadores del TLCAN como sus analistas, especialistas o académicos, hacían hincapié en su diferencia con la experiencia europea. Esta diferencia era sencilla y fundamental; no se trataba para ninguna de las dos Partes (y luego tres con la adjunción de Canadá) de adquirir un compromiso político. Derivaban de esta premisa dos consecuencias que hacían que el TLCAN fuera totalmente distinto de la Unión Europea pero también del MERCOSUR, que nacía en el mismo momento: en primer lugar, el Tratado se limitaría a un acuerdo de liberalización comercial, sin contemplar de ninguna manera una unión aduanera que obligaría a abandonar una política comercial independiente. En segundo término, se evitaría lo más posible la creación de instituciones.

2.1. Evitar las instituciones

En aquel momento, ninguna de las tres Partes tenía un interés en el desarrollo de una “supranacionalidad”. Estados Unidos no veía la necesidad de comprometerse mientras pudiera negociar de manera más eficaz con dos socios más frágiles. En realidad, tanto en el Congreso como en el Gobierno de Estados Unidos existe una aversión hacia la creación de instituciones nuevas, como lo recalca Sydney Weintraub, gran especialista de la relación entre Estados Unidos y México.⁵ Esta aversión tiene dos tipos de explicaciones, teóricas y prácticas. En la teoría, la cultura anglosajona siempre ha sido renuente ante la creación de lazos institucionales o jurídicos formales. Esta preferencia se traduce en el llamado “pragmatismo anglosajón”. La actitud del Reino Unido en la Unión Europea demuestra perfectamente esta tendencia al mostrar una oposición general a la introducción de nuevas condiciones o nuevos sectores en textos vinculantes de la Unión. Varios años se opuso así a la inclusión de la Carta Social y hoy se opone a la inclusión de la Carta de Derechos Fundamentales en los Tratados. La segunda explicación de la renuencia estadounidense ante la institucionalización de la relación bilateral es más concreta. ¿Qué incentivo tendría el país, que ya de por sí posee la mera inercia de su peso económico y demográfico, para atarse de manos con instituciones que tendrían poderes por encima de los Estados miembros?

Por su parte, tanto Canadá como México tenían además el establecimiento de compromisos frente a un socio tan poderoso. Los gobernantes de los dos países entendían que tales compromisos políticos o institucionales ayudarían a controlar las reacciones estadounidenses, pero también significarían inevitablemente una brecha en su soberanía, claramente defendida en la historia contra los empujones de Estados Unidos. En segundo lugar, se preparaban con mucha prudencia “a compartir su cama con un elefante” que podía aplastarlos con cualquier movimiento brusco, de tal manera que preferían esperar un poco antes de tomar decisiones vinculantes.

En ausencia de una voluntad política para la creación de instituciones, la dinámica propia del TLCAN explica la creación paulatina de un andamiaje institucional. Solo a partir de su entendimiento se puede comprender la elección de sus creadores, sus fortalezas, debilidades y posibilidades de evolución.

⁵ ITAM, Fondo de Cultura Económica (1997).

2.2. ¿Por qué el TLCAN?

Contrariamente a lo que ocurrió en Europa, el TLCAN no nació de una gran crisis política internacional, de un fenómeno de toma de conciencia o de un ambicioso diseño político. Su principal motivación fue económica. El Tratado deriva de dos evoluciones paralelas que se encontraron; por un lado la menor confianza de Estados Unidos en el sistema multilateral de negociaciones comerciales, y por el otro, el afán mexicano de cambiar de estrategia económica. Para este último país se trataba de ahora en adelante de basar su desarrollo en las exportaciones y la apertura económica. Una vez efectuada esta elección fundamental, parecía importante asegurar el acceso al principal mercado de exportación, Estados Unidos.

Mientras México se abría, Estados Unidos parecía cerrarse bajo el efecto de su creciente déficit comercial, déficit achacado en parte debido a la competencia desleal del resto del mundo, tanto el mundo desarrollado, como Europa y Japón que consolidaban sus prácticas proteccionistas, como lo hacía el mundo en vía de desarrollo. Frente a estas amenazas, Estados Unidos comenzó a adoptar una actitud cada vez más agresiva frente a la competencia externa. México tuvo que enfrentar 35 litigios sobre derechos compensatorios y *antidumping* precisamente en los años en los cuales iniciaba su apertura comercial (de 1980 a 1986). Estados Unidos intentaba imponerle sanciones por prácticas comerciales que consideraba desleales. Imponía así a sus principales socios unilateralmente medidas de proteccionismo contingentes, tales como barreras no arancelarias o restricciones “voluntarias” a las exportaciones.⁶

De esta forma, la relación de México con su principal socio comercial, y por ende principal esperanza de un viraje exitoso hacia un nuevo modo de desarrollo, no podía ser peor; era a la vez anárquica y conflictiva.⁷ Frente a esta nueva actitud estadounidense, México, a diferencia de los otros socios principales del país como Canadá, Japón y la Unión Europea, estaba totalmente desarmado. Aún no era miembro del GATT y no poseía ningún acuerdo bilateral con Estados Unidos desde 1950 cuando expiró el Tratado Comercial de Reciprocidad de 1943, salvo un acuerdo sectorial para textiles y prendas de vestir que databa de 1975.

La adhesión de México al GATT en 1986 y su participación en las negociaciones de la Ronda de Uruguay no constituía una verdadera solución al problema. En primer lugar, los daños comerciales ocasionados por Estados Unidos en ese entonces, y hasta la fecha, como lo comprueba la nueva disputa sobre el acero, demuestran que el GATT y luego la OMC, no ofrecen garantías absolutas frente a Estados Unidos. A pesar de su profesión de fe a favor del multilateralismo, Estados Unidos no duda en recurrir a medidas unilaterales. En el momento en que empezaron las negociaciones del TLCAN, todo parecía indicar que esta actitud unilateral iba a continuar. En las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT a partir de 1986, Estados Unidos no pudo vencer las resistencias de la Comunidad Europea, de Japón y de numerosos países ante la liberalización de varios sectores, entre ellos el de la agricultura.

La evolución de la Comunidad Europea en particular preocupaba a los negociadores estadounidenses. La consolidación de un mercado único fue equiparada a la constitución de

⁶ Como el que México tuvo que firmar en 1985 en el sector del acero, el cual restringía sus exportaciones a Estados Unidos a 0.32% del consumo interno de este país.

⁷ Véase Fernández de Castro / Ibargüen (2000: 484). Esta obra alimentó varias de las reflexiones del autor de este artículo.

una “fortaleza europea”. Estados Unidos, heraldo del multilateralismo, se encontraba desamparado frente a la constitución de un bloque comercial cada vez más sólido, que se beneficiaba al mismo tiempo de su mayor integración y de los progresos multilaterales. En caso del fracaso de las negociaciones de la Ronda de Uruguay –un fracaso cuya posibilidad era real–, mientras los europeos podían replegarse sobre su mercado interno y Japón intentar desarrollar sus relaciones con los países del sudeste asiático, en particular los del ASEAN, los Estados Unidos no tenían alternativa. Entre 1985 y 1988, se negoció – paralelamente a la Ronda de Uruguay– un Tratado de Libre Comercio con Canadá, que entró en vigor en 1989. Este Tratado apareció como una primera grieta al credo multilateral. Sin embargo, este credo permanecía aún la primera prioridad del gobierno.

En 1990, el presidente mexicano, Carlos Salinas de Gortari, proponía por primera vez un Tratado bilateral de Libre Comercio. Un viaje a Bruselas en noviembre de 1989⁸ lo había convencido de que el regionalismo tenía más futuro que las negociaciones multilaterales del GATT. Un año más tarde, Carla Hills iba a llegar a la misma conclusión: el fracaso de la reunión de Bruselas comprobaba que europeos y asiáticos no otorgaban una prioridad absoluta al desarrollo del comercio multilateral, sino a sus propios proyectos de desarrollo regional. Estados Unidos, a su vez, se estaba replegando sobre un proyecto regional. La propuesta del presidente Salinas correspondía exactamente a sus intereses. Varias veces Estados Unidos había propuesto un acuerdo comercial a México, la última bajo la administración Reagan, pero nunca había sido correspondido por su vecino del Sur. Esta vez, era el mismo presidente mexicano que proponía un acuerdo, presentándolo como una forma de consolidar las reformas económicas en su país. Ya era un incentivo interesante, pero la perspectiva de tener una alternativa y un argumento de negociación ante los europeos y los japoneses, también era atractiva. Estados Unidos y México abandonaron así juntos sus políticas tradicionales frente al comercio internacional. Estados Unidos consideraba por primera vez el regionalismo, no como un obstáculo sino como un primer paso hacia la situación más perfecta de liberalización comercial multilateral. Cambió temporalmente sus prioridades comerciales de Europa y Japón al resto del continente americano. Estos dos cambios van más allá del ámbito comercial.

Lo mismo ocurrió con México. En primer lugar, su misma participación en las negociaciones del GATT constituía un cambio drástico, ya que significaban una reducción, a menudo unilateral, de sus protecciones arancelarias y una serie de reformas económicas de gran calado. En segundo lugar, era la primera vez que la cercanía con Estados Unidos no era considerada como una calamidad para la afirmación del país en el ámbito internacional, sino como una ventaja que había que aprovechar para consolidar al país y darle un lugar internacional estratégico. Estas conclusiones mexicanas también van mucho más allá de las preocupaciones puramente comerciales anunciadas en el Tratado. Finalmente, Canadá se tuvo que unir a las negociaciones. Ahí, no hubo un debate y una decisión política de fondo. Este debate ya había tenido lugar con la anterior negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Su extensión a México no cambiaba la situación, dada la poca importancia política y económica que tenía México y América Latina para Canadá. Sólo se trataba de no permanecer aislado de un mercado norteamericano donde sólo Estados Unidos hubiera tenido una completa libertad comercial, a la vez con Canadá y México.

⁸ Precisamente en el momento en que se derrumbaba el Muro de Berlín. No debe de sorprender que frente a la apertura pronta de los mercados del Este los discursos de Salinas sobre la apertura mexicana en Bruselas o Davos no llamaron mucho la atención.

Aun cuando los mayores cambios iban a tener lugar en México, fue en Estados Unidos que la población y sus representantes se mostraron más prudentes. Ross Perrot, candidato a la presidencia en 1991, utilizó el temor al famoso acuerdo “descomunal sonido succionador”. Con todo, veremos que esta prudencia misma suscitó la conclusión de dos acuerdos paralelos que iban más allá del terreno económico.

2.3. El TLCAN: un modelo de integración alternativo

El TLCAN no es novedoso desde el punto de vista comercial. Como ya lo hemos dicho, los TLC son finalmente la forma más “primitiva” de asociación comercial. Su negociación es por ende sencilla desde el punto de vista político. No así desde el punto de vista técnico. El Tratado, acuerdo en inglés, es un documento de miles de páginas con 300 artículos distribuidos en 22 capítulos, además de diversos anexos, incluyendo complicadas normas de origen y plazos al desmantelamiento de los aranceles y excepciones a las reglas del libre comercio en los sectores juzgados sensibles por los socios (agricultura, sector automotor y textil).

El sector energético fue excluido definitivamente del Tratado, en fuerte contraste con las experiencias europea y del MERCOSUR, donde la energía (carbón o hidroelectricidad) había constituido el núcleo del acuerdo global. En el caso del TLCAN, este sector se consideró como demasiado político por México. Su exclusión pone en evidencia el rechazo de un compromiso político formal en América del Norte, mientras que había sido el primer sector contemplado en los casos de Europa y del MERCOSUR. Esta divergencia subraya bien la diferencia fundamental de enfoques en los modelos de integración.

3. Las instituciones del TLCAN

La preocupación ante la creación de nuevas instituciones, así como la renuencia en financiarlas – renuencia alimentada por la experiencia europea de una administración considerada como pesada, cara, no muy transparente y eficaz –, explica el escaso desarrollo institucional del TLCAN a comparación de los intentos de integración en Europa y América Latina. La burocracia de la UE con sus 18.000 funcionarios se califica a menudo de “monstruosa”.

3.1. Una aparente limitación institucional: la Comisión de Libre Comercio

El centro de decisión principal del TLCAN es la **Comisión de Libre Comercio**. Está compuesta por los tres ministros (secretarios) de comercio de cada uno de los Estados parte. Normalmente, éstos se reúnen una vez al año. Difícilmente puede calificarse a la Comisión de Libre Comercio como una institución, máxime cuando no tiene ni sede (la decisión de establecerla en la ciudad de México se había tomado, pero quedó en el papel), ni periodicidad fija para sus reuniones. Más que crear una nueva institución se trataba de institucionalizar un proceso existente. Las reuniones son irregulares y por lo general no se llevan a cabo en aras de dar un impulso a la integración, sino de evitar un conflicto.

Las decisiones finales sobre el funcionamiento del TLCAN están por ende en manos de los funcionarios, y no existe ningún mecanismo trilateral propiamente dicho. Estos tres funcionarios gubernamentales ni siquiera disponen de la autoridad para hacer propuestas.

Por ello, no se puede hablar de toma de decisión intergubernamental en el marco institucional ni mucho menos de supranacionalidad, cuya sugestión misma es tabú. Parecería que los inventores del andamiaje institucional del TLCAN escogieron adoptar la posición exactamente inversa a la de los europeos.

Sin embargo, el TLCAN posee instituciones. Existen muchos **grupos de trabajo y comités** (no existe una distinción clara entre ambas denominaciones). Estos tienen un papel determinado y una periodicidad fija en sus reuniones, constituyendo por consiguiente un sistema institucional. Cada uno de los veinte capítulos del acuerdo permite la creación de estos grupos y comités. Se limitan, sin embargo, a temas muy especializados tales como la compatibilidad de las normas industriales, la seguridad de los vehículos terrestres, las normas sanitarias alimentarias, la agilización del despacho aduanero, la facilitación del comercio agrícola, el textil, las telecomunicaciones, la producción automotriz, los procedimientos financieros o el apoyo a la resolución de disputas privadas.

Actualmente existen 24 grupos, subgrupos, comités y subcomités de trabajo, basados en respectivas cláusulas del Tratado, que funcionan concretamente gracias a la cooperación de los ministerios involucrados en los tres gobiernos. En el transcurso de la instrumentación del Tratado se han creado cuatro grupos de trabajo adicionales; para compras de gobierno, *antidumping* e impuestos compensatorios, inversión y servicios, y acciones de emergencia. Las responsabilidades y funciones de todos estos comités varían según el área al que estén abocados.

En este caso difícilmente se puede hablar de simplicidad o de transparencia institucional. Solamente los sectores económicos directamente implicados conocen la existencia y el funcionamiento de estos órganos. Máxime cuando las nominaciones de los integrantes se reclutan directamente en las dependencias gubernamentales. Para aumentar la complejidad y confusión en el sistema, existen también cuerpos auxiliares, a veces sólo bilaterales, para cuestiones como el financiamiento ambiental y la infraestructura.

Los comités y grupos de trabajo sirven para mejorar la comunicación para la cooperación técnica, pero adquirieron rápidamente poderes más importantes. En primer lugar, sirven de primer foro para desactivar disputas y evitar que remonten hasta mecanismos más formales. En este papel tienen un poder comparable al de la mayor autoridad del TLCAN, que al nivel de los ministros de comercio intenta hacer lo mismo. Más importante aún es que contribuyen a mejorar continuamente la reglamentación trazada por el Tratado. En este caso, gozan de un verdadero poder de decisión y crean una lógica de integración fomentada desde las instituciones propias al método europeo (el neo funcionalismo que abordaremos en la tercera parte de este trabajo). Existen varios ejemplos de modificación del Tratado, no por las instancias políticas representadas en la Comisión sino por algún comité. Así, el Grupo de Trabajo sobre las Reglas de Origen modificó varios anexos y el Comité de Medidas Relativas a la Normalización ha resuelto problemas de etiquetado y certificación de neumáticos, para lo cual se creó un entendimiento específico conocido como Acuerdo de Llantas.⁹

El buen funcionamiento de estos comités es una de las razones por las cuales se decidió no crear un Secretariado de Libre Comercio tal y como estaba previsto en el Tratado. Esto debilita la estructura institucional, pero refuerza los comités y comisiones especializadas

⁹ Fernández de Castro / Ibargüen, *art. cit.*, 486.

que pueden seguir sus trabajos con una lógica corporativista sin que obedezca directamente a los intereses gubernamentales en su conjunto. Sin embargo, esto hace que el TLCAN disponga de una tecnocracia menos transparente que en el caso europeo tan despreciado.

3.2. El sistema de solución de controversias

Existe otro aspecto muy importante en la constitución de una institucionalización paulatina de cualquier acuerdo: su mecanismo de solución de disputas. Para los juristas, la eficacia de cualquier acuerdo se mide con la eficacia de este mecanismo. El papel del Tribunal Europeo de Justicia en la orientación y la consolidación de la integración en la UE es hoy ampliamente reconocido, y la influencia de sus fallos más importantes en la profundización de dicha integración es objeto de muchos estudios. Este Tribunal, a veces calificado abusivamente de Corte Suprema Europea, es permanente e inapelable y no se somete al poder político. Cuando existe una divergencia sobre la interpretación de los Tratados, no hay discusiones bilaterales entre gobiernos para intentar desactivar el problema antes de llegar a la etapa jurídica. La Comisión Europea, órgano supranacional por excelencia, desempeña parcialmente este papel con sus cartas de dictamen mandadas a los gobiernos y empresas para que justifiquen o modifiquen sus comportamientos.

En el TLCAN, el mecanismo de solución de disputas es más difuso. En primer lugar, se prefiere, cuando es posible, que los gobiernos encuentren una solución después de negociaciones bilaterales. En segundo lugar, en ausencia de un andamiaje institucional fuerte, no existe una sola institución judicial que pueda canalizar los diferendos sobre una base única.

En realidad, no existe un solo mecanismo sino tres, previstos en los Capítulos 11, 19 y 20 del acuerdo. Los dos últimos son los más importantes. El Capítulo 19 permite la revisión de decisiones nacionales de imponer cargas *antidumping* e impuestos compensatorios. Es un Capítulo políticamente importante, pues vimos como en los años que precedieron inmediatamente el TLCAN, Estados Unidos multiplicó los procedimientos *antidumping* en contra de Canadá y México. La posibilidad de contrarrestar esta tendencia y garantizar un acceso equitativo y no arbitrario al mercado estadounidense que constituye el mercado principal de estos dos países, fue sin lugar a dudas un incentivo esencial para la firma del acuerdo, tanto de parte de Canadá como de México. Este Capítulo permite a cualquiera de los tres países convocar un panel para impedir la imposición de un procedimiento *antidumping* de cualquiera de los otros. Las decisiones del panel son definitivas, salvo un rechazo extraordinario que sería atendido por tres jueces en activo o retirados de los países que intervienen en la disputa.

El Capítulo 20 permite la resolución de disputas directamente relacionadas con el TLCAN, en caso de una violación de las estipulaciones del acuerdo, mientras que el Capítulo 11 permite la resolución de disputas para inversionistas.

En el cuadro siguiente se esquematizan las diferencias fundamentales entre los dos métodos de solución de disputas de ambos bloques regionales.

Cuadro 1.**Métodos de Solución de Controversias de la UE y del TLCAN**

Unión Europea	TLCAN
<p>Una institución permanente de solución de disputas (la Comisión Europea para las reglas de competencia, el Tribunal Europeo de Justicia para los otros artículos de los Tratados y del derecho derivado).</p>	<p>No hay instituciones permanentes sino paneles ad hoc, caso por caso y compuesto no de jueces permanentes sino de árbitros expertos escogidos de forma cruzada en una lista establecida de antemano por los tres países.</p>
<p>El mecanismo de solución de disputas está abierto a todos: gobiernos, instituciones europeas, personas físicas o morales, que tengan actividades en Europa.</p>	<p>El mecanismo de solución de disputas sólo está abierto a los tres gobiernos. La Comisión de Libre Comercio puede sin embargo dar, si existe un consenso, su dictamen a un tribunal nacional. También existe en el seno de la Comisión un comité consultivo especializado en los diferendos internacionales privados.</p>
<p>Los únicos criterios de evaluación son el « derecho comunitario », cuyas fuentes primarias son los Tratados Constitutivos, y las fuentes secundarias, los reglamentos y directrices.</p>	<p>Las fuentes primarias siguen siendo los tres derechos nacionales, aunque el TLCAN es un criterio común para la evaluación de la infracción eventual.</p>
<p>Una sola institución, de índole supranacional, el Tribunal Europeo de Justicia tiene la única palabra para la interpretación del derecho.</p>	<p>La Comisión de Libre Comercio está compuesta por los tres gobiernos. Son estos tres gobiernos, los que interpretan por consenso el acuerdo en las dos primeras fases del procedimiento de solución de controversias. La tercera fase está determinada por expertos designados ad hoc por sus gobiernos, aunque la selección de estos expertos sea « cruzada ».</p>
<p>Las instituciones comunes, Comisión y Tribunal Europeo de Justicia, son las únicas que pueden resolver diferendos sobre la interpretación y la aplicación de los Tratados. No tienen apelación posible en el derecho nacional, ni en el derecho internacional.</p>	<p>Los tres gobiernos pueden escoger entre las instancias de la Organización Mundial de Comercio o los mecanismos del TLCAN para resolver sus diferendos. Es la Parte demandante quien decide. Sin embargo, en caso de desacuerdo sobre la instancia, el recurso al mecanismo del TLCAN es obligatorio.</p>
<p>La participación de los 15 Estados miembros en cualquier procedimiento de solución de disputas se da de tres maneras: es automática a través de las instituciones comunes. Cualquier gobierno o institución común puede participar de forma voluntaria para dar sus argumentos en un procedimiento de solución de disputa. En fin, todos los Estados están concernidos por el juicio del Tribunal, que establece un precedente para los casos ulteriores.</p>	<p>En caso de disputa entre dos gobiernos, la participación del tercero es opcional. En la primera fase del mecanismo puede presenciar las consultas. En la tercera fase puede participar en las audiencias y también juntarse a la Parte demandante. En tal caso, será ligado por el Informe Final.</p>
<p>Posibilidad de sanciones financieras que pueden acreditarse después al presupuesto general de la Comunidad Europea.</p>	<p>Posibilidad de sanciones financieras que sirven de indemnización a la Parte demandante.</p>

3.4. Evaluación de la institucionalidad del TLCAN

El TLCAN funciona satisfactoriamente y no hubo ninguna crisis mayor a pesar de las tensiones aparecidas en el sector del transportes por carretera o del azúcar, por ejemplo. Las instituciones del acuerdo, por básicas que sean, cumplieron con su objetivo de ordenar y apaciguar las relaciones comerciales entre los tres socios de América del Norte. En este sentido constituyen un éxito innegable. Sus bajos costos de funcionamiento han sido otra ventaja.

La débil institucionalización del TLCAN no es, sin embargo, sinónimo de eficacia. La abundancia de comités y subcomités sin jerarquías claras, cuyo funcionamiento y decisiones dependen en última instancia de decisiones burocráticas estrechamente relacionadas con intereses nacionales, ha sido una señal de esta falta de transparencia y de eficacia.

El sistema tampoco es tan sencillo en términos de resolución de disputas. En realidad existen tres mecanismos distintos, sin contar las cláusulas separadas para resolver las disputas relacionadas con servicios financieros, inversiones, medioambiente y fijación de normas. Sin contar tampoco el fomento al arbitraje para las disputas comerciales privadas y el posible recurso ante las instancias de la OMC. Finalmente, veremos que el TLCAN tiene dos acuerdos paralelos en materia laboral y medioambiental, los cuales poseen cada uno su propio mecanismo de solución de disputas.

Visto desde Europa y América del Sur, este andamiaje institucional, contrariamente a la voluntad de sus impulsores, no se puede calificar ni de inexistente, ni de sencillo, ni de transparente. Su ventaja sobre el sistema europeo es su costo mínimo. Habría que matizar esta ventaja. Si bien es cierto que el costo es mínimo en términos institucionales, no así en términos económicos. El rechazar o frenar cualquier decisión que no responda a los intereses económicos de los tres gobiernos a la vez resulta costoso en términos de eficacia económica.

Por ejemplo, vimos en México como en el Subcomité de Normas de Transportes por Tierra, el representante de Estados Unidos logró en el último momento (en septiembre de 2001) impedir la penetración de camiones mexicanos en Estados Unidos, alegando normas de seguridad. El costo para los transportistas mexicanos y las víctimas de eventuales represalias en Estados Unidos rebasarían seguramente los ahorros obtenidos en el funcionamiento intergubernamental de este Subcomité.

La posibilidad de resolver los diferendos de forma bilateral también fomenta arreglos no compatibles con el espíritu y la letra del Tratado. Sobre todo el hecho de que el mecanismo de solución de disputas, formal e informal, sea exclusivamente intergubernamental, hace que cualquier disputa comercial se vuelva automáticamente política y remonte hasta las más altas instancias políticas, como se pudo constatar en las disputas sobre el atún o el azúcar.

La justificación del sistema se tiene que buscar en otra parte. Es cierto que tal como esta constituido evita cualquier alejamiento del modo de decisión intergubernamental de un sistema común trilateral o la definición paulatina de un interés político que no sea sólo individual sino común, por no hablar de la remota posibilidad de supranacionalidad. Y sin embargo, a pesar de todas estas barreras, este sistema trilateral y este desbordamiento de los

intereses económicos a intereses políticos se está desarrollando poco a poco. El ejemplo más claro es, sin lugar a dudas, el de los acuerdos complementarios en materia de medio ambiente y asuntos laborales.

3.5. “Desbordamiento” (spillover) hacia los sectores laboral y ambiental

El desbordamiento del TLCAN a otras áreas fue finalmente impuesto por el socio más reacio a esta idea, Estados Unidos, a través de los sectores más opuestos al acuerdo; los sectores ambientales y sindicales. Fue también Estados Unidos, país más opuesto a una visión política del libre cambio y a un intervencionismo estatal, el que obligó a introducir en el TLCAN consideraciones implícitas sobre el desarrollo sustentable. En fin, los objetivos estadounidenses ni siquiera estaban relacionados a determinados intereses políticos sectoriales (sindicatos o grupos ecologistas), sino que obedecían a necesidades políticas más globales; el dar al acuerdo una mayor legitimidad ante algunos sectores de la sociedad civil y ante los representantes del Congreso. En Europa, se habría hablado de legitimidad democrática, una consideración eminentemente política. La otra parte de la paradoja fue que los otros dos socios, países más favorables a una cierta dosis de supranacionalidad, se resistieron y limitaron exitosamente el alcance de los acuerdos paralelos.

La insistencia de Estados Unidos suscitó la creación de dos comisiones adicionales, que son finalmente las únicas del TLCAN en ser fijas y tener una sede permanente; la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), con sede en Montreal y la Comisión para la Cooperación Laboral (CCL) con sede en Washington DC.¹⁰ La estructura institucional de estas dos Comisiones es más compleja aún que la de la Comisión de Libre Comercio.

La CCA está compuesta de tres órganos interrelacionados. El Consejo Gobernante, compuesto de los ministros de cuestiones ambientales de los tres países, toma las decisiones y supervisa la Comisión. Un Secretariado permanente, encabezado por un director ejecutivo, realiza el trabajo diario. Finalmente, existe un Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) integrado por cinco consejeros no gubernamentales de cada país.

El acuerdo laboral es todavía más político en sus propósitos. No tiene la ambición de establecer nuevos estándares laborales o de armonizar las tres legislaciones en esta área. Sin embargo, se propone “crear nuevas oportunidades de empleo y de mejorar las condiciones de trabajo y los estándares de vida en sus respectivos territorios, y proteger y fortalecer los derechos básicos de los trabajadores”. Los defensores de la Carta Social Europea tardaron años antes de integrar objetivos similares a los Tratados Europeos, aun cuando las cuestiones sociales están mencionadas ya en el Tratado de Roma.

Como la Comisión para la Cooperación Ambiental, la CCL tiene tres instituciones, aunque ligeramente distintas a las de la primera. Posee un Consejo de Ministros, los del Trabajo de los tres países, un Secretariado y Oficinas Administrativas Nacionales. El Consejo impulsa la cooperación nacional y supervisa los trabajos de las dos otras instituciones. Tuvo cinco reuniones anuales, lo que da una idea de la amplitud de sus actividades. El Secretariado en Washington tiene un director ejecutivo – actualmente Alfonso Oñate – funcionario del departamento de asuntos laborales de México y 15 funcionarios provenientes de los tres países. El director ejecutivo y los funcionarios tienen un mandato de tres años prorrogable

¹⁰ La sede de la CCL se trasladó en 2000 de Dallas a Washington.

por una vez. El Secretariado se ha consolidado como una institución que construye una visión común, a través del diálogo, de los asuntos bilaterales en América del Norte. Los informes del Secretariado son reconocidos por tener una alta calidad académica. Así ganó legitimidad y alcanzó a tener una dinámica propia, con la creación, a iniciativa de su anterior director ejecutivo, de un Comité Académico con un especialista de cada país. Este Comité ha asistido al Secretariado en la organización de una conferencia anual sobre temas de productividad y empleo. Ha jugado así un papel que va más allá del de correa de transmisión y red de comunicación para las autoridades laborales de los tres países.

Con esto aparece un embrión de “función pública del TLCAN” como las funciones públicas (funcionarios de carrera) nacionales o a nivel europeo. Existen funcionarios que trabajan sólo para las instituciones del TLCAN. Les faltan, sin embargo, dos condiciones esenciales para que se pueda hablar de una función pública del TLCAN, un objetivo común y bien definido, y unos recursos propios que no dependan exclusivamente de los tres gobiernos miembros. Si finalmente se consolida esta idea de administración común, habrá nacido no en relación con el libre comercio establecido en el propio TLCAN, sino en relación con los acuerdos paralelos que fomentaron un trabajo de especialistas reconocidos a favor de la integración regional.

Paradójicamente otra vez, a pesar de que el propósito de estos acuerdos paralelos era restringir el desarrollo del TLCAN, lo transformaron en acuerdo de punta en materia comercial, y el TLCAN rebasó a la OMC, que ahora se está inspirando en esta experiencia. Los acuerdos paralelos provocaron así una mayor institucionalización. El desempeño de estas dos Comisiones sigue siendo sin embargo intergubernamental y es también criticado por su ineficacia. Sus iniciadores, sindicatos, grupos ambientales y políticos critican la ausencia de un compromiso real. Organizaciones no gubernamentales de primer orden, tales como la *National Wildlife Federation*, el *National Resources Defense Council* y el *World Wildlife Fund* se han transformado así en partidarias de una mayor institucionalización y de la aplicación del método supranacional.

En realidad, la supranacionalidad se aplica parcialmente en el sistema de resolución de disputas de los dos acuerdos paralelos. En el acuerdo ambiental existen tres mecanismos que permiten a los socios del TLCAN ejercer una influencia directa sobre la política ambiental de uno de ellos. En primer lugar, existe la posibilidad de elaborar informes sobre cualquier asunto en el ámbito del programa de cooperación de la Comisión para la Cooperación Ambiental (Art. 13). Se espera así que un Estado se sienta obligado a actuar. En segundo lugar, los ciudadanos pueden presentar peticiones sobre la aplicación efectiva de la legislación ambiental (Art. 14 y 15). Se trata de una “presión moral” interna, pero también por parte de los ciudadanos de otro país del TLCAN. También se trata de obtener la participación de la sociedad civil, ya que este mecanismo sólo puede ser activado por ciudadanos, organizaciones no gubernamentales o empresas.¹¹ Pero sobre todo, el Capítulo 5 del Acuerdo prevé un mecanismo de solución de disputas ambientales entre gobiernos. En este caso, se pueden aplicar en teoría sanciones comerciales. El hecho es que investigaciones trinacionales, como por ejemplo la investigación sobre el muelle para barcos crucero en la isla de Cozumel o los obstáculos a la sindicalización en la maquiladora *Sony* en la frontera con Estados Unidos o *Sprint* en California, son brechas evidentes al

¹¹ Con algunas condiciones limitantes: haber agotado los recursos nacionales, no hostigar una industria en particular, sino perseguir la aplicación de la ley y tener una demanda bien documentada, precisando cuales leyes no están respetadas.

principio de soberanía y hacen más borrosa la frontera entre compromiso económico y compromiso político.

Para el acuerdo laboral también existe un mecanismo de solución de disputas, pero solo en un campo reducido a tres áreas técnicas; la seguridad e higiene en el trabajo, el salario mínimo y el trabajo de menores. En caso de omisiones persistentes de una de las Partes en una de estas áreas, se puede reunir un panel de cinco miembros seleccionados de una lista trinacional. Existe la posibilidad de sanciones que van hasta 20 millones de dólares y en caso de no-pago, de suspensión de los beneficios comerciales del TLCAN equivalente a la multa. Estos mecanismos de sanciones son tan largos y complejos que nunca han sido aplicados. No obstante, su mera existencia como posibilidad dan al TLCAN una dimensión institucional nueva.

La institucionalización y politización provocadas por el TLCAN van más allá de la creación de estas dos comisiones. Se crearon además dos instituciones bilaterales que merecen la pena ser mencionadas: la Comisión para la Cooperación Ambiental Fronteriza (CCAF) con sede en Ciudad Juárez, México y el Banco Norteamericano de Desarrollo (NADBank) con sede en San Antonio, Texas. La CCAF tiene como objetivo la certificación de las obras de mejora ambiental para hacerlas elegibles a financiamientos de la NADBank, que funciona gracias a las primas de emisiones de los dos gobiernos. Así existe un examen y una certificación común de algunas normas ambientales, un paso más hacia una visión común.

4. ¿Es el TLCAN tan distinto de la UE?

4.1. Algunas consideraciones teóricas

Hemos visto hasta ahora como las instituciones del TLCAN divergen profundamente de las instituciones de otros grupos regionales, en particular de la Unión Europea. Esta oposición es notable, si se tiene en cuenta que en el resto de América la experiencia europea ha sido siempre y es la referencia obligada, incluso en el MERCOSUR, que tiene su propio esquema institucional. Sin embargo, aún en el caso del TLCAN, el hecho mismo de que se contraponga a ella es una prueba de su utilización como referencia. La elección de los negociadores del TLCAN en contra de la institucionalización y de la supranacionalidad no se puede explicar, sin embargo, solamente por su renuencia a seguir la experiencia europea. Tampoco se puede explicar solamente por las experiencias históricas distintas que conocieron los países de las dos regiones. En este punto de nuestro estudio comparativo, vale la pena detenerse y analizar las consideraciones teóricas que presidieron a la construcción de los dos modelos. No hablaremos aquí de las teorías económicas.

La Unión Europea, el TLCAN y el MERCOSUR están basados en la convicción de que el libre cambio es la base principal del desarrollo económico. Pueden existir divergencias de matiz sobre las formas de controlar los eventuales abusos o infracciones a las reglas de este libre mercado (las políticas de competencia de Europa y América del Norte tienen diferencias de matiz que pueden incluso llevar a conclusiones separadas sobre casos idénticos¹²) y las políticas de redistribución de la riqueza también podrán ser distintas, pero las premisas económicas son las mismas. No es así en cuanto a las premisas institucionales.

¹² Véase sobre este punto el interesante artículo de David S. Evans (2002).

Las experiencias europea y norteamericana se fundamentan en ideas claras (lo que las distingue probablemente de la experiencia del MERCOSUR que se apoya alternativamente en dos o tres fundamentos teóricos; el neofuncionalismo, el institucionalismo liberal, incluso algunas ideas rescatadas de las teorías de la dependencia y sobretodo el libre cambio, como en el caso del TLCAN), pero separadas. Estas ideas claras permiten explicar la visión de sus respectivas experiencias de integración, en qué tanto divergen fundamentalmente, en particular en cuanto a su concepción de las instituciones. Al mismo tiempo permiten evaluar si a la luz de estas ideas, el TLCAN se puede calificar como un éxito, y prever su evolución, más que con una mera descripción de los hechos.

Los estadounidenses tomaron a finales de la Segunda Guerra Mundial la iniciativa de formalizar teóricamente el estudio de las relaciones internacionales. En la Europa de ese entonces y hasta ahora, este estudio se hacía utilizando la historia o la sociología. Los estudiosos estadounidenses cuñaron entonces el término de “**realismo**” para definir el verdadero cuadro de lectura de las relaciones internacionales, cuadro que debía evitarles caer en el error del “idealismo”. Este cuadro era sencillo; el estado natural de la sociedad internacional esta caracterizado por la anarquía, los Estados son la unidad de base para analizarlo y tienen una prioridad; aumentar su seguridad individual. Se trataba de una visión pesimista de las relaciones internacionales, en particular de la posibilidad de crear integración regional, una perspectiva comprensible en una época marcada por la experiencia de la Guerra Mundial y del principio de la Guerra Fría. Para enfrentar la anarquía internacional, léase la ley de la selva, cada Estado debía de promover su seguridad militar, su autonomía, su influencia y su prestigio.

Esta interpretación de las relaciones internacionales impedía contemplar la integración regional como un fenómeno importante, máxime como una solución a la anarquía. Después de siglos de guerras, que habían sido la demostración evidente de la exactitud del pensamiento neorrealista, esta teoría descartaba una reflexión sobre la importancia del tema de la integración y se prestaba poco a explicar el éxito, aparente, de la experiencia de integración europea. Este pensamiento se autoexcluye del debate sobre la integración.

Según esta teoría, la cooperación internacional sólo se puede explicar por el deseo de los Estados de ser potencia y como un instrumento de explotación mutua para movilizar y acumular los recursos de los países vecinos con el objetivo de incrementar su propio poder. Las instituciones internacionales tienen el mismo objetivo. Se crean por la voluntad convergente de los gobiernos de instrumentalizarlas para sus propios fines individuales y se vuelven obsoletas en cuanto estos mismos gobiernos no las encuentran útiles para la consecución de sus objetivos.¹³ Parte de la actitud de Estados Unidos ante el TLCAN y sus instituciones deriva de esta visión de la integración como un fenómeno parcial y menor en las relaciones internacionales, que no puede poner en tela de juicio su funcionamiento de base, tal y como está descrito por el realismo. Cualquier otro método es en el mejor de los casos parcial, en el peor, falso. Esta visión también evita reflexionar sobre la “cuestión crítica de las relaciones internacionales, es decir, el destino del Estado nación¹⁴”. Ahora

¹³ Según la explicación de un académico estadounidense especialista de las teorías de la integración, Donald J. Puchala (1972): “Of Blind Men, Elephants and International Integration”, *Journal of Common Market Studies*, vol.10, num.3, Blackwell.

¹⁴ Como lo notaba ya en 1966 Stanley Hoffmann, estudioso de la integración europea en su artículo “Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe”.

bien, esta reflexión fundamental debe presidir al estudio de la redefinición tanto de Europa como de América del Norte.

Esta visión teórica se impuso durante décadas, a pesar de la mayor interdependencia entre las economías mundiales, sobre todo las de Estados Unidos, Europa y Japón, y la aparición de nuevos actores importantes al lado de los Estados, en particular de las grandes sociedades multilaterales. Estos cambios empezaron a arrojar las primeras dudas sobre la capacidad absoluta de las ideas “realistas” para explicar las relaciones internacionales. Apareció así una nueva corriente explicativa de las relaciones internacionales que tuvo en cuenta estos cambios, la escuela de la interdependencia. La misma integraba en la visión fundamentalmente realista de las relaciones internacionales, el hecho de la aparición de otros actores al lado de los Estados y que la economía jugaba un papel tan importante como la seguridad para explicar el comportamiento del Estado y de estos nuevos actores. La visión interdependentista facilita la utilización del realismo como explicación de la actitud de Estados Unidos en la creación de un bloque regional en América del Norte. Tiene tres ventajas para los tenientes de esta visión; no supone ningún compromiso político, no supone que los intereses de las tres Partes coincidan, y no supone que la estrategia de integración sea única, y menos prioritaria en la definición de la política internacional de los tres países de América del Norte.

La teoría de la interdependencia representa un progreso en el sentido de tener en cuenta la integración, pero también sufre de carencias para servir de base a una renovación del pensamiento de Estados Unidos en materia de integración. En primer lugar, no abandona las premisas fundamentales del realismo, y por ende los obstáculos que este pone a la integración regional. Sus ideas sobre una integración económica son demasiado generales para ser operacionales, mientras que tampoco expone ninguna idea sobre las instituciones, la integración política, cultural, histórica, etc. Considera a la interdependencia no como un fenómeno positivo, sino como una evolución peligrosa (ya que en particular significa la pérdida del poder de decisión de los Estados) pero inevitable. Permite una puesta al día de las ideas realistas más que su *aggiornamento*. Sin embargo, existía una evolución interesante. Algunos de los autores de esta corriente de ideas¹⁵, aunque no los principales como Keohane y J. Nye, explicaban premonitoriamente que frente a la propagación de los medios de destrucción masiva, las soluciones militares a los problemas internacionales se volvían inoperantes, y que la independencia y la soberanía se transformaban en mitos.

Ninguno de los autores de la interdependencia recalcó, sin embargo, la importancia de las instituciones en los cambios de la sociedad internacional. El papel del Estado seguía siendo central. La teoría de la interdependencia marca el declive del pensamiento realista. Este declive se acentuaría con el fin de la Guerra Fría, que el realismo fue incapaz de prever. La oposición entre las dos superpotencias había sido el paradigma y la razón de ser del realismo, que después de la aparición de la interdependencia y la reaserción de sus ideas principales, ante esta nueva corriente representada por K. Waltz, iba a llamarse **neorrealismo**. Su fin, con el derrumbe de la URSS, socava al realismo en sus fundamentos. No existe ya una oposición fundamental entre Estados Unidos, Rusia, Japón y Europa. Una guerra generalizada parece más improbable, “una situación sin precedente en los siglos recientes y que debe de ser nutrida y preservada”.¹⁶ Las recetas del neorrealismo son por

¹⁵ Por ejemplo Harold y Margaret Sprout (1971).

¹⁶ Véase Kennan (1995). Esta constatación es importante de parte de uno de los teóricos de la Guerra Fría, aún reconociendo que los medios de destrucción masiva siguen existiendo.

ende menos útiles para manejar las relaciones internacionales. Al no poder el neorrealismo explicar las nuevas relaciones internacionales, se multiplicaron entonces las nuevas corrientes que lo critican o tratan de adaptarlo, reunidas bajo el nombre de teorías críticas, que incluyen el constructivismo, el posmarxismo, el feminismo. Una de estas teorías, el institucionalismo liberal, era la que iba a propiciar nuevos fundamentos a la integración regional. Se puede considerar como el sustento teórico del TLCAN. Así, por primera vez, aparecía en Estados Unidos una teoría que no solamente defendía la posibilidad de integración, sino también la consolidación de instituciones fuertes. Esta aparición cambió el contexto intelectual en Estados Unidos, haciendo posible y fomentando un refuerzo institucional del TLCAN.

Retomando las premisas del neorrealismo dominante, los **institucionalistas liberales** explican que el temor al engaño es el obstáculo principal para la cooperación. Para resolver este problema central, se necesita consolidar las instituciones. Estas reducen el riesgo de engaño y por ende aumentan las posibilidades de cooperación. En primer lugar, las instituciones permiten aumentar el número de acuerdos, evitando el engaño de tres maneras; aumentar su costo, comprometer las posibilidades de una cooperación futura y permitir el ejercicio de sanciones o represalias en caso de engaño. En segundo lugar, las instituciones permiten progresar más rápidamente en el camino de la integración, relacionando ámbitos distintos. Esto, a su vez, dificulta más aún el engaño, por temor a que este se dé en un área no muy interesante para el Estado que engañe pero implique consecuencias en otros ámbitos que sí le interesan. En tal caso, el costo del engaño aumenta con las posibilidades de represalias. En tercer lugar, las instituciones aumentan la cantidad de información de los socios sobre los objetivos de los demás. Esto hace el engaño más difícil y, al enterarse con anticipación, permite tomar medidas, limitando los costos del engaño. Por último, las instituciones merman el costo de transacción de cada nuevo acuerdo, evitando que las negociaciones empiecen de cero. La cooperación internacional se vuelve menos costosa y más atractiva.

Esta perspectiva mucho más favorable a la cooperación suscitó por supuesto críticas de los partidarios de la política tradicional. Algunas de estas críticas explican la política de Estados Unidos en la negociación del TLCAN y de sus instituciones. Así, la cooperación sólo se puede dar en sectores donde los intereses de los socios no están fundamentalmente en conflicto. Por estas razones, es más probable en el ámbito económico e improbable en las cuestiones de seguridad, donde un engaño sería mucho más costoso. Es la perpetuación de la percepción tradicional de Estados Unidos *vis à vis* el resto del mundo que se manifiesta. También implica una duda fundamental sobre la causalidad entre instituciones e integración y la posibilidad de pasar de un ámbito a otro (de lo económico a lo militar, por ejemplo). Pero el argumento que impide a los institucionalistas liberales contestar definitivamente a los planteamientos realistas es el de las ganancias relativas.¹⁷ Para los realistas, no basta ganar con la cooperación. Para preservar o incrementar su potencia, los Estados necesitan ganar más que sus socios. Este argumento realista se vuelve, sin embargo, cada vez más frágil. Los institucionalistas lo creen irracional. Un gobierno y sus electores buscan mejorar su situación, no compararla constantemente con la de sus vecinos. Es siempre más difícil evaluar estas ganancias relativas, sobre todo de antemano, al firmar un acuerdo y establecer instituciones. Además, entre aliados en un bloque, las ganancias de uno significan casi automáticamente las ganancias de todos. Esto es evidente en las áreas del medio ambiente, de la educación o de la migración, por ejemplo.

¹⁷ Véase Gilpin (1975: 34-36).

Con todo y sus debilidades, el institucionalismo liberal, como las otras teorías críticas, representa un cambio importante en el pensamiento estadounidense sobre la integración y sus instituciones por dos razones fundamentales. Acaba con la hegemonía del neorrealismo, que representaba un obstáculo formidable a la integración. Presenta también una visión comprometida, los realistas dirían “idealista”, de las relaciones internacionales, donde existe la posibilidad de tomar acciones concretas más allá de la constatación de los problemas y la posibilidad para cambiar el curso secular de las cosas y luchar contra el pesimismo ante el estado de anarquía que rige las relaciones internacionales.¹⁸ Aunque no se impone un objetivo teleológico, existe un interés para el emprendimiento de un proceso. En este proceso, por primera vez, las instituciones jugarían un papel fundamental. El Estado tradicional, soberano y egoísta daría lugar a un Estado más internacional.¹⁹ El TLCAN es un resultado concreto de la nueva interrogación teórica en Estados Unidos y podría anunciar un cambio más general, empezando por la creación de nuevos lazos con América Latina.

La evolución del pensamiento internacional en Estados Unidos va lentamente hacia una aceptación de la integración regional como forma eficaz de relacionar Estados y resolver sus problemas en el seno de la anarquía internacional. Este pensamiento sigue permaneciendo tímido si se compara con el pensamiento europeo. Ernst B. Haas, quien teorizó la integración europea desde Stanford, había llegado ya en 1957 a conclusiones más claras en cuanto al método de la integración. Las ideas que desarrolló bajo el nombre de neofuncionalismo²⁰, se apoyaban en la corta historia de la integración europea para ofrecer dos recetas para el éxito de una integración; partir de sectores económicos muy concretos y acompañar la integración de instituciones fuertes. Aunque estas recetas parecieron no funcionar en los años setenta hasta mediados de los ochenta, fueron la base del repunte de la integración europea a partir de 1985. El neofuncionalismo fue entonces rehabilitado y funge hoy como teoría casi oficial de la integración europea.

Veremos en la parte conclusiva que no está finalmente tan alejado de la visión del neoinstitucionalismo, el cual se apega mejor a la experiencia de América del Norte. En efecto, existe en el neofuncionalismo la noción de engranaje que, gracias a los dos elementos imprescindibles citados anteriormente, permite de manera casi automática expandir la integración tanto horizontal como verticalmente. Para decirlo de otra manera, la integración se extiende naturalmente cada vez a más sectores económicos (que se traduce en la noción de *spillover* en inglés o desbordamiento en castellano) y también se profundiza siempre más en los sectores donde ya existe. La armonización económica y jurídica se da de forma obvia, porque corresponde a una necesidad toda vez que las partes aceptaron desde un principio, firmando un acuerdo de integración y creando instituciones comunes, que su interés era integrarse más. Esta lógica permitió a Europa pasar de una unión aduanera a un mercado común y ahora a una unión económica y monetaria siempre más estrecha. El desbordamiento también se da poco a poco del sector económico a los sectores social, político y de la defensa.

Ya vimos que el TLCAN tiene en realidad instituciones y que ya se dio un desbordamiento del sector exclusivamente económico a otros sectores tales como el sector social o

¹⁸ Véase Wendt (1993).

¹⁹ Véase Wendt (1994).

²⁰ En referencia al funcionalismo desarrollado por David Mitrany durante e inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial.

ambiental. De la misma manera que las concepciones teóricas de América del Norte sobre la integración se acercan paulatinamente a las concepciones europeas, podemos también discernir, apenas ocho años después de la entrada en vigor del TLCAN, algunas pautas de evolución que recuerdan las de la integración europea.

4.2. Un inicio de convergencia entre dos experiencias en principio opuestas

El TLCAN, con sus acuerdos paralelos y sus mecanismos de solución de disputas que permite sanciones, fue claramente más allá de un acuerdo de libre comercio antes de entrar en vigor. Aún más cuando se considera la renuencia de Estados Unidos para poner en riesgo su soberanía en estos dos ámbitos en instituciones internacionales. La grave crisis mexicana y el rescate eficaz provisto por Estados Unidos y Canadá, así como la recuperación rápida de México, sin nunca poner en tela de juicio ningún elemento del TLCAN, también abogan por una interpretación que no es exclusivamente comercial del acuerdo. Esto es todavía más claro cuando se compara la crisis mexicana con la crisis argentina del año 2002. Los argentinos no poseen una frontera de 3500 km con Estados Unidos, pero tampoco poseen un acuerdo que les relacione estrechamente con la economía de Estados Unidos. Sin embargo, hasta hace un año, la lógica económica prevalecía en las interpretaciones del TLCAN: Las modestas instituciones funcionaban bien a pesar de roces constantes, y era “tabú” mencionar un eventual aspecto político en el TLCAN que lo acercara a la experiencia europea.

A partir del año 2001 las cosas cambiaron y hoy nadie se sorprende de ver mencionada la idea de Comunidad Norteamericana, idea que remite claramente a la experiencia europea que empieza a ser reivindicada sin tapujos por el mismo Presidente mexicano. Este cambio bastante notable se debe a varios factores. En primer lugar, cabe mencionar el mismo éxito del TLCAN tanto en términos económicos como institucionales. El Tratado propició un crecimiento espectacular del comercio trilateral y respaldó el crecimiento de Estados Unidos, Canadá y México. En segundo lugar, las dificultades encontradas en la constitución de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) ponen de relieve todavía el éxito del TLCAN y su carácter imprescindible como zócalo del ALCA. Finalmente la llegada al poder de dos nuevos presidentes, G. W. Bush en Estados Unidos y V. Fox en México, reforzó el carácter central de una alianza que tiene muchas vertientes, pero en la cual el TLCAN y sus instituciones juegan un papel central. La profundidad y la indispensabilidad de esta alianza fueron realizadas por el TLCAN y una ampliación del acuerdo ya tuvo lugar. Es probable, como lo veremos en la conclusión, que esta ampliación prosiga. Pero a pesar de su funcionamiento globalmente satisfactorio, las insuficiencias que aparecieron al cabo de más de ocho años de experiencia hacen imprescindible una profundización en el sentido de la experiencia europea.

El acuerdo funciona exclusivamente sobre bases intergubernamentales. En ausencia de un foro donde los intereses nacionales –incluidos los intereses sectoriales y regionales en cada país– puedan confrontarse (como en el Parlamento Europeo, y en menor medida el Comité Económico y Social, y el Comité de las Regiones), sin hablar de una institución común como la Comisión Europea, la evolución del acuerdo depende casi exclusivamente de las influencias nacionales que se puedan ejercer sobre cada uno de los gobiernos. Algunos de estos sectores logran frenar un acuerdo que beneficie globalmente al país, pero afecta sus intereses propios. El TLCAN es también rehén de la política doméstica. Este intergubernamentalismo oblitera incluso el futuro del acuerdo y hace posible un retroceso en los asuntos ya negociados (aunque improbable pues sería muy costoso, como lo vimos

en la parte teórica). La legitimidad de las decisiones es la legitimidad del gobierno. En el caso de México, las principales decisiones fueron tomadas por el gobierno de Carlos Salinas con una legitimidad democrática discutible. Otros partidos podrían ponerlo en tela de juicio. Con el aumento previsto de los subsidios estadounidenses a la agricultura una vez más en mayo de 2002, se oyen periódicamente voces para renegociar alguna parte del acuerdo.

Hemos mencionado también el inconveniente que constituye un mecanismo de solución de disputas intergubernamental en el cual las presiones nacionales pueden jugar un papel tan importante como la legalidad. Esta legalidad y la protección brindada por el acuerdo pueden parecer insuficientes a los ojos de los ciudadanos y empresas, que no pueden demandar directamente y que tienen que contar con la buena voluntad de su gobierno, el cual podría tomar en cuenta criterios políticos más que jurídicos para iniciar un procedimiento de solución de controversia. La regla de la unanimidad para la toma de cualquier decisión hace más lentas las decisiones. La ausencia de jerarquía entre las diversas instituciones obliga a veces a los ministros a tomar decisiones que deberían ser esencialmente técnicas. Todos estos elementos pueden empañar en cualquier momento el buen funcionamiento del acuerdo y hacen necesaria una revisión.

En contra de estas reformas, se esgrime a menudo el sólido argumento según el cual hasta ahora el TLCAN funciona bien y que no es necesario cambiar un instrumento que funciona. Sin embargo, existe un dominio en el cual el acuerdo no funcionó bien; la disminución de la zanja que existe entre los tres países. Por más que haya aumentado el comercio, la diferencia de ingreso entre un estadounidense y un mexicano no se está colmando sino al contrario, se está abriendo. Las disparidades en ingreso y niveles de desarrollo fueron casi totalmente ignoradas en lo que constituye el primer acuerdo entre un país desarrollado y un país en vías de desarrollo. Reglas tan absurdas como la paridad en el financiamiento de la mayor parte de las instituciones explica la renuencia de México, a pesar de su interés de fondo, en promover su desarrollo. Sea cual sea el papel, el tamaño y la eficacia de las instituciones europeas, su modo de financiamiento es más justo, aún cuando las desigualdades de riquezas sean menos evidentes que en América del Norte.

Tampoco funciona bien el aspecto de la migración. Una de las motivaciones del TLCAN era precisamente disminuir los flujos migratorios, propiciando el desarrollo de México. La confianza absoluta en la “mano invisible” que redistribuirá riquezas y factores de producción no se refleja en la realidad; los flujos de emigrantes mexicanos hacia Estados Unidos siguen aumentando. Esta emigración y el estatuto de los trabajadores mexicanos en el Norte se está volviendo la prioridad número uno del gobierno del presidente Fox, eclipsando cuestiones más importantes como el desarrollo de México a largo plazo, que precisamente evitaría que centenares de miles de mexicanos estén obligados a emigrar.

Precisamente este desarrollo a largo plazo no está suficientemente fomentado por el TLCAN, que pierde así su eficacia. Las infraestructuras de transportes mexicanas en particular, crean un cuello de botella para el desarrollo de los flujos comerciales cuyo potencial, gracias al TLCAN, es enorme. No existe ni siquiera un órgano capaz de compilar datos comunes, y los tres países tienen que contar con la armonización propiciada por la OCDE²¹. Tal órgano no significaría una pérdida de soberanía pero sí un mejoramiento institucional. Su ausencia hace imposible también la elaboración de un balance equilibrado

²¹ Organización de Cooperación y Desarrollo Económico.

del TLCAN. Se tiene que contar además con trabajos sectoriales de universitarios o instituciones nacionales, así como la evaluación de los gobiernos, la cual naturalmente no está exenta de sesgos, ya que su interés es ampliar las ventajas y disimular los fracasos. Esta carestía impide también la elaboración de objetivos claros para mejorar el libre comercio.

La existencia de políticas comerciales divergentes podría también crear problemas en un futuro. México y Canadá tuvieron en cuenta este problema y ambos negociaron, por ejemplo, un acuerdo de libre comercio con Israel, ya que este país era el único en tener, como ellos, el libre acceso al mercado de Estados Unidos. Las divergentes políticas comerciales ante Cuba también pueden plantear problemas, tanto políticos como económicos, como lo demostró la adopción de la ley Helms-Burton, que permite sanciones unilaterales y extraterritoriales de Estados Unidos contra empresas que tienen comercio con empresas confiscadas de Cuba. Un problema más serio podría aparecer con la firma de un acuerdo más ambicioso de liberalización comercial entre México y la UE, que sin lugar a dudas obligará a Canadá y Estados Unidos a una mayor vigilancia en cuanto a las reglas de origen.

Canadá y México tienen también un acuerdo de libre comercio con Chile. México tiene además un acuerdo de libre comercio con los países de América Central, Panamá, Venezuela, Colombia y Bolivia. Más importante aún, sigue negociando con Brasil y Japón. Los países de América Latina y del resto del mundo seguirán interesados en la negociación de acuerdos con un bloque que representa el 81% de la producción de todo el continente (76% sólo para los Estados Unidos), y lo tendrán que hacer separadamente hasta que haya una política comercial común. Estados Unidos está más interesado en esta política, ya que no quiere ver a México transformarse en un nudo comercial para el subcontinente.

5. Conclusión

Desde el principio, los negociadores del TLCAN afirmaron su convicción de crear sólo las instituciones necesarias para el funcionamiento de los acuerdos. Por esto, las tres Partes se limitaron a una forma intergubernamental al nivel esencialmente técnico de los ministros de comercio. Estos ministros mantienen solos la capacidad de dirigir el acuerdo. Sin embargo, también los europeos mantienen las instituciones con la capacidad estrictamente necesaria para el buen funcionamiento de sus acuerdos. Afinan esta idea con el principio de subsidiariedad, el cual se puede también interpretar como el “minimalismo” del TLCAN. Mientras los acuerdos cambien, también cambian y se refuerzan las instituciones. Varios comités y comisiones, con subcomités y subcomisiones, ya se crearon desde la entrada en vigor del TLCAN. El acuerdo cambió antes de su entrada en vigor con los acuerdos paralelos. Vimos como estos acuerdos paralelos propiciaron la formación de nuevas instituciones más innovadoras y con un carácter intergubernamental menos marcado que las instituciones rigiendo el libre cambio, propiamente dicho.

La sola inclusión institucional de los sectores del medio ambiente y laboral, cuando se considera la renuencia de Estados Unidos en poner en riesgo su soberanía en estos dos ámbitos en foros internacionales, como lo comprueba su rechazo de ratificar la Convención de Kyoto, comprueba que el TLCAN es ya mucho más que un acuerdo internacional. No es descabellado pensar que el buen funcionamiento del acuerdo exigirá su ampliación a otros

ámbitos. La administración del presidente Fox intenta por ejemplo poner el problema migratorio en la agenda. Desde el 11 de septiembre de 2001 el tema de la vigilancia en las fronteras y de un espacio de seguridad norteamericano está progresando. La energía, los transportes y las telecomunicaciones son sectores que también podrían dar pie a una mayor integración, siendo ya objeto de estudios y propuestas concretas.

Así es de esperarse una consolidación de las instituciones que permitieron al TLCAN durar y prosperar. Estas instituciones adquirirán como los ocho años de existencia del acuerdo lo demostraron, un carácter siempre menos económico y cada vez más político. Sin embargo, hasta ahora permanece la existencia de una diferencia fundamental con el modelo europeo; el rechazo a cualquier abandono de la soberanía. Estados Unidos es por el momento el socio más reacio a la creación de instancias de decisión supranacionales. Puede parecer paradójico tratándose del país más poderoso de los tres. En realidad, la actitud estadounidense es lógica: ¿Por qué tendría que atarse de manos y comprometer su autonomía de decisión con países mucho más débiles (en términos de peso económico y tamaño) que él, a los cuales puede imponer muchas decisiones? Esto explica la insistencia del país en aplicar las leyes nacionales aún en caso de diferendo. No obstante, Estados Unidos no es totalmente congruente, pues cuando impuso los acuerdos laterales de trabajo y medioambiente exigió la aplicación de sanciones comerciales en caso de no aplicarse estas reglas nacionales, infringiendo así el principio de soberanía. En efecto, cada país tiene el derecho de controlar que cada uno de sus socios acate sus propias reglas.

Después de ocho años, el balance sobre el futuro institucional del TLCAN es ambivalente. No hay señal clara que permita vislumbrar un abandono de este aferramiento a la soberanía nacional por parte de los tres socios del TLCAN. Las varias declaraciones del presidente mexicano Fox desde su elección permiten percibir un cambio de la postura mexicana. Este cambio, sin embargo, no se traduce en propuestas y mucho menos medidas concretas. Canadá es mucho más cauteloso, y ya mencionamos la renuencia fundamental de Estados Unidos ante esta evolución: este tesón está arraigado en la historia y la sensibilidad de cada uno de los países. También está respaldado por las teorías de relaciones internacionales que permanecen en boga en Estados Unidos. Además, el funcionamiento institucional del TLCAN parece perfectamente satisfactorio y no llama a una reforma de fondo de los principios de base que lo sustentaron.

Las dificultades que encuentran los países del MERCOSUR en su ambiguo camino hacia una cierta forma de supranacionalidad refuerzan la opinión de los mexicanos, los más propensos a querer profundizar el TLCAN, que seguir con el modelo existente es de momento la opción más razonable. Canadá comparte la misma actitud como lo comprueba la utilización del modelo del TLCAN en su acuerdo con Chile. Así parece que el modelo del TLCAN no evolucionará forzosamente hacia la supranacionalidad, permaneciendo como alternativa al modelo europeo. Aún los progresos probables de la OMC, que erosionarán paulatinamente las ventajas del TLCAN, no provocarán automáticamente su evolución hacia la supranacionalidad, ya que de momento no existe lo que sustenta la Unión Europea: un proyecto político común y reaccionario frente al orden mundial político y económico existente.

Sin embargo, una observación más cuidadosa permite constatar una evolución muy clara en México, e innegable aunque más lenta en Estados Unidos, cuyo pensamiento teórico está progresando lenta pero de forma segura. La historia del pensamiento estadounidense en materia de integración es la historia de una lenta evolución, que dista mucho de ser

acabada, para aceptar la idea de la integración regional, no como anexa a las preocupaciones principales que siguen habiendo respecto a la seguridad nacional, sino como un elemento primordial para lograr esta seguridad, y por ende un elemento primordial de la política exterior del país. Paralelamente crece la convicción en Canadá, pero sobre todo en México, de que las instituciones harían más probable el éxito de esta nueva estrategia. En realidad, desde el principio de la negociación del TLCAN, México y Canadá habían propuesto el establecimiento de reglas supranacionales en materia de solución de controversias. Esta propuesta fue rechazada por Estados Unidos.²²

Aquí llegamos a otro elemento que acerca la experiencia norteamericana a la experiencia europea: la oposición de dos visiones en cuanto a las instituciones, una visión que se podría calificar de latina, y otra visión que se podría calificar de anglosajona. En las Américas, Bolívar, el fundador de las ideas integracionistas, afirmaba que la constitución de una nación pasaba antes que nada por la constitución de instituciones adaptadas.²³ Sabemos que Estados Unidos es el principal oponente a la constitución de instituciones, sobre todo jurídicas y fuertes. En Europa también existe esta oposición. Los “padres fundadores” que forjaron las instituciones eran de cultura latina y católica. Los países herederos del Código romano y napoleónico, hay que incluir Alemania y los Países Bajos en esta categoría, aceptaron con más facilidad el modelo institucional y jurídico propuesto por el Tratado de Roma. Esta aceptación fue y es mucho más dificultosa para el Reino Unido, no así para su vecina católica, Irlanda. Esta oposición, que se afirma una y otra vez en Europa, ha sido ampliamente documentada y analizada. No se trata de un cliché, pero sí de un “choque de las civilizaciones jurídicas e institucionales”.

Bertrand Badie y Guy Hermet (1990: 100-101) resumen perfectamente esta oposición, esta gran disociación en el Occidente moderno entre los países continentales europeos y los países anglosajones que resistieron a las instituciones e imponen la primacía de la sociedad. Existe también una separación más cultural entre la noción de respeto a las leyes. En las culturas anglosajonas protestantes, el que no respeta la ley, comete una falta y se deshonra. En cambio en Italia o en México, el que no infringe la ley para servir a sus cercanos, también comete un error que lo deshonra. Esta diferencia de concepción borrosa tiende a desaparecer. Sin embargo, estamos en los dos bloques ante concepciones opuestas del derecho y de las instituciones. En Europa, la concepción latina se impuso por su anterioridad, así como la inercia del peso de los países continentales frente a los anglosajones, no sin provocar roces constantes y una matización de las visiones propiamente romanas del derecho.

En América del Norte, el equilibrio es exactamente inverso y la concepción institucional y jurídica anglosajona se está imponiendo. En primer lugar, existía anteriormente un acuerdo entre Canadá y Estados Unidos, sin instituciones y con un mecanismo de solución de controversias cuyas orientaciones fundamentales no fueron modificadas. En segundo lugar, la proporción de países de derecho anglosajón es de dos a uno, siendo México además el más débil económicamente. México está además históricamente más abierto al ejemplo institucional y jurídico de Estados Unidos que las culturas europeas continentales. Una vez más, Bolívar fue precursor de la búsqueda de una síntesis entre los modelos anglosajones y continentales²⁴ y el liberalismo mexicano en particular propugnó tradicionalmente una

²² Antoniou (*sin fecha*), citado por Bastien (1995).

²³ Rouquié (1983).

²⁴ Rouquié, *op. cit.*

cierta imitación del modelo institucional estadounidense. En este contexto, México es el país que tiene que cambiar más, mientras que Canadá tiene los mismos fundamentos jurídicos que Estados Unidos y posee leyes comerciales y de procedimientos administrativos notablemente similares a los de Estados Unidos.

En las negociaciones, México era además la Parte demandante, puesto que Canadá ya había concluido su acuerdo con Estados Unidos. En Europa fue al revés, el Reino Unido estuvo en la posición del demandante y tuvo que aceptar un *acquis communautaire* (acervo comunitario) de corte continental. Si hacemos esta comparación, México está adaptando un tipo de acervo comunitario, el de las tradiciones comerciales e institucionales anglosajonas en vigor de sus dos socios. En realidad, como lo explica Annette Baker Fox (1992: 40 y siguientes), el éxito del mecanismo de solución de disputas entre Estados Unidos y Canadá se explica principalmente por un acercamiento similar de los problemas que permite una negociación política eficaz. Así, el Consejo Nórdico, o el acuerdo sobre las relaciones económicas entre Australia y Nueva Zelanda ni siquiera preveía un mecanismo de solución de disputas en razón de la similitud de las leyes comerciales. La presencia de México, con sus concepciones distintas, podría haber constituido una prueba de fuego para el buen funcionamiento del sistema. Finalmente no planteó un problema grave. México está poco a poco adoptando concepciones anglosajonas. Este proceso es facilitado por la inercia del peso de sus dos socios y por el hecho de que la legislación comercial anterior estaba a la vez basada en el proteccionismo y la ineficacia, así que necesitaba de todas formas, modificaciones profundas.

Quizás porque el cambio exigido de México era más contundente, el país se dio cuenta antes que su socio del cambio profundo que significaba el TLCAN en cuanto a la política, las instituciones y el derecho. Ya llegó a la conclusión de que la política exterior nacional debía de tener dos líneas claras, la defensa del multilateralismo para mejorar el funcionamiento internacional y una alianza cada vez más estrecha de los países de América del Norte. En el primer renglón, México tiene una política dinámica: escaño en el Consejo de Seguridad de la ONU, organizador de la conferencia de la ONU sobre la ayuda al desarrollo en Monterrey en abril de 2002, organizador de la Cumbre de la APEC (la Conferencia sobre la Cooperación Económica de las Naciones de la Cuenca del Pacífico) o de la Organización Mundial del Comercio. Sin embargo, es en materia de integración regional donde las propuestas de México son las más avanzadas, por mas que carezcan de precisión al limitarse hasta ahora solo a la mención de una Comunidad de América del Norte y al deseo de inscribir el estatuto de los trabajadores migrantes en la agenda bilateral. El éxito de esta evolución, fomentada por la nueva administración del presidente Vicente Fox, depende de su aceptación en Canadá (que de momento observa con atención pero sin moverse) y en Estados Unidos.

Sin embargo, asistimos a un viraje importante de la concepción mexicana a partir del sexenio presidencial anterior. El presidente Zedillo insistía más en la diversificación. El mayor logro de dicha administración en materia de relaciones exteriores fue por cierto el Acuerdo de Liberalización Económica, Concertación Política y Cooperación con la Unión Europea. Al comienzo de su mandato, el presidente Fox había hecho de la consolidación de la relación con Europa uno de los dos ejes de su política exterior. Esta posición ha cambiado al parecer, ya que sin descuidar esta relación, se concentra en el multilateralismo y la comunidad de América del Norte.

Como lo vaticinaban los padres fundadores de Europa, las poblaciones están más avanzadas que los gobernantes cuando de integración regional se trata. Parece que esta aserción es aún más acertada en el caso de América del Norte. Los flujos comerciales, turísticos y culturales crecen más rápidamente que los lazos políticos y las instituciones. Los emigrantes ilegales mexicanos comprueban cada día hasta qué punto la ley esta detrás de la realidad. Estas presiones concretas hacen inevitable un estrechamiento de los lazos institucionales.

Uno de los tres países, México, ya está listo para enfrentar esta realidad. Su presidente no duda en evocar el ejemplo europeo, comprobando que a pesar de su diferencia y de su originalidad, el TLCAN obedece a la misma lógica y podría sacar las mismas conclusiones en términos políticos e institucionales que la Unión Europea. La evolución en esta dirección es rápida, si se considera que el TLCAN tiene apenas ocho años. El presidente Fox da un plazo de veinticinco años para la constitución de una Comunidad de América del Norte. Se puede estimar a treinta años el periodo que separó al Tratado de París, la Constitución de la CECA y el Acta Única que puso en vigor una verdadera Comunidad Europea. Si el cálculo del presidente Fox se revela exacto, la diferencia entre ambas experiencias no será tan amplia como lo da a pensar su estructura institucional actual.

En un cuarto de siglo, el mundo podría ser dominado económica y políticamente por tres bloques regionales, con grandes diferencias pero también importantes similitudes institucionales; América del Norte, Unión Europea y América del Sur. Estas similitudes estarán reforzadas por la existencia de lazos políticos y económicos institucionalizados entre ellos. El Acuerdo entre la UE y México del año 2000 y la UE y Chile en mayo de 2002 han sido los dos primeros elementos de esta arquitectura. Mientras tanto, Estados Unidos sigue impulsando un Área de Libre Comercio de las Américas y la UE sigue sus negociaciones con el MERCOSUR.

El modelo europeo de integración regional como mejor forma de organizar una comunidad internacional pacífica y próspera se está afirmando, convirtiendo al mayor partidario de la visión anárquica de unas relaciones internacionales basadas en la fuerza y el poder. El camino a recorrer aún es largo. Obstáculos formidables quedan en este camino, como lo comprueban los últimos acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, que provocaron un repliegue de Estados Unidos hacia su posición tradicional de unilateralismo. Sin embargo, la tendencia a largo plazo es la de un doble acercamiento; un acercamiento de las concepciones teóricas que sostienen los modelos institucionales que prevalecen en Europa y América del Norte, y el estrechamiento de las relaciones económicas y políticas entre estos dos bloques.

Bibliografía

- ANTONIOU, Hélène: “Une évolution des mécanismes de règlement des différends: de l’ALE à l’ALENA”, en: *Revue de Droit de l’Université de Sherbrooke*, sin fecha, citado por Frédéric Bastien (1995): “L’élaboration et le fonctionnement des mécanismes d’arbitrage au sein de l’ALE, de l’ALENA, du GATT et de l’OMC”, en: *Revue Etudes Internationales*, vol. XXIV, núm.3, septiembre.
- BADIE, Bertrand / HERMET Guy (1990): "Politique Comparée", Thémis, Presses Universitaires de France, Paris, 100-101.
- BAKER FOX, Annette (1992): “Settling US-Canada Disputes: Lessons for NAFTA”, en: *Canadian-American Public Policy*, núm.11, Canadian-American Center, University of Maine, septiembre, Orono, 40 y siguientes.
- BORJA TAMAYO, Arturo (coordinador) (2001): “Para evaluar al TLCAN”, Miguel Angel Porrúa, México.
- EVANS, David S. (2002): “La nueva lucha contra los monopolios. Bruselas y Washington: una disyuntiva”, en: *Foreign Affairs en español*, verano, volumen 2, número 2.
- FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael / IBARGÜEN, Claudia (2000): “Las instituciones del TLCAN: una evaluación a cinco años”, en: Beatriz Leycegui / Rafael Fernández de Castro (coordinadores): *TLCAN ¿socios naturales?: cinco años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, ITAM-M.A. Porrúa, México, 484.
- GILPIN, Robert (1975): "US power and the multinational corporation: the political economy of foreign direct investment", Basic Books, New York, 34-36.
- HOFFMANN, Stanley (1966): *Obstinate or obsolete? The fate of the Nation State and the case of Western Europe*, Daedalus, vol. 95.
- ITAM, (1997): “El TLC cumple tres años, un informe de sus avances”, Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- KENNAN, George F. (1995): “On american principles”, en: *Foreign Affairs*, marzo/abril.
- MITRANY, David (1966): “A working peace system”, RIIA and Broadwater Press, 1944/Quadrangle Books Chicago, London.
- PUCHALA, Donald J. (1972): “Of blind men, elephants and international integration”, *Journal of Common Market Studies*, vol.10, num.3, Blackwell.
- ROUQUIÉ, Alain (1983): "Simon Bolivar, l'unité impossible", textes choisis et présentés par Charles Minguet et Annie Morvan, La Découverte/Maspero, Paris.
- SPROUT, Harold / SPROUT, Margaret (1971): *Toward a Politic of the planet Earth*, Van Nostrand, New York.
- WENDT, Alexander (1993): "Anarchy is what States make of it: The social construction of power politics", en: *International Organization*, Vol. 46, num. 2, Winter.
- , 1994: "Collective identity formation and the international State", en: *American Political Science Review*, Vol. 88, num. 2, junio.