
El impacto institucional del Tratado de Libre Comercio de América del Norte

*José Luis Bernal Rodríguez**

Introducción

Uno de los principales efectos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte es que establece una serie de normas y organismos de alcance trilateral y bilateral para dar cauce a la amplia y compleja relación económica entre los tres países de la región. Este resultado puede ser calificado como la “dimensión institucional” del Tratado, que plantea nuevos retos para la administración de las relaciones exteriores de México y que, sin duda, modificará de manera sustantiva la forma en que se conducen las relaciones con Estados Unidos en particular.

Para comprender mejor el impacto institucional del TLC es importante hacer un recuento histórico, así sea somero, de la forma en que se habían conducido las relaciones económicas entre México y Estados Unidos y entre México y Canadá hasta antes del Tratado. Es importante también ubicar esta dimensión institucional junto a otros efectos del propio Tratado en lo multilateral, lo económico, lo social y lo regional, de manera que se comprenda el impacto normativo en el contexto de los múltiples efectos del acuerdo norteamericano.

Éstos son los propósitos de este trabajo con el que, además de coadyuvar a la difusión del conocimiento sobre los nuevos mecanismos institucionales, se trataría de hacer una primera aproximación al impacto que el Tratado tendrá, sin duda, en la forma en que se conduce la política exterior de México hacia sus vecinos del norte.

* Ministro. Director general de Relaciones Económicas Multilaterales y con América del Norte. SRE.

1. Las distintas dimensiones del TLCAN

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte plantea una serie de retos y oportunidades en varias dimensiones que no se limitan necesariamente a las relaciones de comercio e inversión. En términos generales, es posible distinguir efectos importantes en las siguientes:

Dimensión internacional: en el contexto de la globalización económica, el TLCAN abrió un nuevo capítulo en la historia del comercio y la cooperación económica internacional, al sentar precedentes de negociación en áreas aún no cubiertas por el GATT como las de servicios, agricultura, inversión, propiedad intelectual, protección ambiental, cooperación laboral y mecanismos para la solución de controversias. Por otra parte, al ser el primer acuerdo de esta naturaleza suscrito entre un país en desarrollo y dos altamente industrializados, ofrece fórmulas novedosas de asociación productiva para responder a los retos de la competencia sobre la base de la responsabilidad compartida, la reciprocidad y la igualdad jurídica de los Estados.

Dimensión regional: Con el Tratado se crea la zona de libre comercio de mayor dinamismo en el mundo y con mayor potencial de desarrollo. Asimismo, al llevar a la práctica el regionalismo abierto, se rechaza la constitución de bloques cerrados, con lo cual se abre el camino para el eventual establecimiento de una zona hemisférica de libre comercio.

Dimensión económica: Los tres países que participan en el Tratado están recibiendo beneficios de la expansión del comercio y las inversiones y, sobre todo, de las expectativas favorables de largo plazo derivadas del pacto comercial. Los primeros meses de su ejecución presenciaron un crecimiento significativo del comercio, a ritmos superiores a 20% en lo que respecta al intercambio entre México y Estados Unidos y hasta de 40% en el comercio entre México y Canadá.

De la misma manera, dentro de la zona de libre comercio está teniendo lugar toda una gran transformación microeconómica, como resultado de las nuevas alianzas estratégicas, las nuevas inversiones de dentro y fuera de la región que están tratando de aprovechar las economías de escala y la ampliación de los mercados; la constitución de nuevos sistemas de distribución y transporte; hay también un renovado interés en la modernización empresarial y el desarrollo tecnológico.

Dimensión social: La propia competencia y la complementación productiva están dando lugar a que se preste más atención a la educación, el impulso de la productividad, las remuneraciones salariales, la capacitación y la organización laboral, con su consecuente impacto en las condiciones sociales de la población en los tres países.

Una mayor relación económica, incluidas nuevas corrientes de inversión hacia México, facilitará la creación de empleos en México, para los mexicanos que de otra manera buscarían en la migración la solución a sus aspiraciones económicas. A su vez, la disminución de las corrientes migratorias se reflejará en menores tensiones en la zona fronteriza y abrirá caminos para la concertación de fórmulas bilaterales en lo que se refiere a las condiciones de vida y el trato a nuestros connacionales en Estados Unidos.

Dimensión histórica: Por primera vez en su historia, México acomete una transformación de la magnitud como la que está viviendo desde hace 10 años. Por primera vez en la historia, también, México ha dado el paso trascendental de aplicar un nuevo enfoque en su relación con Estados Unidos, esta vez de acercamiento y más estrecha colaboración. Lógicamente, para su cabal aplicación falta aún superar inercias y contrarrestar las tendencias tradicionalistas que persisten en ambos países.

Dimensión humana: Detrás de cada enunciado del TLCAN hay un sinnúmero de transacciones comerciales, de actividades productivas, de contactos interpersonales, de operaciones transfronterizas, de relaciones laborales, de trámites gubernamentales, etcétera, que tienen como telón de fondo la permanente interacción entre seres humanos, trabajadores, humanos, empresarios, banqueros, transportistas, intermediarios, consumidores y gente de los gobiernos federales, estatales y locales interesados en prosperar, en lograr mejores niveles de vida y bienestar y en conducir con mayor madurez sus relaciones con el exterior.

Dimensión política: Por último, hay un impacto político de gran trascendencia sobre el conjunto de la relación bilateral entre México y Estados Unidos, que abarca distintas facetas:

—En primer lugar, a raíz de que se planteó la idea de llevar adelante la negociación, se inició en Estados Unidos un escrutinio muy estrecho de todos los aspectos de la vida nacional de México, es decir, que va más allá de las cuestiones meramente relacionadas con los sectores que abarca

el Tratado. Es de esperar que este escrutinio se acreciente en la medida en que aumente en Estados Unidos el reconocimiento de la importancia de su relación con México; incluso, no faltará quien proponga pasar del interés a la intención de incidir en la evolución de los asuntos internos de México.

–En segundo lugar, la propia negociación –que fue de lo más compleja y complicada– rompió el mito de que no podía haber una concertación de esta naturaleza entre México y Estados Unidos; al hacerlo, abrió la puerta para emprender negociaciones aún más complejas en temas de interés de los dos países, en especial en materia de migración.

–En tercer lugar, con la negociación y aprobación del Tratado surgen nuevos actores de primer orden en las relaciones de México y Estados Unidos, entre los que sobresalen los siguientes:

- La negociación fue encomendada básicamente a las autoridades comerciales de los dos países y que –como veremos más adelante– la mayoría de los órganos ejecutores a nivel internacional y de coordinación institucional interna son responsabilidad de dichas autoridades. Así, ante una negociación tan especializada, el papel de las cancillerías adquiere un nuevo matiz, de supervisión global del proceso, de búsqueda de la congruencia entre los distintos procesos de la relación con el exterior y de ocuparse especialmente de evitar compromisos que vulneren la soberanía.

Cabe señalar, a este respecto, que la coordinación al interior del gobierno se realizó a través de la Comisión Intersecretarial del Tratado de Libre Comercio, que permitió recabar las opiniones de todas las dependencias involucradas y cuya experiencia será fundamental en la concertación intersectorial para la ejecución del Tratado.

- En las comisiones y consejos consultivos se contempla la participación formal de representantes de autoridades locales y estatales y de la “sociedad civil”, estos últimos provenientes en la práctica de ONG y grupos de presión; a ello habría que agregar los sectores participantes en el “cuarto de junto” durante la negociación, en particular los agrupados en el Consejo Asesor y en la Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior (COECE).

- Hay que tomar en cuenta la gran influencia del Congreso de Estados Unidos en el debate y aprobación del Tratado, con lo cual adquirió carta de naturalización la participación del legislativo estadounidense en la conducción de las relaciones con México; ello hace más imperioso aún continuar y profundizar los mecanismos establecidos por México para el seguimiento de los trabajos del Congreso y para coordinar acciones de información y cabildeo.
- El propio Senado mexicano asumió un papel diferente al que le marca la Constitución en el sentido de ratificar los tratados internacionales que celebre el Ejecutivo, al haber convocado a dos procesos de consulta nacional sobre el papel de México en el mundo y específicamente sobre la negociación de un tratado de libre comercio, de donde prácticamente surgió la recomendación de llevar adelante la negociación que se eligió.

2. Marco histórico

Históricamente, las relaciones entre México y Estados Unidos han transitado entre el conflicto y la cooperación. Con Canadá, en cambio, la trayectoria ha evolucionado desde un nivel prácticamente circunscrito a lo protocolario a uno de interés compartido por substanciar realmente los vínculos bilaterales.¹

Múltiples factores explican ambos procesos. En lo que se refiere a Estados Unidos, el agotamiento, a principios de este siglo, de su modelo imperial basado en la expansión territorial fue indiscutiblemente la variable de mayor importancia para determinar el cese de enfrentamientos militares con su vecino meridional y dio lugar a que, en lo sucesivo, la solución de controversias se manejara a través de procedimientos pacíficos. Dicho en otros términos, a partir de entonces se aplicarían de manera inversa las máximas de Clausewitz:

¹ La Primera Reunión de Jefes de Estado de México y Canadá se verificó en 1959, y 1968 se institucionaliza la celebración: periódica de reuniones ministeriales entre ambos países. Sin embargo, no va ser sino hasta principios de los noventa que la relación se va a dinamizar por las expectativas de negocios que abriría el TLC de América del Norte. De ahí que de 1990 a la fecha el comercio bilateral haya aumentado año con año así como también la IED canadiense en México al pasar de 417 MD en 1990 a 653.8 MD en 1993; por lo pronto, como resultado de las cifras mencionadas, México es ya el socio comercial más importante de Canadá en Latinoamérica. Fuente: SRE/DGREMAN con base en datos de Statistics Canada, Banco de México y SECOFI (Dirección General de Inversiones Extranjeras).

la relación (política bilateral) se dirimiría ahora en el ámbito de la política precisamente y no en el de la guerra.

Por lo demás, la paulatina estabilización de la vida político-social en México como resultado del orden posrevolucionario y la creciente vinculación que comenzaron a experimentar las economías de ambos países contribuyeron a fortalecer la transición planteada.

La estabilidad en México propició la consolidación de un gobierno y en general de una clase política con la representatividad y el poder necesarios para sentarse a la mesa con sus pares del vecino país del norte y construir en tal marco los cimientos de una bilateralidad institucionalizada. Al mismo tiempo, tanto el crecimiento de las inversiones estadounidenses en México como el de las corrientes de intercambio comercial crearon tal cantidad de intereses compartidos que la vía militar para administrar la vecindad se volvió intrínsecamente muy onerosa y por tanto poco funcional para atender un espectro potencialmente amplio de controversias.²

No resulta por lo tanto, una casualidad, que desde la invasión estadounidense de 1914 no se hayan vuelto a registrar enfrentamientos bélicos entre ambos países si bien hubo momentos de conflicto –como el de la expropiación petrolera, la nacionalización de la industria eléctrica o más recientemente las profundas diferencias en las respectivas posiciones hacia Centroamérica– que en épocas anteriores hubieran motivado si no el enfrentamiento al menos la amenaza del uso de la fuerza. En su lugar, con el correr del tiempo, se constituirían diversos foros de negociación.

Hoy en día, es posible indentificar cuando menos seis instancias para el entendimiento bilateral: los encuentros de los jefes de Estado; las reuniones de la Comisión Binacional; las reuniones interparlamentarias, las de gobernadores y alcaldes fronterizos, y numerosos encuentros técnicos de carácter especializado entre expertos de uno y otro país.³

² Para un análisis gráfico de la evolución y contante progreso de los montos comerciales de intercambio entre México y Estados Unidos, véase: Arturo Ortiz Wadgymar, "Evolución de las relaciones entre México y Estados Unidos" en *Relaciones México-Estados Unidos una Visión Interdisciplinaria*. México, UNAM, 1981. p. 115-190.

³ Las "Reuniones Cumbre" o de Jefes de Estado entre México y Estados Unidos datan de 1909 (celebrada la primera de ellas entre Porfirio Díaz y William Taft). A la fecha, se han celebrado 47 encuentros de esta naturaleza considerando el más reciente que se verificó en 1993 entre Carlos Salinas de Gortari y William Clinton, este último en calidad de presidente electo todavía.

Por lo que toca a la Comisión Binacional, cabe precisar que éste es el mecanismo de consulta mutua más comprensivo ya que en él se integran prácticamente todos los rubros de la agenda. Su origen se remonta a 1981 y a la fecha se han celebrado 10 reuniones de este tipo. Aunque no hay una regla definida acerca de su periodicidad, de 1989 a la fecha se ha concretado un encuentro anual.

Al amparo de este andamiaje –que combina instancias de alto nivel con aquellas de naturaleza técnica, así como procedimientos formales e informales de diálogo y negociación– se ha dado cauce al intercambio de ideas y a las propuestas de colaboración a lo largo de la segunda mitad del presente siglo, en prácticamente todos los temas que configuran la agenda bilateral, eliminando de hecho los conflictos potenciales y reales al canalizarlos a través de diversas opciones de diálogo y conciliación o bien sujetando su evolución a los canales jurídicos vigentes.

La eficiencia del proceso, si se juzga por la ausencia de guerra, ha sido sin duda satisfactoria. Empero, ha sido evidente también que las estructuras bilaterales revelaron, en ocasiones, insuficiencias en el manejo de algunos aspectos de la vecindad como lo reflejaba por ejemplo, la carencia de mecanismos *ad-hoc* en cuanto a los alcances, procedimientos y plazos para la solución de controversias.

De tal suerte, la evolución de los problemas que de modo natural irrumpen de cuando en cuando en la vecindad ha distado de ser previsible y, por lo mismo, su solución ha dependido, en no pocas ocasiones, de decisiones políticas en las cuales inciden variables subjetivas (coyuntura de la relación, cercanía afectiva de los mandatarios en turno, el momento político de Estados Unidos, entre otros). Tal circunstancia, a medida que se profundizaban los intercambios comerciales y que resurgían medidas proteccionistas en Estados Unidos, sería particularmente evidente en controversias de naturaleza económica.

En estos casos, las exportaciones mexicanas que iban adquiriendo cierto nivel de penetración en los mercados se topaban de modo frecuente con medidas unilaterales del gobierno estadounidense que erosionaban sus condiciones de competitividad o de plano impedían su acceso al mercado, sin que para

Las reuniones interparlamentarias se verifican entre congresistas de uno y otro país anualmente. A la fecha se han registrado, entre 1961 y 1994, 33 juntas como éstas.

Las denominadas Conferencias de Gobernadores Fronterizos fueron instauradas en 1981 y hasta el momento se han celebrado 11 encuentros. En este contexto de reuniones informarles entre autoridades locales se ubican también las de Alcaldes Fronterizos y la muy reciente, de “Gobernadores del Golfo”.

Adicionalmente existen mecanismos específicos de cooperación para reuniones *Ad-hoc* de Expertos, bien en virtud de grupos y comisiones creadas por efecto de un acuerdo bilateral específico o por el surgimiento de una problemática determinada. En estos supuestos se inscriben materias como la pesca, las telecomunicaciones, la migración, los cruces fronterizos, la agricultura y la ganadería, el narcotráfico y los asuntos culturales entre otros. Fuente: SRE/DGNA. Mimeo, 1993.

Un análisis comprensivo y muy ilustrativo sobre el manejo y administración de la agenda bilateral se encuentran en: Green y Smith “La Política Exterior y la Agenda México-Estados Unidos” en *Retos de las relaciones entre México y Estados Unidos*. México, FCE, 1989.

enfrentarlas existieran procedimientos lo suficientemente estructurados y efectivos.

Cabe recordar que una relación económica tan importante (al menos para México) se desarrolló a lo largo de más de cuarenta años prácticamente sin contar con mecanismos bilaterales que la normaran. En 1946 se había firmado un acuerdo de comercio, amplio, que estuvo vigente *de hecho* hasta 1964, cuando termina la vigencia del acuerdo sobre braceros. Desde entonces y hasta 1985, cuando se suscribió un Memorándum de Entendimiento sobre Subsidios y Derechos Compensatorios, la relación comercial bilateral entre México y Estados Unidos se condujo por la vía libre, si bien no debemos desconocer –ni mucho menos olvidar, por el impacto que tendrían en los acuerdos ulteriores– la aplicación del Sistema Generalizado de Preferencias de Estados Unidos a las exportaciones mexicanas y los mecanismos de diálogo y cooperación sectorial desarrollados al amparo de la Comisión Conjunta de Comercio a principios de los ochenta, o los intentos fallidos como el Acuerdo sobre Frutas Tropicales (negociado y firmado en 1977 y que el Senado de Estados Unidos nunca ratificó) y el arreglo bilateral que acompañaría al Protocolo de Adhesión de México al GATT en 1980 (proceso interrumpido por la decisión presidencial del 18 de marzo de dicho año).

Ya con el Memorándum de Entendimiento de abril de 1985 se inicia una nueva etapa en la formación de mecanismos más formales para conducir las relaciones económicas entre México y Estados Unidos. Un documento breve por su extensión –unas cuantas páginas– e igualmente breve en su duración –apenas dos años– vendría a tener un impacto duradero y sustancial al ser la semiente de la cual pocos años después brotaría la idea de un tratado de libre comercio.

¿Porqué la importancia de este documento sobre subsidios y derechos compensatorios?

La historia de las relaciones económicas bilaterales, aún por escribirse, está llena de capítulos en ocasiones poco conocidos pero de una trascendencia enorme. Desde principios de los ochenta, las autoridades comerciales de México y Estados Unidos venían intentando encontrar la fórmula que permitiera evitar conflictos comerciales mayores, que derivaban del hecho de las grandes disparidades en sus respectivas políticas y reglamentos de comercio exterior. En efecto, Estados Unidos había incorporado en su ley interna los acuerdos comerciales derivados de la Ronda Tokio del GATT, que imponían una serie de disciplinas innovadoras en materia de subsidios, valoración aduanera, barreras no arancelarias, compras gubernamentales, etcétera, que venían acompañadas de procedimientos también novedosos para dirimir controversias; el único detalle

cra que estos procedimientos se aplicaban únicamente a países miembros del GATT.

El hecho de que México no fuera miembro del GATT no lo obligaba a aplicar las disciplinas acordadas al amparo del Acuerdo General, pero tampoco le permitía acceso a los nuevos mecanismos de solución de controversias incorporados en la ley estadounidense. El resultado: acusaciones frecuentes de *dumping* o subsidios que daban lugar a diferencias políticas pero que, sobre todo, afectaban no sólo a la parte demandada sino también a la demandante, al tener que sufragar costosos procesos legales en muchas ocasiones sin efectividad para solucionar las diferencias.

Así, por conveniencia mutua y con el fin de evitar una larga cadena de litigios comerciales, con el Memorándum de 1985 el Ejecutivo de Estados Unidos otorga a México el trato de “país bajo el Acuerdo” (es decir, lo equipara, sin serlo, a los miembros del GATT) y le concede el beneficio de la “prueba del daño” en acusaciones de *dumping* y subsidios. A cambio, México se comprometió a eliminar una serie de subsidios directos e indirectos lo que, por lo demás, iba en línea con la entonces nueva política económica.

En 1986 México se convierte en el 92 miembro del GATT, en el marco de una política de apertura comercial, lo cual hizo obsoleto en la práctica el entendimiento mencionado con Estados Unidos.

La relación comercial, sin embargo, seguía creciendo y hacía imperioso buscar nuevos mecanismos de concertación bilateral. Fue precisamente en la búsqueda de dichos mecanismos que en 1987 se formuló el Acuerdo Marco sobre los Principios que normarán las Relaciones de Comercio e Inversión entre México y Estados Unidos. De nuevo un documento sencillo, conteniendo apenas 14 principios, pero que denotaba ya una aspiración compartida a transformar cualitativamente los mecanismos de diálogo y concertación económica. La evolución de este acuerdo marco lleva a su actualización dos años después, en 1989, cuando se suscribe el Acuerdo Marco Ampliado.

Algunas gentes se preguntan: ¿Cómo es que de estos acuerdos en apariencia tan sencillos se dio el salto cualitativo hacia un tratado de libre comercio? Para otros era el siguiente paso lógico. Sin embargo, la evolución de la negociación hacia el TLCAN no fue lineal ni estuvo de ninguna manera determinada exclusiva o mayoritariamente por la evolución normativo-institucional. De ahí que sea necesario abrir un pequeño paréntesis para explicar las principales motivaciones de la negociación.

3. Motivaciones del Tratado de Libre Comercio

En la negociación del Tratado de Libre Comercio influyeron motivaciones de carácter económico, político, jurídico, procesal y de gestión diplomática.

La negociación se inició en el que, ahora lo podemos decir, era el momento más propicio para haberla llevado a buen fin. En el plano internacional estábamos apenas comprendiendo las implicaciones del fin de la guerra fría, de la apertura de Europa Oriental a un sistema de economía de mercado que plantea nuevos retos a los países interesados en captar inversión y en aumentar su comercio; empezamos a ver también la conformación de bloques económicos regionales y el surgimiento de más sofisticados niveles de competencia en la estructura económica internacional, aunados al tan mencionado proceso de globalización de los procesos productivos y de los mercados financieros. Había que tomar medidas para hacer frente al impacto de estos fenómenos.

Al paulatino perfeccionamiento de los mecanismos institucionales normativos del comercio y la inversión entre México y Estados Unidos que se había venido dando, habría que agregar la necesidad de encauzar un comercio bilateral con Estados Unidos, que para el caso de México representa 70% del comercio total de exportación e importación; el hecho de que la inversión de Estados Unidos en México representa más de 60% de la inversión extranjera total; y los múltiples y complejos vínculos entre los dos países en materia financiera, turística, energética, agrícola, industrial y social en general.

A ello se agrega, de manera muy importante, que Estados Unidos y Canadá habían puesto en práctica un Tratado de Libre Comercio que estaba ya arrojando beneficios y mostrando las bondades de esta forma de asociación.

Desde el punto de vista del interés nacional, los elementos anteriores se presentaron en un momento en que la sociedad mexicana se encontraba inmersa en un proceso de cambio estructural profundo, que transformó la forma de conducir nuestro desarrollo y que hacía necesario que se revisaran y modificaran nuestros vínculos con la economía internacional.

Como parte importante de la reforma económica destaca la apertura de la economía al comercio exterior lo que, aunado a la necesidad de generar recursos para continuar el pago de la deuda externa, hacía imprescindible el asegurar la apertura de mercados en los países con los cuales México realiza sus intercambios comerciales. Y dado que más de 70% se realiza con Estados Unidos, el asegurar los mercados en ese país pasó a tener un interés primordial de la gestión internacional de México.

Dicho interés se fue convirtiendo en necesidad en la medida en que se hacían más evidentes las presiones proteccionistas en diversos sectores de la economía

en Estados Unidos, expresadas sobre todo en el seno de su Congreso, y en la medida en que el acontecer político y económico en Europa, Asia y América Latina iba generando una competencia cada vez más difícil para ganar los mercados y atraer los escasos recursos financieros disponibles para la inversión en el mundo.

Si a ello agregamos que el tipo de apertura que adoptamos nos permitía exigir reciprocidad en el comercio con el resto del mundo, tenemos entonces las condiciones que explican el porqué buscar un arreglo como el negociado, que permitiera el acceso seguro a los mercados de Canadá y Estados Unidos para las exportaciones mexicanas, que sirviera para racionalizar la producción en los sectores en los cuales las tres economías se complementan y que estableciera los mecanismos institucionales adecuados para la solución de controversias de carácter económico, a fin de evitar medidas unilaterales que obstaculizan el comercio y que muchas veces se convierten en irritantes políticos o diplomáticos.

Así pues, una vez iniciada la vigencia del TLC en 1994, México y Estados Unidos (y cada uno de ellos con Canadá) inician una nueva era en el proceso de institucionalización de sus relaciones bilaterales. En adelante, la cooperación y el conflicto en asuntos de simiente económica, o incluso en aquellos vinculados a la misma, se administrarán a través de procedimientos y organismos establecidos para el efecto en el pacto comercial.

Por lo que toca a las relaciones con Canadá, la mera expectativa de la sociedad a través del TLC, provocó un tránsito acelerado del desconocimiento mutuo y contactos limitados a ciertas identidades en el plano de la política mundial, al genuino interés de ambos países por conocerse mejor y enriquecer los vínculos de intercambio. Dicho en palabras del secretario de Relaciones Exteriores, embajador Manuel Tello, se pasó de “amigos distantes a socios estratégicos”.⁴

Tenemos, en definitiva, ante nosotros, un comprensivo pacto comercial que al tiempo de establecer un nuevo y pormenorizado *corpus jure* en el ramo, determina la creación de una estructura institucional de alcance regional, reguladora tanto de los aspectos económicos de las “tres bilateralidades” como de materias medio ambientales, laborales y de cooperación fronteriza (ecológica y financiera).

⁴ Discurso de apertura de la X Reunión de la Comisión Ministerial México-Canadá. México, D.F., 10 de marzo de 1994.

Para un análisis más detallado de la evolución de las relaciones México-Canadá, Ver: Claudia Ávila Connelly. “Canadá un mercado para las exportaciones mexicanas” en *Comercio Exterior*, v. 44 n. 2, México, febrero 19, 1994, p. 148-156.

4. Estructura institucional y mecanismos para la solución de controversias

En el primer capítulo del Tratado se anotan los seis objetivos básicos de su aplicación: eliminar barreras al comercio, promover condiciones para una competencia justa, incrementar las oportunidades de inversión, proporcionar protección adecuada a los derechos de propiedad intelectual, establecer procedimientos efectivos para su aplicación y para la solución de controversias y fomentar la cooperación trilateral, regional y multilateral. Interesa destacar, en este contexto, los dos objetivos que aluden en concreto al marco normativo e institucional que servirá para regular la cooperación y el conflicto entre los países integrantes del pacto comercial:

(E) crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento de este Tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias; y

(F) establecer lineamientos (o la ‘estructura’, según la revisión en inglés del propio instrumento al utilizar la palabra *framework*) para la ulterior cooperación trilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios de este Tratado.

Al amparo de estos objetivos, el Capítulo XX Sección A, y su Anexo 2001.2, definen las instancias orgánicas del TLC en tanto que en los capítulos XI, Sección B, el XIX y el XX, secciones B y C establecen los tres mecanismos existentes en el TLC para resolver las controversias.

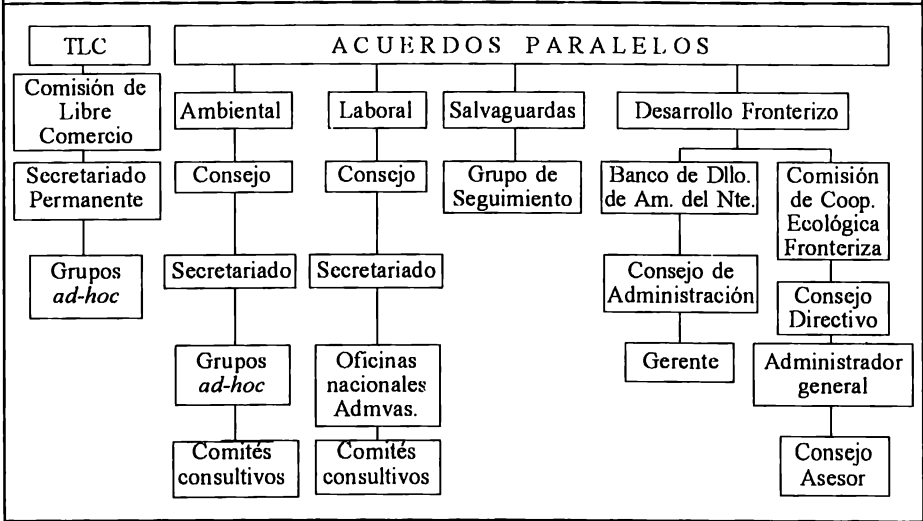
Además, tres instrumentos separados formalmente del TLC pero derivados del mismo (los llamados acuerdos paralelos), determinan a su vez procedimientos de conciliación y los organismos que se encargarán de administrarlos (Esquema 1).

Estructura institucional

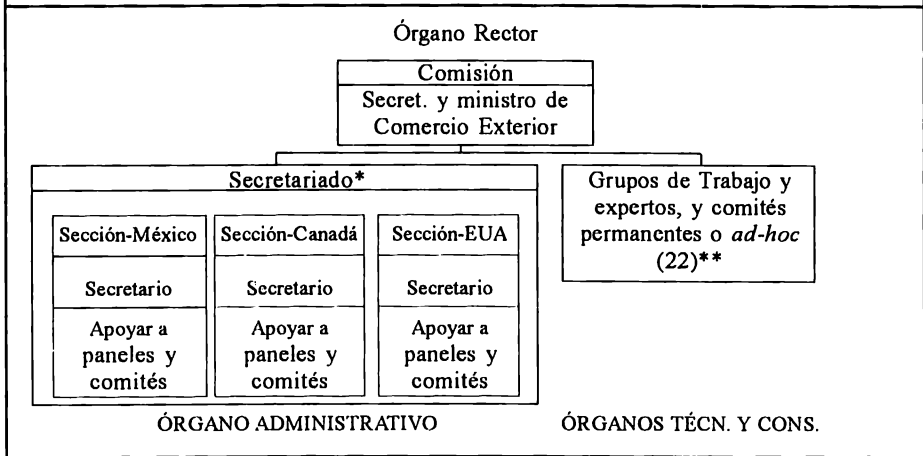
En el marco de lo que es propiamente el TLC, el pacto contempla un gran organismo, la Comisión de Libre Comercio (CLC); ésta, a su vez, se subdivide genéricamente en tres clases de órganos.

Uno de carácter rector, que se denomina “la comisión”; otro de naturaleza administrativa llamado “el secretariado” y un tercero de índole técnica que son los comités y grupos de trabajo. Adicionalmente, los distintos procedimientos de solución de controversias previstos por el Tratado dan margen para la eventual constitución de una instancia de carácter consultivo: los paneles arbitrales (véase Esquema 2).

Esquema 1 Estructura orgánico-institucional del TLC y los acuerdos paralelos



Esquema 2 Comisión de Libre Comercio (CLC)



* En la Primera Reunión de la CLC, al Secretariado se le denominó como "Secretariado Internacional de Coordinación".

** Con base en la facultad de la Comisión para crear las instancias necesarias para la correcta instrumentación del TLC, es posible que eventualmente surjan comités consultivos *ad-hoc*.

La Comisión se integra por un representante de cada uno de los tres países, los cuales deben tener el nivel de secretarios de Estado, aunque siempre podrán nombrar un representante. El texto del acuerdo comercial no especifica de cual Secretaría o Ministerio deben provenir los representantes en esa Comisión. Sin embargo, es obvio que la titularidad la ejercen los titulares de las carteras de comercio exterior.

En tanto órgano rector del Tratado, la Comisión es la que determinará su rumbo y su funcionamiento de conformidad con las disposiciones establecidas en el acuerdo comercial. De tal suerte, está facultada para supervisar su desarrollo, para resolver posibles controversias, para delegar responsabilidades y para adoptar cualquier acción para el ejercicio de sus funciones.

Cabe precisar, sin embargo, que la Comisión no posee atribuciones tales que eventualmente la pudieran convertir en un órgano de potestades supranacionales, ya que carece de la capacidad para sancionar a las partes o para imponer decisiones a las mismas. Sus facultades se circunscriben al ámbito funcional del TLC y en ese contexto la asunción de resoluciones se condiciona al consenso entre los representantes de los tres países.

Las partes, en lo individual, se pueden suspender o cancelar los beneficios del TLC en caso de alguna controversia no resuelta; empero, dicho acto es instrumentado por sus respectivos gobiernos nacionales y no, cabe reiterar, por la comisión del TLC.⁵

El Secretariado, por su parte, es el brazo administrativo de la CLC. Su integración original, de acuerdo con el Artículo 2002 del Tratado Trilateral, se configuraba con base en tres secciones nacionales cuya función toral, según se define, es la del apoyo logístico a los paneles y comités constituidos por el TLC.

No obstante, la comisión del multicitado CLC decidió más tarde la creación de una Secretaría TLC con el propósito de fortalecer la capacidad administrativa de las instituciones del Tratado y al mismo tiempo para lograr un equilibrio político en donde los tres países del pacto comercial albergarán en su territorio uno de los secretariados, fuera el del propio TLC o alguno de los contemplados por sus acuerdos paralelos.

Consecuentemente, además de las secciones nacionales del Tratado (y de los secretariados de los acuerdos paralelos) existirá el denominado Secretariado Comercial de América del Norte, el cual tendrá su sede en México.

⁵ Luis Miguel Díaz y Antonio Garza. "Los mecanismos para la Solución de Controversias del Tratado de Libre Comercio de América del Norte" (Separata), *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, Escuela Libre de Derecho, 1993, p. 86. Consúltese también: Fernando Villarreal Gonda. "El Mecanismo General de Solución de Controversias del Tratado de Libre Comercio" en *Lo negociado del TLC*. México, ITAM, 1994, p. 315-334.

Las facultades de este órgano están aún en proceso de definición, dado el carácter novedoso de su constitución. Empero, es muy probable que asuma una conformación similar a los secretariados ambiental y laboral a fin de guardar congruencia entre las tres y que cumpla funciones de enlace entre los tres países y con el público en general acerca del seguimiento de la instrumentación del TLCAN.

Finalmente, la Comisión de Libre Comercio dispone el establecimiento de ocho comités, tres subcomités, un consejo de normas y seis grupos de trabajo, además de aquellos que puedan establecerse de acuerdo a las necesidades del propio Tratado. Los Comités y Grupos de Trabajo establecidos son:

- Comité de Comercio de Bienes (Artículo 316).
- Comité de Comercio de Ropa Usada (Anexo 300-B, Sección 9(1)).
- Comité de Comercio Agropecuario (Artículo 706).
- Comité Asesor en Materia de Controversias Comerciales Privadas sobre Productos Agropecuarios (Artículo 707).
- Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Artículo 722).
- Comité de Medidas Relativas a Normalización (Artículo 913).
 - Subcomité de Normas sobre Transporte Terrestre (Artículo 913 (5)).
 - Subcomité de Normas sobre Telecomunicaciones (Artículo 913 (5)).
 - Consejo de Normas Automotrices (Artículo 913 (5)).
 - Subcomité de Etiquetas de Productos Textiles y del Vestido Artículo 913 (5).
- Comité de la Micro, Pequeña y Mediana Industria (Artículo 1021).
- Comité de Servicios Financieros (Artículo 1412).
- Comité Consultivo de Controversias Comerciales Privadas (Artículo 2022 (4)).

- Grupo de Trabajo sobre Reglas de Origen (Artículo 513).
 - Subgrupo de Aduanas (Artículo 513 (6)).
- Grupo de Trabajo de Subsidios Agropecuarios (Artículo 705 (6)).
- Grupo de Trabajo Bilateral México-Estados Unidos, Anexo 703.2 (A) (25).
- Grupo de Trabajo Bilateral (México y Canadá) (Anexo 703.2 (B) (13)).
- Grupo de Trabajo en Materia de Comercio y Competencia (Artículo 1504).
- Grupo de Trabajo de Entrada Temporal (Artículo 1605).

En su conjunto, estos organismos tendrán un carácter técnico y consultivo; de supervisión particularizada del TLC y de asesoría técnica para su debida operatividad.

Por otra parte, en lo relativo a los acuerdos paralelos (instrumentos formalmente ajenos al TLC pero funcionalmente vinculados a él), cabe reiterar que estos son tres; dos de carácter trinacional y dos de naturaleza binacional (entre México y Estados Unidos): el Acuerdo de Cooperación Ambiental; el Acuerdo de Cooperación Laboral y el Acuerdo que establece la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) y el Banco de Desarrollo de América del Norte (BANDAN).

La Comisión Ambiental Trilateral

El primero de ellos refleja su expresión orgánica en la llamada Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), la cual se integra por un Consejo, un Secretariado y un Comité Consultivo Público Conjunto. (Véase Esquema 3).

El Consejo es el órgano central de la CCA y en tal virtud cada uno de los representantes de las tres partes tienen nivel de Secretario de Estado, o su equivalente, con lo cual se garantiza la relevancia política de esta instancia.

Entre sus funciones, destacan las de servir como foro de discusión de los asuntos ambientales de la región y, en general, supervisar la aplicación del acuerdo. Asimismo, fomentará la cooperación entre las partes, monitoreará al Secretariado y cooperará con la Comisión de Libre Comercio para alcanzar las metas y objetivos del Tratado.

Esquema 3 Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA)

ÓRGANO RECTOR

Consejo
Secretarios y ministro del ramo

Panel Arbitral
Formado por cinco miembros seleccionados de una lista de 45 expertos. El panel se establece a solicitud de una de las Partes y por aprobación de dos terceras partes del Consejo, cuando el propio Consejo no ha logrado resolver una controversia después de 60 días

Órganos técnicos

Gpos. de Trab. o de Expts.
Mecanismos de consulta que emplea el Consejo en caso de solución de controversias.

Secretariado
Director ejecutivo
Designado por el Consejo por 3 años con una posible reelección.
Personal
Designado por el director

Órgano administrativo

Com. Cons. Púb. Conj.*
Integrado por 15 personas
Funciones:
Asesorar
Preparar informes

Órganos consultivos

Com. Cons. Nales (CCN)
México Canadá EUA
Com. Gubntls (CG)
México Canadá EUA

* El Comité Consultivo Público Conjunto está integrado por 15 personas (cinco por país), designadas por cada una de las Partes o, si la Parte así lo decide, por su Comité Consultivo Nacional.

El Secretariado es el órgano administrativo de la estructura referida. Será presidido por un director ejecutivo, designado por el Consejo por un periodo trianual con una posible reelección. Su sede estará en Montreal, Canadá.

En términos generales el Secretariado brindará apoyo al consejo, a los comités de grupos de trabajo, publicará periódicamente un informe anual y podrá, cuando proceda, preparar informes sobre otros asuntos ambientales relacionados con las funciones de cooperación del acuerdo. El Secretariado Ambiental podrá asimismo, bajo ciertas circunstancias, examinar peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación en el ramo.

El Comité Consultivo Público conjunto cierra el tripode estructural de la CCA. Este órgano se compondrá de 15 personas (probablemente cinco por país) designadas por cada una de las partes. Está previsto que en tal foro participarán los representantes de organizaciones ecologistas de carácter no gubernamental.⁶

De manera básica, las funciones de este Comité serán la de asesorar al Consejo sobre cualquier asunto perteneciente al ámbito del acuerdo ambiental además de proporcionar información técnica al Secretariado.

En este mismo contexto funcional, es decir en el de los apoyos consultivos, el acuerdo establece la existencia de dos instancias adicionales: los comités consultivos nacionales y los comités gubernamentales.

La integración de ambos será plural y representativa al determinarse en el acuerdo que ahí estarán representados "miembros de la sociedad" tales como miembros de organizaciones y personas sin vinculación gubernamental en el caso de los comités nacionales, y de representantes de los gobiernos federales, estatales o provinciales en el caso de los comités gubernamentales.

De acuerdo con lo establecido en el texto del instrumento ambiental, (Artículo 17 y 18), ambos comités estarán en la posibilidad de asesorar a "cada una de las partes"; con lo cual su eventual apoyo será a los gobiernos nacionales en lo individual. Por consiguiente, en estricto sentido, dichos cuerpos son ajenos al andamiaje de la CCA aunque funcionalmente es de esperarse que, con el paso del tiempo, desarrollarán alguna suerte de vínculos con algunos organismos de la propia Comisión y en especial con el Comité Consultivo Público Conjunto.

Adicionalmente para el desarrollo de labores técnicas o bien para la resolución de controversias que pudieran surgir entre las partes, el acuerdo

⁶ Jerry Taylor. "Nafta's Green Accords: Sound and Fury Signifying Little", Washington, Cato Institute, November 1993. p. 9-10 y 28.

contempla la creación de grupos de trabajo o de expertos y la de paneles de arbitraje.

La Comisión Laboral

Por otra parte, el segundo de los acuerdos paralelos, el de cooperación laboral, dispone el arreglo de una organización similar a la existente en las estructuras orgánica ya revisadas. Por ende, el andamiaje institucional se radica en la Comisión de Cooperación Laboral (CLC) y al interior de esta se determina la existencia de sus órganos: el Consejo Ministerial, el Secretariado y la Oficina Administrativa Nacional (véase Esquema 4).

El Consejo Ministerial, sea en sus características de integración como en sus facultades operativas, guarda varias identidades con los órganos rectores de la CLC y CCA. El mismo, tiene nivel ministerial y se encarga de la supervisión global del instrumento.

El Secretariado no es ajeno a esa realidad y así comparte el hecho de que su titular será un director ejecutivo, designado por el consejo para un periodo trianual con una posibilidad de repetir en el cargo. Sus labores serán las propias de un órgano administrativo y para el desarrollo de las mismas contará con personal de apoyo que será seleccionado a partir de una lista de candidatos que las partes ofrezcan. La sede de este Secretariado estará en Dallas, Texas.

Por lo que se refiere a la instancia consultiva, los paralelismos ciertamente ya no son tan evidentes. Así, se contempla la existencia de una Oficina Administrativa Nacional (OAN) con una sección en cada uno de los países parte (y no un órgano trinacional como en el caso del CCA) cuya integración tendrá un carácter meramente gubernamental. Sus funciones por lo demás, combinan tareas administrativas (como servir de “centro de enlace”) con labores consultivas (entre ellas mismas); de ahí entonces que su caracterización sea la de un órgano dual de naturaleza consultivo-administrativo.

La participación de los grupos no gubernamentales y de los miembros de la sociedad en general, es remitida en el contexto de la CCL a dos órganos que formalmente se encuentran fuera de la estructura de aquella pero que, operativamente, se vincularán a la misma a través de la asesoría que brinden a sus respectivos gobiernos nacionales. Éstos son, los comités consultivos nacionales y los comités gubernamentales.

Esquema 4 Comisión para la Cooperación Laboral (CCL)

ÓRGANO RECTOR

Consejo
Secretarios y ministro del ramo

Paneles arbitrales

Interviene en solución de controversias. Lo integran 5 miembros, seleccionados de una lista de 45 expertos.

Com. Eval Expts. (CEE)

Investiga algunas diferencias no resueltas en consultas ministeriales. Integrado por tres miembros. Presenta informes al Consejo.

Secretariado

Director ejecutivo

Designado por el Consejo por 3 años con una posible reelección.

Personal

Designado por el director e integrado por 15 miembros inicialmente

Ofs. Admtvas. Nales. (OAN)*

OAN-México

OAN-Canadá

OAN-EUA

Com.Cons. Nales (CCN)

México
Canadá
EUA

Com. Gubntls (CG)

México
Canadá
EUA

Órganos técnicos

Órganos administrativos

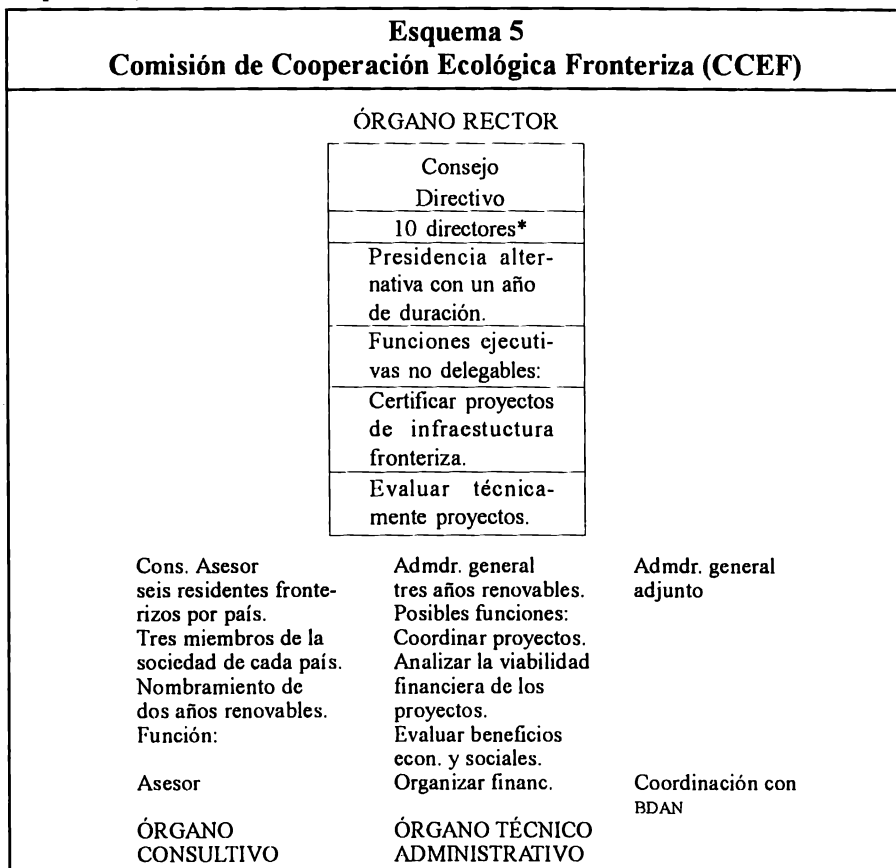
Órganos consultivos

* Las Oficinas Administrativas Nacionales son un órgano de carácter dual en la medida que desarrollan tanto labores administrativas, como de naturaleza consultiva. Por ejemplo, tienen la función de enlace con otras instancias de la propia CCL (tarea administrativa), como la de prestarse consultas entre sí sobre diversos temas de orden laboral (tarea consultiva).

El Banco de Desarrollo de América del Norte (BANDAN) y la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF)

Finalmente, el acuerdo sobre el establecimiento de la COCEF y el BANDAN es el que cierra el universo de los convenios paralelos al TLC. El instrumento, únicamente vincula a México y a Estados Unidos y rige el *modus operandi* de las instituciones que su propio título indica.

El órgano central de la COCEF, es el Consejo Directivo; su brazo operativo es el administrador general y su instancia consultiva el Consejo Asesor (véase Esquema 5).



* El Consejo Directivo estará integrado por los comisionados de la CILA de ambos países (ex officio), los titulares de la SEDESOL y la EPA, un representante de uno de los estados fronterizos por país, un representante de las autoridades estatales y municipales por cada una de las Partes y un miembro de la sociedad de cada país que habite en la región fronteriza.

El Consejo posee más o menos las mismas características de los órganos rectores señalados en párrafos anteriores (integración del más alto nivel político y cuerpo primordial de la comisión) así como atribuciones parecidas en el ámbito de sus facultades. Dentro estas sin embargo, una de las más importantes es aquella que tiene que ver con la autoridad de rechazar la certificación de proyectos de infraestructura ecológica, toda vez que, su visto bueno, será necesario para que el BANDAN pueda considerar el financiamiento directo de dichos proyectos.

El órgano administrativo de la COCEF curiosamente se encuentra referido en el texto del acuerdo por el nombre de su titular y no por el nombre del cuerpo en sí. En vez de aludirse a la administración general, se hace referencia al administrador general.

No obstante, más allá de dichas consideraciones semánticas, lo que interesa destacar es que el administrador realizará las funciones de un secretariado. En tal virtud, sus responsabilidades son de carácter eminentemente administrativo (manejo de los asuntos ordinarios de la COCEF y de los de personal).

El administrador general contará con la colaboración de un administrador general adjunto y ambos serán designados por el Consejo Directivo por un periodo de tres años susceptible de una renovación.

El Consejo Asesor por su parte, brindará apoyos consultivos a los órganos de la comisión. Para el efecto, su tarea contará con el concurso de residentes y autoridades de la región, con lo cual se procura que las actividades de la comisión se encuentren ligadas a las necesidades del área fronteriza.

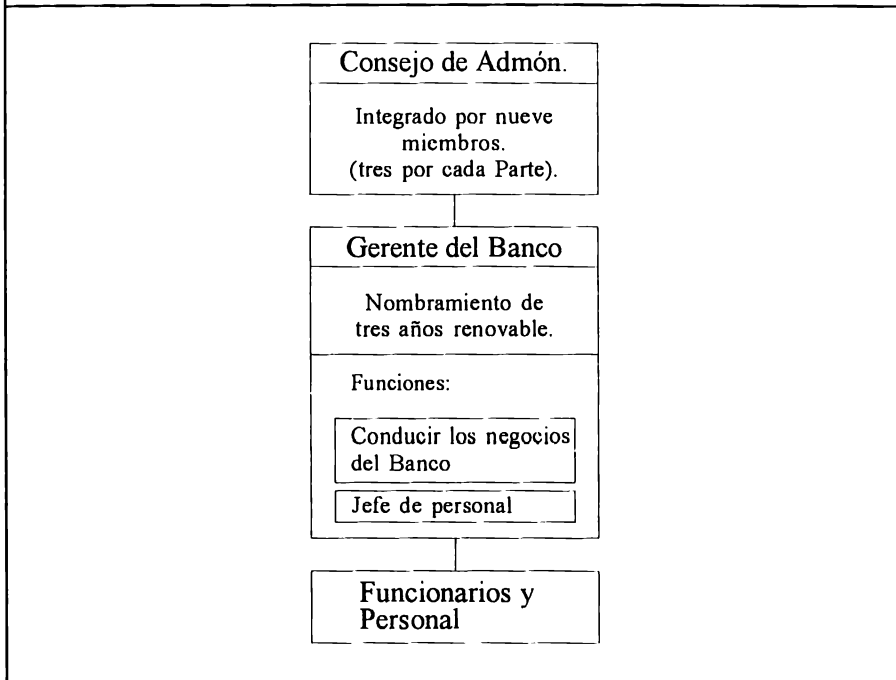
El BANDAN –organismo de financiamiento estructuralmente vinculado a la COCEF– posee un andamiaje limitado a un consejo de administración (órgano rector) y a un gerente (órgano administrativo), cuyas responsabilidades y atribuciones corresponden plenamente con la naturaleza de su origen orgánico.

Tal circunstancia empero, no significa que el Consejo de Administración - en ejercicio de sus facultades directivas del propio banco- no pueda decidir la futura erección de nuevas instancias orgánicas, como un gerente adjunto y un consejo consultivo. (Véase Esquema 6)

Procedimientos para la solución de controversias

Tal y como se estableció en párrafos precedentes, el TLC determina la existencia de tres procedimientos para la solución de controversias. En el Capítulo XI, Sección B, se dispone lo pertinente para el caso de eventuales conflictos entre un inversionista y un estado parte del Tratado; el Capítulo XIX establece lo correspondiente para dirimir problemas derivados de la imposición de cuotas

Esquema 6
Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN)



compensatorias por *dumping* o subsidios y el capítulo XX, secciones B y C, hacen lo propio para dilucidar controversias derivadas de la interpretación y aplicación del Tratado (incluyendo controversias comerciales privadas).

En virtud de los objetivos de este ensayo, escapa a los intereses del mismo explicar el *modus operandi* de cada una de las modalidades planteadas para superar divergencias. Baste en consecuencia, con señalar que, en cualquier caso, se especifica una ruta crítica determinada, tanto en sus plazos como en sus procedimientos, que vuelve clara la posible evolución de toda problemática bilateral o trilateral contemplada por el Tratado.

Asimismo interesa destacar que bajo cualquier mecanismo de aveniencia se contempla la posibilidad de constituir grupos de expertos y paneles arbitrales, es decir, instancias consultivas que también forman parte de la estructura orgánica del TLC (de ahí que los mismos aparezcan de modo sistemático en los esquemas de este trabajo).

Adicionalmente existe un sistema institucionalizado de consultas que forma parte de los procedimientos preventivos de controversias y que basa su

funcionamiento en varios de los comités y grupos de trabajo establecidos por el pacto comercial.

En términos generales, similar fenomenología ocurre con los acuerdos paralelos de naturaleza trilateral ya que ambos consideran la eventualidad de grupos *ad-hoc* y arbitrales.

5. Recapitulación y conclusiones

De conformidad con lo expuesto a lo largo de este ensayo, es posible concluir lo siguiente:

- 1.- El Tratado de Libre Comercio de América del Norte abre una nueva etapa en el desarrollo de las instituciones normativas de las relaciones internacionales, con consecuencias significativas para cada uno de los participantes y para la conducción de las tres relaciones bilaterales existentes entre ellos.
- 2.- Sólo es posible entender la dimensión institucional del Tratado si se le ubica en el contexto más amplio de sus repercusiones a distintos niveles y en el marco de la evolución histórica de los mecanismos de concertación entre México y Estados Unidos.
- 3.- El patrón histórico de las relaciones México-estadounidenses registra un movimiento cuasi-pendular entre la confrontación y el entendimiento político. A medida que en México se consolida el orden posrevolucionario y al parejo de ello se profundizan los vínculos de colaboración de Estados Unidos, el entendimiento y la negociación han sido constantes en las relaciones de vecindad, a pesar de las diferencias que surgen naturalmente entre dos naciones muy diferentes y con grandes asimetrías en sus niveles de desarrollo.
- 4.- Con el paso del tiempo, la multiplicación de los lazos de interdependencia trajo consigo la génesis y el desarrollo de múltiples foros de concertación bilateral; desde aquellos del más alto nivel –los encuentros Cumbre de Presidentes– hasta los considerados técnicos entre los expertos de uno y otro país en prácticamente todos los rubros de la agenda bilateral. Esta red institucional sin duda contribuyó a que la negociación del conflicto y el impulso a los mecanismos de cooperación mutua se diesen sobre bases pacíficas de gran utilidad para la solución sustantiva de las desavenencias que periódicamente irrumpían en las relaciones bilaterales.

5.- No obstante, la relativa informalidad de dichas instancias de concertación, tanto en lo que se refería a sus procedimientos específicos para la solución de controversias como a los plazos en los que ellos deberían de ser resueltos, generaba espacios de incertidumbre en rubros diversos de la relación bilateral. De tal suerte, las controversias solían “resolverse” bajo criterios subjetivos, frecuentemente unilaterales. Esto era particularmente negativo en el caso de los asuntos económicos, por la falta de confianza de los agentes productivos ante la ausencia de una relación estable de largo plazo y el riesgo permanente al estallamiento de conflictos comerciales sin solución.

6.- Esa situación se empieza a resolver con el Tratado de Libre Comercio que, si bien surge motivado por razones internacionales, económicas, nacionales y estratégicas, ofrece la oportunidad de profundizar en la definición de mecanismos claros para la solución de controversias.

7.- El pacto comercial, al establecer mecanismos detallados para la solución de controversias y las instituciones capacitadas para administrarlas, reportará así mayor certidumbre en el ámbito económico bilateral y trilateral. Ciertamente, con el Tratado no desaparecerá el conflicto, pero sí existirían reglas claras y definidas para superarlo, lo cual indudablemente significa la principal aportación del instrumento.

8.- En virtud del universo normativo e institucional creado por el TLC y sus acuerdos paralelos en aspectos tales como el comercio, las inversiones, el medio ambiente, lo laboral y la cooperación fronteriza, se tienden las bases para un segundo salto cualitativo en las relaciones entre México y Estados Unidos, al transitar del entendimiento político laxo, relativamente informal y por ende impredecible, a la concertación económica sobre bases administradas. Este resultado es aún más importante si se considera la participación abierta que se ha previsto tengan los distintos sectores productivos y representantes de la sociedad civil.

9.- Ante la novedosa participación de actores no oficiales en la relación, el papel de los gobiernos en su conducción también se modifica; se registra por una lado una mayor responsabilidad en la ejecución a los ministerios de comercio y ocurre una especialización de funciones en lo que toca a la participación de las cancillerías. De aquí habrá que pasar, consecuentemente, a un periodo de reflexión sobre el nuevo papel de la Secretaría de Relaciones Exteriores en el futuro de las relaciones económicas bilaterales.

10.- Lo anterior es igualmente válido en lo que hace a la relación con Canadá, país con el cual la cooperación económica a gran escala prácticamente nacerá al amparo del pacto comercial.

11.- Del análisis de su conformación y procedimientos de operación es posible colegir que las instituciones creadas por y alrededor del TLC no tienen alcance supranacional en la medida de que carecen de facultades propiamente trinacionales y su accionar se condiciona en última instancia a la voluntad de cada gobierno en particular. Esta realidad es consecuente con la naturaleza de un proceso integracionista que de modo intencional es limitado. El TLC, como lo indica su nombre, persigue la creación de una zona de libre comercio y no una unión aduanera o la integración de un mercado común.

12.- De momento resulta prematuro explorar qué tan lejos puede evolucionar la cooperación trilateral a la luz del TLC. Sin embargo, es indudable que el instrumento ha establecido las bases para una colaboración intensiva y preparatoria de cara a ulteriores etapas de negociación y asociación,⁷ no necesariamente limitadas a las cuestiones económicas, siendo la cuestión migratoria la más urgente de recibir atención.

13.- Finalmente, cabe destacar que las garantías procesales y el soporte institucional derivado del “paquete TLC” (pacto comercial más acuerdos paralelos) representan no sólo un marco de mayor comunicación en lo económico, lo laboral, ambiental y financiero en el ámbito regional, sino que habrán de tener una influencia muy importante –si no es que determinante– en la nueva “agenda social” y económica a nivel multilateral. Temas como la denominada “cláusula social”, aspectos del desarrollo sostenible, propuestas de combate a la pobreza, mecanismos para atraer y regular la inversión, fórmulas innovadoras para la cooperación industrial y la protección de los derechos de propiedad intelectual, transacciones transfronterizas de información, bienes y servicios, etcétera, son apenas algunos de los más importantes aspectos que ya están a prueba con el Tratado de Libre Comercio, que convierten al área de América del Norte en un microcosmos de cambio y cooperación que sin duda es, y seguirá siendo por muchos años, el foco de atención de la comunidad internacional.

⁷ En este sentido, por ejemplo, autores como Gardner y Gardner especulan con la posibilidad de un futuro Parlamento americano en “The case for a North American Parliament” en *Nami News*, Santa Fe, abril de 1994, p. 8.