

18  
ZET



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS  
Y SOCIALES**

**El Proceso de Institucionalización del Tratado  
Trilateral de Libre Comercio de América del  
Norte**

**FALLA DE ORIGEN**

**T E S I N A**

**PARA OBTENER EL TITULO DE:**

**LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**P R E S E N T A:**

**LUCIA E. CHAVOLLA SERRANO**

**ASESORES DE TESIS:**

**LIC. PEDRO GONZALEZ OLVERA**

**LIC. IGNACIO MARTINEZ CORTES**



**CIUDAD UNIVERSITARIA MEXICO, D. F. 1995**

**FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*Mi agradecimiento:*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México y  
a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales alma  
mater de mi formación profesional.*

*A mis asesores: Profr. Pedro González  
Olvera y Profr. Ignacio Martínez*

*Cortés :*

*Por su trabajo de dirección, paciencia,  
señalamientos críticos y sugerencias que  
me permitieron conocer mis limitaciones y  
aciertos en el desarrollo de la presente  
tesis.*

*Al Profr. Luis González Souza :*

*Por sus valiosos señalamientos críticos y  
por su dedicación y ejemplo como docente  
y académico que han contribuido a mi  
formación profesional.*

*A los profesores en general por  
transmitirme lo mejor de sus  
conocimientos coadyuvando a mi  
educación como profesionista.*

*A todo el personal administrativo de la  
Coordinación de Relaciones Internacionales  
que de una u otra forma contribuyeron a la  
culminación de este trabajo.*

## GRACIAS

*A mi madre :*

*Por la perseverancia, responsabilidad y solidaridad que me inculcaste, por tu inmenso amor y apoyo incondicional.*

*A mi esposo :*

*Mi compañero y guía en los momentos más difíciles. Porque con tu trabajo, tenacidad, amor y paciencia transformas maravillosamente la realidad a tu paso por la vida, sorteando las adversidades, gracias por tu ejemplo permanente respeto y solidaridad.*

*A mis queridas amigas y colegas :*

*Joelb y Lillian, por su inmenso cariño y sugerencias.*

*A todos mis amigos y amigas:*

*Por su amistad y el apoyo brindado en diversos momentos de mi vida que me han permitido crecer como persona y estimulado a seguir adelante.*

*A todas aquellas personas que presas de la crisis que hoy vivimos ven mermadas sus expectativas de vida y enfrentan obstáculos diversos para concretar sus metas, gracias por enseñarme que el único camino posible de superación es trabajar y luchar cotidianamente en todos los frentes, comprometidos con nuestros principios e ideales. Gracias por impedirme ser indiferente ante esa realidad y continuar creyendo que el único camino posible es la revolución en todas las áreas de la sociedad y que esta debe comenzar al interior de cada ser humano.*

*A mi padre:*

*Por las noches dedicadas a imprimir en mi mente y mi corazón el amor por el estudio y la superación.*

*A mi hermano y mi abuela :*

*Que en vida me estimularon para terminar este trabajo y aún ausentes son para mi ejemplo de capacidad, amor y fortaleza frente a los embates de la vida.*

*Al Lic. Mario Ayala :*

*Por su valiosa colaboración y aplicación de sus conocimientos en informática que contribuyeron al diseño de este trabajo.*

## INDICE

Introducción .....	1
Capítulo 1 Rasgos principales de los procesos de Negociación y Ratificación del TLCAN .....	3
1.1 Contexto Internacional y nacional que precede al TLCAN .....	3
1.2 Transformaciones del marco jurídico que regula al Comercio internacional mexicano antes del TLCAN .....	8
1.3 La Negociación y ratificación del TLCAN .....	13
Capítulo 2 El Proceso de Institucionalización del Tratado de Libre Comercio para América del Norte .....	18
2.1 Estructura orgánico-institucional del TLCAN y los acuerdos paralelos. Características de su operatividad: Conformación; Administración y Toma de decisiones .....	18
2.1.1 Comisión de Libre Comercio (CLC) .....	19
2.1.2 Comisión para la Cooperación Ambiental (CCAAN) .....	22
2.1.3 Comisión para la Cooperación Laboral (CCL) .....	27
2.1.4 Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) .....	31
2.1.5 Banco de Desarrollo de América del Norte (BANDAN) .....	34
2.1.6 Procedimientos para la solución de controversias .....	34
2.2 Aportes .....	37
2.3 Retos .....	37
Capítulo 3. Implicaciones nacionales del proceso de institucionalización .....	39
3.1 Implicaciones en la Soberanía estatal .....	39
3.2 Impacto en México .....	43
3.3 La inserción de las instituciones TLCAN en México .....	45
3.4 La Institucionalización del TLCAN: ¿Modelo viable para el Continente Americano? .....	49

<b>Capítulo 4. El inicio de operaciones de la Estructura trinacional.....</b>	<b>52</b>
<b>4.1 Comisión de Libre Comercio (CLC).....</b>	<b>53</b>
<b>4.2 Comisión para la Cooperación Laboral.(CCL).....</b>	<b>53</b>
<b>4.3 Comisión para la Cooperación Ambiental (CCAAN).....</b>	<b>57</b>
<b>4.4 Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF).....</b>	<b>60</b>
<b>4.5 Banco de Desarrollo de América del Norte (BANDAN).....</b>	<b>62</b>
<b>Conclusiones.....</b>	<b>63</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>71</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>86</b>

## **INTRODUCCION**

Investigar las transformaciones que han sufrido las relaciones en América del Norte y conocer los pasos concretos que se han dado para la ejecución del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fueron las motivaciones que guiaron la elaboración de la presente tesina.

Al avanzar en ello, los ejes de investigación se centraron en dar seguimiento a la manera en que se estructuran las instituciones del TLCAN, y conocer los avances que hasta ahora se han realizado para que inicien sus operaciones con objeto de ubicar los principales rasgos, sus aportes, limitaciones. Así como analizar las características en que esta compleja red de puentes institucionales se perfila hacia la construcción de una nueva estructura continental.

Esta labor permitió dar seguimiento a algunas de las principales implicaciones nacionales del proceso de institucionalización del TLCAN, ejercicio que por su complejidad es sólo el inicio de un estudio mucho más amplio y profundo que incluya además la búsqueda de alternativas para superar no sólo las múltiples carencias aún presentes en este proceso de institucionalización, sino sobre todo para la creación de un proyecto de integración que promueva el desarrollo especialmente para las naciones que más lo requieren y reconstruir la democracia al interior de las naciones involucradas y en sus relaciones.

En el primer capítulo ubicamos el contexto político-económico que precedió al TLCAN, enfatizando las transformaciones económicas, jurídicas y diplomáticas intensificadas a partir sobre todo del inicio de la negociación y ratificación de este Tratado y continuadas en el proceso de institucionalización.

La entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte se inscribe en un contexto de profundas transformaciones históricas a nivel internacional que influyen decisivamente en la reestructuración económica y reorganización política de la mayoría de países del planeta, conformando una etapa de transición. Con el TLCAN se refuerza la tendencia a la integración económica y comercial en bloques regionales y constituye, al mismo tiempo, un parteaguas del proceso de institucionalización de las relaciones comerciales de América del Norte al establecer un nuevo cuerpo jurídico que norma y organiza a la región, al mismo tiempo que genera un perfil propio en relación a otras instituciones normativas del comercio y crea un modelo para otros tratados comerciales similares en el Continente.

La concertación económica sobre bases administradas es una opción que abre el proceso de institucionalización del TLCAN a las relaciones entre México, Estados Unidos y Canadá, con objeto de evitar la constante incertidumbre y la carencia de un marco jurídico en diversas áreas, lo que constituye el efecto cualitativo más importante de este proceso. No obstante que aun

existen numerosos obstáculos para que dicha concertación logre hacer fructificar y concretar los alcances económicos previstos con la aplicación del TLCAN, como se precisa en la presente tesina.

Algunas de las principales interrogantes que se pretenden despejar a lo largo del capitulado de la presente tesina son: ¿Cuál es la estructura orgánico-institucional que instrumentará esta concertación?, ¿Cómo se ha dado el inicio de operaciones de cada una de las Comisiones trinacionales o binacionales?, ¿Cuáles son los aportes, retos e implicaciones de este proceso de institucionalización?, ¿Cuáles son las implicaciones en la soberanía estatal y nacional?

En esta fase embrionaria de desarrollo institucional, las relaciones trinacionales se han enriquecido, y complejizado, en múltiples vertientes. Si bien de la confrontación histórica entre México y Estados Unidos se ha pasado al entendimiento y la negociación y se ha abierto una nueva etapa, en las relaciones binacionales y trinacionales, aún están presentes numerosos retos y riesgos a enfrentar hacia la democratización de las relaciones trinacionales sin la que no será posible aprovechar los avances que aporta el proceso de institucionalización.

No es el objetivo de esta tesina profundizar en los requerimientos que garanticen la democracia al interior de cada nación de América del Norte o en sus relaciones. Sin embargo, las condiciones de asimetría y dependencia en que nuestro país ingresa al TLCAN, nos obliga a buscar propuestas para que el estrechamiento de relaciones se den sobre bases democráticas, y con respeto de la soberanía de cada nación, que alejen el enfrentamiento que caracterizó a otras etapas de la relación pero que también promuevan la colaboración y el desarrollo entre los países del continente.

Otros aspectos trascendentes acerca del futuro del TLCAN que constituyen materia de debate nacional e internacional, y que se resolverán con el paulatino avance del Tratado no pudieron ser abordadas a fondo en esta tesina, pero que fueron introducidas de manera inicial, dada su importancia, estos son: ¿Será posible que se fortalezca la inclusión de temas de la llamada "agenda social" a manera de Comisiones ad-hoc que promuevan un complemento social al TLCAN en etapas posteriores de este inicial proceso de institucionalización?, ¿podrán resolverse las controversias trinacionales en un Parlamento regional o aún continental que promueva la democracia en las relaciones entre las naciones?, o cuando menos ¿podrá existir un Fondo estructural compensatorio para las naciones más atrasadas de la región?. En suma ¿podrán generarse las bases democráticas en este proceso de institucionalización del TLCAN, para que a futuro se retomen las propuestas hechas por distintos sectores en México y experiencias más avanzadas de uniones económicas menos limitadas como la Unión Europea?.



## **CAPITULO 1 .RASGOS PRINCIPALES DE LOS PROCESOS DE NEGOCIACIÓN Y RATIFICACIÓN DEL TLCAN**

### **1.1 Contexto internacional y nacional que precede al TLCAN**

En la década de los 80's, el contexto internacional cambió totalmente respecto al orden mundial surgido en la última postguerra. Al inicio de los 90's, se sintetizan tanto la crisis del capitalismo como la crisis que desintegra al socialismo en Europa oriental y la URSS, dando lugar al surgimiento de una etapa histórica distinta; de definiciones y reacomodos que impulsan numerosos cambios en los actores y escenarios internacionales.

A ello obedece la actual recomposición geopolítica y económica del mundo . Una de las características principales de esta reconfiguración del orden mundial es la tendencia a la integración de bloques regionales o multinacionales, en los que a manera de alianzas estratégicas, se integran países para obtener mayor poder de negociación internacional, buscando formas distintas de conducir la acumulación de capital ; la producción y comercio mundial via ventajas comparativas y economías de escala; con objeto de ampliar sus mercados y enfrentar la crisis.

Esta regionalización, no es homogénea; el nivel de integración corresponde a los fundamentos históricos de las relaciones intrarregionales, al nivel de desarrollo económico de los países integrantes, y a las motivaciones concretas que generan el proceso de integración. La Unión Europea, por ejemplo, representa el bloque regional con un nivel de integración más amplio y que ha cubierto mayores etapas en el camino que va de la integración económica hacia la integración política , bajo el concepto de mercado común; mientras la Asociación de Cooperación Económica para Asia Pacífico (APEC) y el bloque de América del Norte son de formación más reciente, y sus niveles de integración económico y comercial formal hasta ahora son más limitados y se encuentran en proceso de definición como zona de libre comercio.

Como afirma Alejandro Chanona: "Estas nuevas alianzas estratégicas se revelan como bloques que buscan estimular en principio la competitividad de sus miembros. Sin embargo, los proyectos de integración ahora varían en sus alcances y objetivos de tal suerte que la noción de integración aparece hoy día como un concepto polivalente y multidireccional".<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> (1) Chanona Burguette, Alejandro. "Interdependencia vs. Integración", en Eliezer Morales y Consuelo Dávila coord. La Nueva Relación de México con América del Norte, México, FCPS-CRI, FE, UNAM, 1994, p. 34

Otra característica de la recomposición política y económica del mundo se observa en que Estados Unidos si bien fortaleció su hegemonía política mundial con la desintegración de la Unión Soviética y el conjunto de países socialistas europeos, disminuyó su hegemonía económica.

En los últimos años se apreció un desplazamiento creciente de la economía norteamericana, que durante décadas fue la más importante y poderosa del mundo. Es bien sabido que entre 1945 y 1970, periodo de postguerra tuvo un crecimiento económico sin precedentes.

Pero sus desequilibrios fiscales y comerciales, se agudizaron en la década de los 80's. "El déficit comercial que resulta de la importación de bienes de consumo, superaba [...] para 1990 [...] 70 mil millones de dólares."<sup>2</sup>

El mantenimiento de la hegemonía militar, política e ideológica de este país en el mundo, repercutió gravemente en su economía sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial. Del financiamiento de la industria militar, en detrimento de la producción industrial de manufacturas, se deriva la paulatina pérdida de la hegemonía norteamericana sobre sus socios europeos y japoneses, cuyos gastos de reconstrucción, además de los costos de la carrera armamentista fueron financiados por Estados Unidos.

De este modo, en los últimos años "se manifiesta una disminución en términos relativos de la aportación estadounidense a la producción mundial. Hace tres décadas este país aportaba alrededor del 30% del PNB mundial y ahora participa con sólo el 20%. Esto significa que el crecimiento económico de Estados Unidos fue menor en las últimas décadas que el de algunos otros países. El caso más espectacular es Japón, que excepto por un breve lapso a mediados de los ochenta, sostuvo durante años un ritmo de crecimiento significativamente superior al de Estados Unidos."<sup>3</sup>

La reestructuración económica que surge como respuesta a la crisis económica internacional, acelera los procesos de integración, y a su vez estos, también promueven la reestructuración económica de acuerdo a las condiciones concretas de cada país.

Desde principios de la década pasada, se observaban las implicaciones internacionales de la inestabilidad monetaria, y los desequilibrios en la cuenta corriente de Estados Unidos, Japón y Europa Occidental. Las dificultades del proceso de acumulación del capital productivo y las

---

<sup>2</sup> Levine, Elaine. "El Tratado de Libre Comercio México-Estados Unidos. En la problemática económica y social estadounidense", en Rey Romay, Benito, Comp., La integración comercial de México a Estados Unidos y Canadá, México, IEC-UNAM, S.XXI, 1990, p. 28.

<sup>3</sup> Ibid. p. 29

repercusiones sobre los mecanismos de regulación de estos países industrializados generaron crecientes rivalidades entre dichas potencias, que fueron acompañadas por la falta de ahorro y un crecimiento lento que también perjudicaron a los países subdesarrollados.

En el marco de este escenario internacional, las perspectivas de crecimiento de las economías más ricas del mundo no son alentadoras. En el informe sobre el desarrollo mundial del Banco Mundial de 1990, se estimaba en las perspectivas para el periodo 1989-2000, que el crecimiento de los países desarrollados sería de un 2.6% por año. Si esto se compara con el porcentaje de crecimiento de un poco más del 3% que se dió entre 1965 y 1987, puede observarse una tendencia al descenso económico de este grupo de países.<sup>4</sup>

Para América Latina y el Caribe, se plantea en el mismo periodo, un crecimiento inferior al 3%. Aunque hay una hipótesis alta de 3.4% y una baja de 2.3%. Si esto se da, el ingreso per capita de nuestros países sería de entre 1.2% y 0.4%; perspectivas por cierto nada favorables para la región.<sup>5</sup>

En el mismo informe, se preveían como riesgos, que de persistir los desequilibrios en la cuenta corriente y la falta de ahorro en los países industrializados, se perjudicaría el crecimiento de los países subdesarrollados por cuatro vías principales: "En primer lugar, el crecimiento más lento de los países industriales deprimiría la demanda de importación de los productos que exportan los países en desarrollo. Segundo, el alza de los tipos de interés reales haría aumentar el servicio de la deuda para los países con deuda contraída a tipos de interés variables y para los que contrajeran nuevos empréstitos. Tercero, los precios de los productos básicos probablemente bajarían, lo que haría empeorar la relación de intercambio de los exportadores de este tipo de productos. Por último, debido a su crecimiento más lento, los países industriales probablemente serían menos generosos en su asistencia a países en desarrollo".<sup>6</sup>

La reestructuración económica realizada, originó también la disminución de la inversión productiva, aumentó la financiera y la especulativa y se amplió y fortaleció a nivel internacional la inversión en el sector servicios.

El empresariado también se recompuso, y se reubicó en sectores más dinámicos como el financiero o de servicios, aunado a ello aumentó el empleo no productivo y la llamada "economía informal".

---

<sup>4</sup>Para mayores datos sobre las perspectivas para los 90's ver Banco Mundial, Informe sobre Desarrollo Mundial, Oxford University Press, Washington, D.C., E.U.A., 1990, p. 284.

<sup>5</sup> Ibid p. 17

<sup>6</sup> Ibidem p. 20

Así mismo, en este nuevo escenario multipolar en lo económico, regionalizado por bloques, se modifican los esquemas de producción global, en un proceso que lleva a la descentralización de la producción a nivel internacional. A los países con mayor desarrollo se les asignan las ramas y fases de trabajo más complejas, de alta tecnología y de mayor intensidad de capital, dejando a los países subdesarrollados, aquellas que requieren mayor mano de obra y menos inversiones.

Es lo que también se ha llamado "el paso de una economía de volumen a una economía de valor. Ya no importa tanto el volumen, sino el valor agregado que tienen los productos. Esto no significa que haya desaparecido la producción de volumen, sino que esta se le ha dejado ahora a los países subdesarrollados y la producción de valor a los desarrollados".<sup>7</sup>

Desde cualquier perspectiva, a partir de estas tendencias y proyecciones, tanto países desarrollados, como subdesarrollados, se vieron en la necesidad de modificar su concepción sobre su participación en la economía mundial y de reapreciar los aciertos y limitaciones de las estrategias económicas aplicadas en la década de los 80's. Consecuentemente, estas potencias impulsan una reestructuración económica, que si bien se diferencia en ritmos, forma y alcance, de acuerdo con las particularidades que le imprime la política económica de cada país, tiene como objeto, abrir nuevas perspectivas a la acumulación del capital y compartir las cargas de estos desequilibrios.

En el caso de México, durante las dos últimas décadas de agudización de la crisis económica, se planteó la urgente necesidad de cambiar la política económica para responder a las necesidades de un complejo entorno mundial y de crecientes contradicciones políticas y sociales en el ámbito nacional.

La estrategia económica mexicana, fundamentada a partir del Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988, sentó las bases de una nueva estrategia de comercio exterior, bajo las premisas de la apertura comercial y preeminencia del sector exportador. En el segundo trienio de gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, esta política se intensificó con las estrategias denominadas modernización, "cambio estructural" y racionalización de la protección. Como fundamenta José Ignacio Martínez, "desde el segundo semestre de 1985, hechos significativos señalan el inicio de una nueva política comercial: liberalización del régimen de importaciones combinada con la subvaluación de la moneda y la adhesión de México al GATT [...]el objetivo de la nueva política de comercio exterior es aplicar una estrategia de protección efectiva que condicione la

---

<sup>7</sup> González Olvera Pedro, "Lo Nuevo y lo Viejo del Orden Internacional", Ponencia dictada el 3 de diciembre de 1994, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. 5

asignación entre las ramas y asegure la coherencia de la estrategia de desarrollo industrial con la de comercio exterior" <sup>8</sup>.

Para dar continuidad a esta estrategia, "el gobierno de Carlos Salinas de Gortari plantea la diversificación de mercados a través de la firma de acuerdos comerciales y el ingreso a los principales organismos económico-financieros para obtener mayores ventajas competitivas sobre las otras naciones, [...] así como la atracción de capitales internacionales para consolidar el modelo económico actual" <sup>9</sup>. Planteamiento expresado por el propio presidente Salinas en el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente a su sexenio.

Sin embargo, como subraya Martínez, esta política de apertura se inicia en un momento en que los países industrializados más desarrollados refuerzan sus medidas proteccionistas, lo que dificulta la reciprocidad comercial.

Como consecuencia de la puesta en marcha de estas estrategias, en los últimos cinco años, se acelera el proceso de concentración y centralización de capital, que se refleja en la integración de los grandes grupos empresariales. "En esta dinámica, la situación de las distintas ramas industriales no es homogénea, pues algunas empresas tienen graves limitaciones para competir [...] frente a empresas extranjeras, otras ven múltiples oportunidades en este sentido y sólo las empresas más sólidas han podido internacionalizarse o internacionalizar parte de su proceso de producción" <sup>10</sup>. Las firmas más fuertes "renegocian sus deudas en mejores términos, se reorganizan, modernizan y fortalecen, se vinculan a firmas extranjeras que les ofrecen una tecnología avanzada y sin perjuicio de atender un mercado interno que a lo largo del último decenio ha crecido lentamente, se proyectan hacia el exterior y buscan nuevos y más amplios mercados" <sup>11</sup>.

A nivel nacional, se reproduce entonces la reestructuración de capital que se da a nivel internacional. El capital está orientado fundamentalmente hacia el exterior. La hegemonía y el control del capital industrial, bancario y financiero controlado por los grupos empresariales mexicanos más poderosos generan alianzas oficiales y extraoficiales con Estados Unidos que conjuntamente promueven el bloque norteamericano y reorganizan sus relaciones multilaterales.

<sup>8</sup> Martínez Cortés, José Ignacio "La política de comercio exterior: de la racionalización de la protección a la diversificación comercial". Relaciones Internacionales no. 62, Coordinación de Relaciones Internacionales, FCPS, UNAM, México, abril-junio de 1994, p. 80

<sup>9</sup> *Ibid* p. 83

<sup>10</sup> Aguilar Monteverde, Alonso, ver intervención en el seminario "Reestructuración Internacional e Integración: Desafíos y Alternativas para América Latina". Seminario de Teoría del Desarrollo, México, IEC, UNAM, mayo 25-28 de 1992, p. 1-21.

<sup>11</sup> Aguilar Monteverde, Alonso. "Internacionalización, Desarrollo y Libre Comercio", en Estrategia, no. 103, México, enero-febrero, 1992, p. 38 y 39

## 1.2 Transformaciones del marco jurídico que regula al comercio exterior mexicano antes del TLCAN

La inserción de México a la dinámica de integración e internacionalización fue paulatina, en una segunda fase, en que se promueve de manera más intensa la integración económica de América del Norte y en otros continentes, de casi todos los países que hasta el inicio de los 90's habían quedado fuera de los bloques comerciales: de Asia y Europa que fue pionera de una fase inicial de integración económica en el mundo.

La estructuración jurídica de la inserción mexicana a la integración de América del Norte, demandó numerosos cambios tanto en la economía como en su legislación; además de un paulatino perfeccionamiento de los mecanismos bilaterales que sustentan la relación con Estados Unidos y una participación mexicana más activa en el nuevo ordenamiento internacional a través de la ONU; la OCDE y en general en todas las organizaciones internacionales a las que pertenece; todo ello, con objeto de consolidar las transformaciones tanto de los modelos económicos de apertura, como para preparar el terreno para negociaciones más amplias, en las distintas fases del proceso de negociación y ratificación del TLCAN.

En México, la interrelación economía-derecho ha dependido más de las necesidades coyunturales que de la planeación. La normatividad en materia económica, a diferencia de otros países, se incluye en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que regula asuntos fundamentales para la economía nacional como la propiedad de los recursos (artículos 27 y 28), la agricultura (art. 27), el trabajo (art. 123); y las bases fundamentales de Rectoría del Estado (artículos 25 y 26). De ella se retoman los preceptos necesarios para elaborar los Planes y Programas sexenales en materia comercial, cuya ejecución requiere a su vez la reglamentación o incluso la modificación de la norma fundamental mexicana.

La apertura económica mexicana requirió, para la ejecución de las nuevas estrategias comerciales de racionalización de la protección y la apertura comercial, la elaboración de programas como el PRONAFICE (Programa Nacional de Fomento Industrial y del Comercio Exterior) en 1984<sup>12</sup>, y el PROFIEX (Programa de Fomento Integral de las Exportaciones Mexicanas) en 1985<sup>13</sup>, que incluyeron reformas a las leyes arancelarias y fiscales; a la Ley

<sup>12</sup> La sustitución de permisos previos por aranceles; los subsidios sólo a las importaciones y la cancelación de los CEDIS a las exportaciones, y ajustes de los créditos preferenciales a las mismas, limitados por criterios internacionales, son la forma como se plasma y se instrumenta la apertura al exterior en el referido PRONAFICE. Véase el contenido global en Excélsior, 12 de agosto de 1984.

<sup>13</sup> "Los cambios más importantes se refieren al tratamiento fiscal tanto a las exportaciones como a las importaciones...y la devolución de los impuestos sólo a las importaciones. Tocante a las exportaciones se modifica el tratamiento fiscal anterior al eliminarse los CEDIS, pero son sustituidos por la devolución del IVA

Aduanera; también, transformaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública para las modificaciones de las funciones de las Secretarías, dependencias responsables de la política comercial, que durante el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid fueron la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Comercio fundamentalmente, con apoyo en la definición de algunos aspectos administrativos por la SARH, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Marina, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Conasupo.

En 1985, la Secretaría de Comercio se transforma en SECOFI y desaparece el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, cuyas funciones de promoción son adjudicadas al Banco de Comercio Exterior.

Con la política de apertura, en la práctica se abandona el proteccionismo que caracterizó la política comercial durante casi 40 años, incorporando las tesis librecambistas, en una etapa que coincide con el incremento en los desequilibrios y déficits en EUA, que junto con Japón y Europa buscan contradictoriamente nuevos mecanismos neoproteccionistas, y a la vez presionan a que otras economías se abran cada vez más.

En el ámbito de las relaciones comerciales México-Estados Unidos, durante el periodo 1946 -1985, se adolece de mecanismos bilaterales formales para normarlas, a lo que se suma la falta de homogeneidad en la interpretación y aplicación de las leyes comerciales de cada país. Estas relaciones quedaban sujetas a las decisiones políticas de sus mandatarios, que emprendían constantes ajustes económicos coyunturales, multiplicados en la década pasada para enfrentar la crisis, originando con esta práctica constantes diferencias y conflictos.

"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".<sup>14</sup>

Con el Memorándum de Entendimiento, firmado en 1985, Estados Unidos en la práctica consideraba a México miembro del GATT. Bajo la fórmula incluida en dicho Memorándum, de país "bajo acuerdo", " le concede el beneficio de la prueba de daño -de que no se dañaría la economía de Estados Unidos-, para defenderse 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 política económica."<sup>15</sup>

A partir de este Memorándum, como afirma Bernal, se inicia una nueva etapa en la integración de mecanismos más formales para conducir las relaciones bilaterales y se supera un periodo de "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"<sup>16</sup>.

Algunos de los conflictos bilaterales en materia comercial, se generaron por el hecho de que con la incorporación en la ley interna de Estados Unidos, de los acuerdos comerciales derivados de la Ronda Tokio del GATT, se imponían disciplinas innovadoras en materia de subsidios, valoración aduanera, barreras no arancelaria, compras gubernamentales y otros rubros, con sus correspondientes procedimientos para dirimir controversias, todos ellos aplicables sólo a los países miembros del GATT, del que México no fue parte sino hasta 1986.

Al mismo tiempo, el hecho de que México ingresara a ese acuerdo, planteaba nuevas contradicciones, ya que la corriente de constitución de bloques comerciales, se contraponía con sus lineamientos, que planteaba que los acuerdos debían de ser de carácter libre y multilateral.

No obstante los esfuerzos de entendimiento y cooperación bilateral, la situación económica de Estados Unidos provocó que, en 1988, el Congreso emitiera una nueva ley, la Ley de Reformas a la Política Internacional Comercial de 1987, "en la que expone una serie de represalias y presiones a que será sometido todo socio comercial que ejerza actitudes de dumping, que a juicio de ese país perjudique a los productores internos, al igual que presiona para que se abran en mayor grado las economías de los socios comerciales de Estados Unidos a sus mercancías, como a la apertura total al comercio de servicios, en especial los referentes a las

---

<sup>14</sup> Bernal Rodríguez, José Luis. "El impacto institucional del Tratado de Libre Comercio de América del Norte". *Revista Mexicana de Política Exterior*, no. 44, México, IMRED, SRE, otoño de 1994, p. 46

<sup>15</sup> *Ibid* p. 47

<sup>16</sup> *ibidem*. p. 47



telecomunicaciones, A su vez pone especial énfasis en el pago a los derechos de propiedad intelectual, al considerar desleal a un país que no los hace respetar."<sup>17</sup>

Medidas adicionales como las "cuotas voluntarias" que limitaba la exportación de acero a Estados Unidos, los acuerdos multifibras que afectaban a los productores mexicanos que exportaban ropa y telas y las restricciones fitosanitarias a los productos agropecuarios, conformaban el marco legal proteccionista norteamericano que coyunturalmente volvía a reforzarse.

Frente a dichas medidas, el gobierno mexicano innovó formas que expresan su voluntad política de negociar, aún en condiciones desventajosas, que generaban desigualdad y subordinación. Así propuso un Acuerdo Marco sobre Inversiones Extranjeras en 1989, derivado del firmado en 1987, que generó modificaciones en la Ley de Inversiones Extranjeras, "en la que prácticamente se otorgan todo tipo de facilidades a éstas, incluso para penetrar en áreas antes consideradas como estratégicas, como el caso de la petroquímica, las telecomunicaciones, la importantísima industria siderúrgica..."<sup>18</sup>.

Además, para la concreción de la política de diversificación comercial, búsqueda de mercados e inversión implementada por el presidente Salinas entre 1988 y 1994, prácticamente se transformaron todos los preceptos constitucionales y su reglamentación, de 1989 a la fecha, en un proceso de regulación y desregulación sin precedentes desde 1917.

En el sexenio pasado, se realizaron reformas a la estructura jurídica sobre diversas materias, para adaptarla a los requerimientos de la política económica y comercial; la lista es amplia. Entre otras, las modificaciones a la "Ley de Instituciones de Crédito, Ley de Mercado de Valores, la Ley para regular las Agrupaciones Financieras, el Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, el Reglamento para el Autotransporte Multimodal Internacional; las diversas modificaciones a la Ley Aduanera; la Resolución que clasifica los productos petroquímicos que se indican dentro de la petroquímica básica o secundaria, el Decreto que reforma al artículo II del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional en el Ramo de petróleo en materia Petroquímica, el Decreto para el Fomento y Desarrollo de la Industria Automotriz, el Decreto para el Fomento y Modernización de la Industria Manufacturera de Vehículos de Autotransporte; el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación; el Reglamento sobre la Ley de Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas; el Acuerdo para la Liberalización del uso de equipos terminales de

---

<sup>17</sup> Wadgymar...Op. cit. p.51.

<sup>18</sup> Wadgymar...Op. cit. p.51

telecomunicaciones, el Decreto en la Frontera Norte y Zonas Libres de México, así como en el Municipio de Cananea; el Decreto para establecer medidas para impulsar el desarrollo industrial en la región fronteriza como en las zonas libres de México, así como el Municipio de Cananea; el Reglamento del Artículo 24 de la Ley General de Vías de Comunicaciones ...<sup>19</sup>; Además, entre las más recientes podemos mencionar: la Ley de Comercio Exterior (Diario Oficial, 27 de julio de 1993); la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (Diario oficial, 1 de junio de 1992); la Ley Federal de Competencia Económica (Diario Oficial, 24 de diciembre de 1992); la Ley de Fomento y Protección a la Propiedad Industrial (Diario oficial, 27 de junio de 1991).

En la administración del Presidente Salinas se ejecuta el PRONAMICE (Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior) en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, 1988-1994, para continuar apoyando la internacionalización de la economía, fomentar la innovación tecnológica, incrementar la desregulación, impulsar las exportaciones no petroleras y modernizar el comercio exterior, buscando la especialización de la producción en las ramas que gozan de mayores ventajas comparativas.<sup>20</sup>

No obstante, según argumenta Ignacio Martínez, el esfuerzo de regulación de la diversificación comercial, se enfrenta a problemas estructurales de la economía, como el déficit en la balanza comercial, la obsolescencia de la industria nacional, la falta de una política industrial que promueva una producción competitiva y eficiente y la concentración del intercambio comercial con Estados Unidos que generan contradicciones difíciles de superar en un corto plazo.<sup>21</sup>

Una economía abierta requiere de una nueva normatividad, y las modificaciones legislativas realizadas dan cuenta de que se ha hecho un esfuerzo en este sentido. Sin embargo la creación de una nueva estructura jurídica para consolidar el modelo económico, no ha correspondido con una normatividad que promueva la apertura política, una mayor participación en la toma de decisiones que influyen en el desarrollo del país y en sus relaciones con el exterior. A la inversa, la tendencia ha sido aislar la economía de la política, con objeto de acelerar el proceso de integración de México al bloque de América del Norte; y contradictoriamente esto limita la integración y genera riesgos de conflicto que se suman a las dificultades económicas para implementar este proyecto.

<sup>19</sup> De Olloqui, José Juan. Implicaciones Jurídicas de la Apertura Comercial, México, CISEUA, UNAM, 1991, p.27

<sup>20</sup> ver Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior 1990-1994, México, SECOFI, 1990.

<sup>21</sup> ver Martínez Cortés, José Ignacio. Op. cit.

Respecto a las relaciones de comercio e inversión con Canadá, hasta marzo de 1990 aún se regían por el Convenio Comercial México-Canadá de 1946, cuando fueron establecidas las relaciones diplomáticas formales. Para este país las prioridades se centraban sólo en Estados Unidos, considerando a México un país de Centroamérica. Esta perspectiva obstaculizaba el estrechamiento de los vínculos bilaterales.

Las relaciones estuvieron permeadas por la incertidumbre e indecisión, y tienen algunas fases de evolución. En 1968, cuando el gobierno de Trudeau inicia una revisión de la política exterior canadiense hacia América Latina, lo que estimula el intercambio en el período 1977-1982. En este lapso se firma el Convenio sobre Cooperación Industrial y Energética en 1980, y posteriormente, en 1984, el Memorandum de Entendimiento en Materia de Comercio.

A partir de la ratificación del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá en 1988 y el ingreso del segundo a la Organización de Estados Americanos en octubre de 1989, cambia la concepción de ese país sobre México; del desconocimiento al fortalecimiento de las relaciones con una política más activa desarrollada por el ministro Mulroney.

Las Relaciones México-Canadá se estrechan y formalizan los vínculos con el TLCAN, transformándose potencialmente la relación en alianza estratégica frente a Estados Unidos.

### 1.3 La negociación y ratificación del TLCAN

La idea de negociar un TLCAN se plantea para dar continuidad a las transformaciones estructurales de la economía mexicana. A pesar de la búsqueda de la diversificación comercial a nivel internacional, se refuerza la tendencia existente a la integración hacia el norte como primera prioridad continental, buscando por medio de la articulación de estrategias intergubernamentales, establecer una plataforma comercial a partir del TLCAN, para las relaciones comerciales en el resto del continente y a nivel internacional con otros bloques.

Una primera actividad formal rumbo al TLCAN, fueron las consultas de marzo - abril de 1990, organizadas por el Senado de la República, denominadas "Las Relaciones Comerciales de México con el Mundo"<sup>22</sup>, que si bien no fueron anunciadas como la primera consulta hacia el TLCAN, si buscaban que de esta reunión se lograra un consenso que legitimara la iniciativa del ejecutivo de promover las negociaciones formales; el contenido del documento que sintetiza esta consulta y plantea sus conclusiones, da cuenta someramente de que existían prioridades y estrategias perfiladas inicialmente.

---

<sup>22</sup> Subgerencia de Estudios Económicos Internacionales, Dirección de Planeación e Investigación del Senado de la República. "Nota sobre los resultados del foro de consulta sobre las relaciones comerciales de México con el Mundo". MIMEO, México, 23 de mayo de 1990, p.1

En el informe sobre los resultados de esta consulta, se sostiene que "las relaciones comerciales internacionales de México, deben partir del reconocimiento de que los países han desarrollado formas heterogéneas de asociación comercial, originadas por la necesidad de aprovechar ventajas comparativas en los procesos de producción. En función del grado de integración y complementariedad de las economías existe la opción de integrar un mercado común; acuerdos de libre comercio; acuerdos sectoriales y acuerdos de preferencias económicas y/o arancelarias [...] se concluye con la recomendación de "negociar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, el cual deberá propiciar la certidumbre en las relaciones comerciales, el abandono de las políticas proteccionistas y sus instrumentos (barreras arancelarias y no arancelarias) y evitar la aplicación de medidas unilaterales en un ámbito de reciprocidad [...]".<sup>23</sup> En este documento también se subraya la necesidad de conformar un comité asesor -que de hecho se integra y participa en las negociaciones- formado por representantes de los sectores productivos, y de contemplar un periodo de transición suficiente para dar tiempo a la estructura productiva nacional a que realice las adaptaciones necesarias para competir exitosamente en el nuevo entorno.

Las negociaciones para la firma del TLCAN, se inician formalmente el 11 de junio de 1990, a partir de una declaración conjunta del presidente Salinas y su homólogo George Bush, en el marco de una Reunión Presidencial México-Estados Unidos, en la que manifiestan su intención de negociar un acuerdo de libre comercio, y a partir de ella giran instrucciones a los encargados de comercio de sus respectivos países para iniciar consultas y en agosto inician las negociaciones.

En septiembre del mismo año, el primer ministro de Canadá, Brian Mulroney, solicita oficialmente participar en dichas negociaciones, solicitud que un mes después es aceptada primero por Estados Unidos y por México después. El Secretario de Comercio y Fomento Industrial Jaime Serra Puche, anuncia el inicio de consultas sobre una Zona de Libre Comercio y el presidente Bush solicita autorización al Congreso para iniciar el proceso del fast-track o vía rápida, con objeto de facilitar al ejecutivo las negociaciones y aprobación del Tratado, evitando los candados que pudiera poner el Congreso, (el procedimiento de fast-track consiste en que el Congreso vota si o no sobre el acuerdo en su totalidad y no se admiten enmiendas que hubieran podido complicar o alargar más la negociación).

Durante ese primer año, se definió el carácter y alcance del Tratado, y se sentaron las bases para las negociaciones. El debate entre las partes se inició alrededor de la conveniencia de

---

<sup>23</sup> Ibid p.6

mantener dos acuerdos bilaterales de libre comercio en la región, el de México-E.U. A. y Canadá-E.U.A. , llegaron finalmente al consenso de negociar el TLCAN trilateral, que para la normatividad de Estados Unidos y Canadá, sería considerado como Acuerdo y en el marco jurídico mexicano como Tratado<sup>24</sup>.

El 5 de febrero de 1991 en un comunicado conjunto, los presidentes Salinas, Bush y el Primer Ministro Mulroney anunciaron el inicio de negociaciones trilaterales rumbo al TLCAN, y se abrió un periodo de incertidumbre en el primer semestre de este año, por la espera de la aprobación del fast-track. Por fin, el 12 de junio de 1991, las negociaciones comenzaron oficialmente con la primera reunión ministerial realizada en Toronto, Canadá.

Durante el segundo semestre de 1991 se conformó el primer texto del TLCAN en dos reuniones de los jefes de negociación, realizadas respectivamente en Washington la primera (8 de julio de 1991) y en Oaxtepec la segunda (6 de agosto de 1991). Este texto se presentó en corchetes el 6 de enero de 1992, pero no obstante el anuncio del fin de las negociaciones, el 12 de agosto de 1992, fundamentando que el borrador estaba casi listo y que ya sólo se requerían exámenes de redacción del texto por los juristas de cada país, debido a que ya habían logrado los acuerdos básicos, el texto fue rubricado hasta el 7 de octubre de ese año en Austin, Texas, por los Secretarios de Comercio de México, Jaime Serra Puche; Canadá, Michael Wilson y Estados Unidos, Carla Hills y firmado el 17 de diciembre de 1992 por los ejecutivos de los tres países en ceremonias simultáneas.

La negociación del TLCAN constituyó un proceso controvertido y complejo, que en diversos aspectos generó contradicciones con la legislación aún vigente, debido a la reasignación de funciones y desplazamiento de la Secretaría de Relaciones Exteriores en estas negociaciones, a la que, de acuerdo a las Leyes Orgánica de la Administración Pública y del Servicio Exterior

---

<sup>24</sup> En ello, podemos ubicar una primera asimetría legal mexicana respecto a Estados Unidos y Canadá, en cuanto a la obligatoriedad, del TLCAN, debido a que en nuestro país, de acuerdo a lo planteado en el artículo 133 constitucional se establece la supremacía constitucional, que incluye a los Tratados Internacionales elevándolos a la Ley Suprema de la Nación por sobre cualquier otra ley federal. A diferencia de Estados Unidos y Canadá, México, no podrá aplicar prioritaria o preferentemente sus leyes mandatorias y si puede verse afectado nuevamente por medidas proteccionistas amparadas en las leyes canadiense o norteamericana en materia de salud, fitosanitarias, de seguridad, ecológicas o laborales. Además en el mismo artículo constitucional se agrega que dichos Tratados deben estar de acuerdo con la constitución, y justamente este es uno de los aspectos que ha originado los cuestionamientos jurídicos más serios al TLCAN, debido a las contradicciones existentes respecto al texto constitucional. No obstante las múltiples transformaciones a nuestra carta magna, muchas prevalecen aún. Véase análisis sobre el concepto de tratado en el derecho mexicano en Goddard, Jaime "El Tratado en el Orden Jurídico Mexicano". El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1993, p. 82 a 86; y respecto a las asimetrías legales del TLCAN ver Alberto Arroyo et al. Tratado de Libre Comercio de América del Norte, México, Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, Noviembre de 1993 p. 283 a 286.

Mexicano, vigentes en ese momento, le correspondía llevar a efecto. Y a la asignación de una nueva función "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 compromisos que vulneren la soberanía"<sup>23</sup>.

Así mismo, debido a que para la legislación de acuerdos ejecutivos, dentro de la nueva Ley para la celebración de Tratados emitida el 2 de enero de 1992 se consagra la figura de Acuerdo Interinstitucional que se concibe como " un Convenio regido por el derecho internacional público celebrado entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, pudiendo no derivar de un tratado previamente aprobado". Este aspecto se contradice con la Convención de Viena firmada por México en 1969, en la que todo acuerdo internacional es considerado Tratado internacional, y por otra parte abre la posibilidad de una multiplicidad de acuerdos interinstitucionales dentro y fuera del TLCAN.

Podemos ubicar dos aspectos centrales que conformaron las contradicciones jurídico-políticas más relevantes en el proceso de negociación y ratificación del TLCAN. Por un lado la discrecionalidad que el ejecutivo mexicano tiene para la negociación de los Tratados internacionales y para la modificación constitucional y de leyes ordinarias, que se aplicó plenamente en las negociaciones del TLCAN; y por el otro, a diferencia de la importancia del Congreso en Estados Unidos durante el proceso de negociación, la falta de un marco legislativo que promueva la participación de la Cámara de Diputados de México, en la negociación y ratificación de los Tratados.

El inicio del nuevo gobierno del presidente William Clinton, en Estados Unidos, coincide con la recta final hacia la ratificación del TLCAN; en este periodo todos los esfuerzos de negociadores mexicanos y estadounidenses se centraron en la labor de cabildeo. El convencimiento de los congresistas era fundamental para lograr la ratificación del Congreso norteamericano. A partir de la concreción de los acuerdos paralelos en materia laboral y protección ecológica fue ratificado el 19 de noviembre de 1993 por el Senado norteamericano y tres días después por el Senado Mexicano; el Parlamento canadiense ya lo había ratificado desde junio de ese año.

El 8 de diciembre de 1993, se publica en el Diario Oficial la entrada en vigor del TLCAN a partir del 1o de enero de 1994 y en Estados Unidos, el presidente Clinton firma el decreto de aplicación del Tratado Trilateral.

---

<sup>23</sup> Bernal, Op. cit. p. 42

**A partir de este momento se inicia una nueva fase, que es por un lado la instrumentación e institucionalización del TLCAN y por otro, la realización de acuerdos de libre comercio con varios países de América Latina.**

## CAPITULO 2. EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

El TLCAN constituye un instrumento que definirá en el futuro las relaciones comerciales trilaterales y conformará junto con su institucionalización un modelo para las relaciones comerciales continentales; para tal efecto, propone desde el primer capítulo, "crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento de este tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias y [...] establecer lineamientos para la ulterior cooperación trilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios de este tratado"<sup>26</sup>; a partir de ellos establece la estructura institucional del TLCAN y sus acuerdos paralelos.

Tal proceso, concebido a partir de su potencial, constituye un avance en la conformación de una zona de libre comercio, al definir una estructura orgánica y mecanismos específicos para operativizar el TLCAN.

No obstante, "si bien se ha logrado una relativa certidumbre sobre ciertos alcances económicos, los factores no-económicos deberán ser considerados en lo sucesivo, toda vez que la formalización del Tratado de Libre Comercio (TLC) conlleva nuevas formas de asociación, interacción y negociación entre sus miembros. Esto es en la medida que la integración formal avanza o las circunstancias así lo requieran, los miembros del área de integración formal en este bloque tendrán que buscar soluciones a problemas internos de la zona, bajo fórmulas de diplomacia asociativa, es decir, colectivamente, acusando a un esquema cada vez más creciente de institucionalismo intergubernamental...centrado en tres principios básicos: a) intergubernamentalismo, b) negociaciones en torno al mínimo común denominador y c) límites estrictos a futuras transferencias de soberanía"<sup>27</sup>.

La incorporación a este Tratado de aspectos que rebasan al ámbito económico-comercial, entre otros lo laboral, y lo ambiental, alude a una normatividad que sienta las bases para niveles de integración superior, aunque esta intención no se ha hecho explícita.

<sup>26</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, "Decreto de Promulgación del TLCAN", Diario Oficial, México, lunes 20 de diciembre de 1993, p.11.

<sup>27</sup> Alejandro Chanona, recoge conceptos de la integración europea, aplicables a la integración entre México y Estados Unidos. Además de los principios que propone para el análisis de la institucionalización intergubernamental retoma el concepto de "integración económica formal", entendiéndola como: acciones deliberadas de las autoridades gubernamentales para crear y ajustar reglas; establecer instituciones comunes para trabajar a través de ellas, con el objetivo de regular, canalizar, redireccionar, promover o inhibir flujos económicos y sociales transfronterizos, así como para promover políticas comunes entre los participantes del proceso de integración [...]" Chanona Burguete, Alejandro, Op. cit. p. 33 - 34



**2.1 Estructura orgánico institucional del TLCAN y los acuerdos paralelos. Características de su operatividad, conformación, administración y toma de decisiones.**

En el capítulo XX Sección A, y su anexo 2001.2. se establecen las instancias orgánicas de este Tratado; y en los capítulos XI, Sección B, (que se refiere a la Solución de controversias entre una Parte y un inversionista de otra Parte); en el XIX se incluyen disposiciones especiales para el Secretariado, en materia de apoyo administrativo para los paneles y comités; y en el XX, secciones B y C, se encuentran los tres mecanismos para la solución de controversias.

Los Acuerdos paralelos son instrumentos no incluidos en el Tratado trilateral, sin embargo constituyen también parte de su estructura orgánica y cuentan con mecanismos propios de operatividad.

### **2.1.1 Comisión de Libre Comercio (CLC)**

Es el órgano rector del TLCAN, "es una instancia político-administrativa de carácter internacional, integrada por los ministros de comercio de los tres países"<sup>28</sup>, cuyas decisiones se tomarán por consenso, salvo disposición contraria.

Sus funciones serán de supervisión de la puesta en práctica del TLCAN, vigilar su desarrollo, resolver las controversias que pudiesen surgir respecto a su interpretación o aplicación y supervisar la labor de todos los comités y grupos de trabajo establecidos conforme a este Tratado.

"La Comisión tendrá su sede en México y celebrará por lo menos una sesión ordinaria anual precedida por cada uno de los países miembros sucesivamente, y su función será supervisar la aplicación del tratado, vigilar el funcionamiento de los comités y grupos de trabajo encargados de dar cumplimiento a las disposiciones del tratado, establecer nuevos comités según se requiera y finalmente en materia de solución de controversias, es particularmente importante su participación debido a la tarea rectora que ejerce en la segunda de las tres etapas del procedimiento de solución de controversias"<sup>29</sup>.

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

---

<sup>28</sup>Serrano Migallón, Fernando. "Capítulo XX: Solución de Controversias", en El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Op. cit. p. 276

<sup>29</sup> Ibid

Las partes, en lo individual, pueden suspender o cancelar los beneficios del TLCAN en caso de alguna controversia no resuelta, empero, dicho acto es instrumentado por sus respectivos gobiernos nacionales y no...por la comisión del TLCAN".<sup>30</sup>

"La CLC 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."<sup>31</sup>

### **El Secretariado**

Es el brazo administrativo de la Comisión de Libre Comercio. Originalmente sólo se desglosaba en tres secciones nacionales, que la CLC es encargada de designar. Sin embargo, para fortalecer su capacidad administrativa, se creó además el Secretariado Comercial de América del Norte, que tendrá su sede en México.

Su función fundamental es el apoyo logístico a los paneles, comités y grupos constituidos por el TLCAN.

En cada país de América del Norte se ubicarán las secciones nacionales del TLCAN y los secretariados correspondientes a los tres acuerdos paralelos y adicionalmente, en México el Secretariado Comercial de América del Norte.

De acuerdo al anexo 2001.2 del artículo que define al Secretariado en el TLCAN, se establecen ocho comités, tres subcomités, un consejo de normas y seis grupos de trabajo que tienen como objeto la supervisión particularizada al TLCAN:

#### **A. Comités:**

1. Comité de Comercio de Bienes (artículo 316)
2. Comité de Comercio de Ropa Usada (Anexo 300, B, Sección 9(1)).
3. Comité de Comercio Agropecuario (Artículo 706)
4. Comité de Medidas Sanitarias y fitosanitarias (Artículo 722)
5. Comité de Medidas Relativas a la normalización (Artículo 913)

<sup>30</sup> Bernal Op. cit. p. 52. Además, como abunda Serrano, de acuerdo al artículo 2021 del TLCAN, "ningún Estado podrá otorgar derecho de acción a sus nacionales para demandar al otro Estado en los Tribunales del primero por lo que no existe el principio de invocabilidad del tratado por los particulares como sucede en la Unión Europea" ver Supra (28) Serrano M., op. cit. p. 277.

<sup>31</sup> Bernal op. cit. p. 50

6. Comité de la Micro y Pequeña Empresa (Artículo 1021)

7. Comité de Servicios Financieros (Artículo 1412)

8. Comité consultivo de controversias comerciales privadas (Artículo 2022(4)).

-Comité Asesor en Materia de Controversias Comerciales Privadas sobre Productos Agropecuarios(Artículo 707)

-Subcomité de normas de Transporte Terrestre (Artículo 913(5))

-Subcomité de Normas de Transporte Terrestre (Artículo 913(5))

-Consejo de Normas Automotrices (Artículo 913(5))

**B. Grupos de Trabajo:**

1. Grupo sobre Reglas de Origen (Artículo 513)

-Subgrupo de Aduanas (Artículo 513(6))

2. Grupo de Trabajo sobre Subsidios Agropecuarios (Artículo 705(6)).

3. Grupo de trabajo bilateral (México y Estados Unidos) (Anexo 703.2(A)(25))

4. Grupo de trabajo bilateral (México y Canadá) (Anexo 703.2(B) (13))

5. Grupo de trabajo en Materia de Comercio y Competencia (Artículo 1504)

6. Grupo de Trabajo sobre Entrada Temporal (Artículo 1605)

**C. Otros comités y grupos de trabajo establecidos de conformidad con este Tratado.**

Además existen 4 organismos que se derivan de los 3 acuerdos paralelos: Dos de carácter Trinacional: el Acuerdo de Cooperación Ambiental; y el Acuerdo de Cooperación Laboral y un tercer acuerdo de carácter binacional (entre México y Estados Unidos) que establece la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) y el Banco de Desarrollo de América del Norte (BANDAN).\*

\*Ver en Anexos : Cuadro 1 : Estructura orgánico-institucional del TLCAN y sus acuerdos y Cuadro 2 : Comisión de Libre Comercio.

### 2.1.2 Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCAAN)

La situación ecológica y el cuidado ambiental han cobrado a nivel internacional cada vez mayor relevancia, constituyéndose temas obligados de las agendas de trabajo de todos los organismos internacionales.

El marco regulatorio institucional ambiental de cada país de América del Norte se forjó a lo largo de décadas. En él se incluyen las leyes ambientales nacionales, los acuerdos bilaterales en materia ambiental pactados antes de la firma del TLCAN, así como los acuerdos multilaterales existentes al respecto.

El actual marco regulatorio e institucional binacional de la cooperación ambiental, que incorpora a Canadá con la Comisión para la Cooperación Ambiental, se crea a partir del Convenio sobre la Cooperación Fronteriza entre México y Estados Unidos o Convenio de La Paz; el Plan Integral Ambiental de Desarrollo Fronterizo (PIAF); el Memorándum de Entendimiento México-Estados Unidos en Materia de Protección y Conservación de los Recursos Naturales y Culturales; la Asociación Humedales para las Américas; El Comité Conjunto México-Estados Unidos de América para la Conservación de la Vida Silvestre; la Comisión para la Cooperación Ambiental para América el Norte (CCAAN), la Comisión Ecológica Fronteriza (COCEF) y el Banco de Desarrollo para América del Norte (BANDAN).

La complejidad para el diseño y negociación de la normatividad ambiental del TLCAN, y sus acuerdos paralelos, generó que los países integrantes adecuaran los sistemas jurídicos de sus países, y en general el marco institucional existente, para incorporar nuevos principios e instituciones ambientales requeridos por el TLCAN.

Aunado a ello, la concepción de la manera en que debía tratarse el tema ambiental difería entre los sectores gubernamentales y no gubernamentales. Este debate repercutió en el contenido de la negociación y en sus resultados institucionales. Para los negociadores del TLCAN la perspectiva ambiental se centraba en sus implicaciones comerciales, en evaluar el costo económico de la cuestión ambiental en este Tratado, considerando que los acuerdos, leyes y mecanismos ambientales que se realizaron antes o de manera simultánea a la negociación, complementaban lo incluido en el TLCAN. Por ello ante la opinión pública se manejaban inicialmente como Acuerdos Paralelos y después como Acuerdos complementarios.<sup>32</sup>

El cambio, que pareciera de forma, respondía a las demandas ambientalistas de grupos no gubernamentales, que planteaban un cambio en esta perspectiva, y proponían nuevas formas de

<sup>32</sup> Ver desarrollo de esta evolución de los acuerdos paralelos a complementarios en Carmona Lara, Ma. del Carmen. "El Tratado de Libre Comercio y el medio ambiente", en El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Op. cit. Tomo II, p. 302 a 305.

desarrollo y libre comercio, sin destrucción del medio ambiente. Este constituye el principal reto del Acuerdo de Cooperación Ambiental y de su expresión orgánica, la Comisión para la Cooperación Ambiental .

**Estructura:**

La Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), se integra por un Consejo, un Secretariado y un Comité Consultivo Público Conjunto.

**Características:**

El Consejo es el órgano rector y regulador de la CCA, está integrado por los representantes de las tres partes que tienen nivel de Secretario de Estado, o su equivalente en materia ambiental. Su estructura y procedimientos están definidos en el artículo 9 del Acuerdo de Cooperación Ambiental del TLCAN.

**Funciones:**

Sus funciones serán servir como foro de discusión de los asuntos ambientales de la región, supervisar la aplicación del acuerdo. De igual manera, tratará las controversias que surjan entre las Partes sobre la interpretación o aplicación del Acuerdo; aprobará el programa y presupuesto anuales de la Comisión y fomentará la cooperación entre las partes en el examen y elaboración de leyes y recomendaciones ambientales; supervisar al Secretariado y coadyuvará con la Comisión de Libre Comercio para instrumentar el Tratado.

Se reunirá anualmente y sus reuniones ordinarias serán presididas sucesivamente por cada una de las partes. Además de las reuniones ordinarias, realizará reuniones públicas en el transcurso de dichas sesiones y las extraordinarias que requiera, que podrán ser públicas o no según decida el Consejo.

El Secretariado es definido como el órgano administrativo y ejecutor de la CCA. Estará presidido por un director ejecutivo, designado por el Consejo por un periodo trianual que rotará sucesivamente entre las partes y podrá reelegirse una vez. Su sede será ubicada en Montreal , Canadá.

**Funciones:**

Las ejecutará el director ejecutivo, quien nombrará y supervisará al personal de apoyo del Secretariado. "El director ejecutivo está inhabilitado para recibir instrucciones de cualquiera de

los gobiernos partes y sólo podrá atender los ordenes e instrucciones del consejo. Esto le brinda especial autonomía."<sup>33</sup>.

**El Secretariado** brindará apoyo técnico, administrativo y operativo al Consejo y a los comités y grupos de trabajo establecidos por el mismo; deberá publicar un informe anual y proporcionará a las partes y al público información relativa al lugar donde puedan recibir asesoría técnica o información especializada sobre otros asuntos ambientales.

Así mismo, el Secretariado presentará al Consejo, para su aprobación, el programa y presupuesto anuales de la Comisión y además tendrá la capacidad, de revisar y evaluar peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una parte está incurriendo en omisiones en su aplicación efectiva de la legislación en el ramo.

**"El Comité Consultivo Público Conjunto** cierra la 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."<sup>34</sup>.

Este Comité asesorará al Consejo sobre cualquier tema perteneciente al acuerdo ambiental además de proporcionar información técnica al Secretariado.

El acuerdo también establece la existencia de los **comités consultivos nacionales y los comités gubernamentales**.

Los comités consultivos nacionales se integrarán por miembros de organizaciones ecologistas y personas en lo individual o pertenecientes a organizaciones no gubernamentales. A su vez, los comités gubernamentales estarán conformados por representantes de los gobiernos federales, estatales o municipales.

"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.

---

<sup>33</sup> Carmona Lara, María del Carmen. "El Tratado de Libre Comercio y el Medio Ambiente" en El Tratado de Libre Comercio de América del Norte op. cit. p. 335-336.

<sup>34</sup> Bernal, José Luis Op. cit p.56

Adicionalmente para el desarrollo de labores técnicas o bien para la resolución de controversias que pudieran surgir entre las partes, el acuerdo contempla la creación de **grupos de trabajo o de expertos y la de paneles de arbitraje.**"<sup>35</sup>

Al existir una vigilancia constante de la aplicación de las leyes ambientales por medio de la labor de inspección, pueden detectarse los sectores en que de manera sistemática y persistente se viola la ley, sin embargo las sanciones previstas en el mecanismo de solución de controversias en caso de persistir la violación a la ley ambiental respectiva, también pueden obstaculizar el comercio trinacional. Por ello es importante que antes de aplicar dicho mecanismo se observe si existe un patrón de conducta en el incumplimiento.

El proceso inicia con consultas, país a país, para saber si hay incumplimiento. En el caso de México, con estas consultas la autoridad ambiental, La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, podría resolverlo cumpliendo la ley. Si no hay arreglo se acude al mecanismo de solución de controversias.

Al acudir al **mecanismo de solución de controversias** se entrega inicialmente una solicitud a las Partes y otra al Secretariado. Cualquiera de las partes puede solicitar por escrito una sesión extraordinaria del Consejo y, a menos que se decida otra cosa, éste se reunirá dentro de los veinte días siguientes a la entrega de la solicitud y se abocará sin demora a resolver la controversia.

El mecanismo establecido en este Acuerdo de Cooperación Ambiental es similar al del TLCAN. Si el asunto no se resuelve por las vías antes mencionadas, se integrará un panel arbitral constituido por cinco miembros, dos o tres mexicanos en algunos casos, que dictaminarán el incumplimiento sistemático y reiterado de la ley. Si el panel decide que existe incumplimiento tiene 60 días para corroborar este hecho.

El panel presentará a partir de su integración dos informes, uno preliminar ( dentro de los 180 días siguientes al nombramiento del último panelista) y uno final en un plazo de 60 días a partir de la presentación del informe preliminar.

"Se diseñó el panel de manera tal que se integre por expertos mexicanos que conozcan la ley y tengan probidad moral, esto lo asegura el procedimiento de selección cruzada propuesto por México."<sup>36</sup>

"En el caso de que en los 60 días siguientes el panel dictamine el incumplimiento, y al no existir un acuerdo entre el denunciado y la autoridad, el panel diseñará un programa para que se

---

<sup>35</sup> Bernal Op. cit. p.56-57

<sup>36</sup> Carmona Lara op. cit. p.339

cumpla la ley ecológica, e impone una multa al gobierno. El monto de la multa es hasta 20 millones de dólares, y se toma en cuenta para su cálculo los recursos del país. El procedimiento termina cuando se paga la multa y se hace cumplir la ley.<sup>37</sup>

"Si el gobierno no paga multa y no se cumple la ley, propuesto el mecanismo de multas el panel dictamina que el país demandante retire beneficios del Tratado de Libre Comercio, el monto de éstos es el máximo de la multa que determinó el panel. "Hay que aclarar que para el tamaño del comercio en la región este monto es de dimensiones pequeñas: .007%".<sup>38</sup>

"En el momento en que el país demuestre que cumple la ley y con el acuerdo de concertación, se solicita el retiro de las sanciones. El retiro de beneficios es por cantidad acotada y pequeña, no es obstáculo al comercio.

Es decisión del gobierno dar por terminada la aplicación de las sanciones, es unilateral, si cumple y paga la multa se termina el problema.

El procedimiento es largo y lo obvio en su ejecución es que la ley se cumpla, está diseñado de manera tal que el llegar al ultimo paso, es remoto que se llegue a dar".<sup>39</sup>

No obstante los avances señalados en la normatividad trinacional en materia ecológica y el compromiso expreso de protección ambiental, la premura en la elaboración y ratificación del Acuerdo de Cooperación Ambiental ha generado numerosas criticas de organizaciones ecologistas de los tres países debido a la discrecionalidad en el manejo de leyes y conceptos. Aunado a ello, esta Comisión enfrenta dificultades para su institucionalización debido a los cambios en las administraciones tanto de México como de Estados Unidos, y en el caso de nuestro país, incluso la transformación de la Secretaría eje de esta Comisión, la de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca a partir del 28 de diciembre de 1994.

Así mismo, la incorporación de la confidencialidad en la información, (aunque no existe en nuestro país legislación al respecto), cierra espacios para la participación más amplia de todos los sectores involucrados. \*

\* Ver en Anexos : Cuadro 3 : de la Comisión de Cooperación ambiental de América del Norte.

---

<sup>37</sup> Ibid p.339

<sup>38</sup> Ibidem p.339

<sup>39</sup> Ibid p.340



### 2.1.3 Comisión para la Cooperación Laboral

Si bien la naturaleza del TLCAN y sus acuerdos paralelos responde a objetivos económicos, los temas laborales y sociales han sido incorporados a partir de las demandas de grupos sindicalistas de los tres países.

Sobre todo influyeron en la elaboración del Acuerdo para la Cooperación Laboral, los sindicalistas norteamericanos, quienes manifestaron su oposición al Tratado en el seno del Congreso de Estados Unidos, -órgano que jugó un papel fundamental en la ratificación del TLCAN- argumentando que sus trabajos estaban amenazados por el precio de la mano de obra mexicana, que constituiría un "dumping social".

El origen de la introducción del tema laboral en el proceso de integración de América del Norte, mediante el Acuerdo paralelo de Cooperación Laboral, define su carácter complementario frente a las prioridades comerciales del TLCAN. Y pone de manifiesto el nivel secundario de lo laboral y lo social en esta etapa de integración.

La Comisión para la Cooperación Laboral, se define orgánicamente en el artículo 8 del Acuerdo de Cooperación Laboral. Su estructura orgánica tiene instancias similares a las otras estructuras del TLCAN.

**La Comisión de Cooperación Laboral (CLC) esta integrada por: el Consejo Ministerial, el Secretariado y tres oficinas administrativas nacionales (OAN).**

El Consejo Ministerial, tiene similitudes en las características de integración y facultades con la CLC y CCA. Se integrará con los Ministros o Secretarios de Trabajo de los tres países partes del Acuerdo de Cooperación Laboral; se reunirá anualmente y sus decisiones se tomarán por consenso.

Entre sus funciones estará la supervisión del cumplimiento del acuerdo, establecer prioridades para las medidas de cooperación y desarrollar programas de asistencia técnica; facilitar el intercambio de información entre las partes, tratar las cuestiones y diferendos que surjan entre las Partes sobre la interpretación o aplicación del Acuerdo.

Una diferencia con las demás estructuras institucionales es que define un temario de actividades de cooperación entre las Partes con objeto de realizar seminarios, cursos de capacitación, grupos de trabajo y conferencias; proyectos de investigación conjuntos; asistencia técnica etc. tomando en cuenta para la realización de dichas actividades las diferencias económicas, sociales, culturales y legislativas existentes entre ellas. Las áreas previstas para la cooperación son:

- (a) seguridad e higiene en el trabajo;
- (b) trabajo de menores;

- (c) trabajadores migratorios de las Partes;
- (d) desarrollo de los recursos humanos;
- (e) estadísticas del trabajo;
- (f) prestaciones laborales;
- (g) programas sociales para los trabajadores y sus familias;
- (h) programas, metodologías y experiencias respecto a la elevación de la productividad;
- (i) relaciones obrero-patronales y procedimientos de negociación colectiva;
- (j) condiciones de trabajo y su aplicación;
- (k) compensación por accidentes o enfermedades relacionados con el trabajo
- (l) legislación relativa y funcionamiento de los sindicatos, la negociación colectiva y la resolución de conflictos laborales, así como su aplicación;
- (m) igualdad entre hombres y mujeres en el lugar de trabajo;
- (n) formas de cooperación entre los trabajadores, los empresarios y el gobierno;
- (o) asistencia técnica para el desarrollo de las normas laborales;
- (p) otros asuntos.

El **Consejo Ministerial** tiene también a su cargo la dirección de los trabajos y actividades del Secretariado.

Este será presidido por un director ejecutivo, designado por el Consejo por un periodo de tres años con la posibilidad de ser reelegido.

**Funciones:** Brindará asistencia al Consejo y presentará informes descriptivos acerca de la legislación y procedimientos administrativos en materia laboral; las tendencias y estrategias administrativas relacionadas con la puesta en práctica y la aplicación de la legislación laboral; sobre las condiciones del mercado laboral, tales como tasas de empleo, salarios promedio y productividad en el trabajo; con base en el seguimiento de la información en materia laboral de México, Estados Unidos y Canadá; planeará y coordinará el desarrollo de actividades de cooperación y coadyuvará con los grupos de trabajo o comités de evaluación que proponga el Consejo Ministerial; "contará con el 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."<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Bernal op. cit. p. 57

"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 de la CCAAN) cuya integración tendrá un carácter meramente gubernamental."<sup>41</sup>

"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."<sup>42</sup>

"La participación de los grupos no gubernamentales y de los miembros de la sociedad en general, es remitida en el contexto de la CLC a dos órganos que formalmente se encuentran fuera de aquella pero que, operativamente, se vincularán a la misma a través de la asesoría que brinden a sus respectivos gobiernos nacionales. Estos son, los **comités consultivos nacionales y los comités gubernamentales**."<sup>43</sup>

Las funciones de las OAN se derivan de su labor fundamental de consulta, evaluación e intercambio de información en relación a las legislaciones laborales de la otra parte, su administración o las condiciones del mercado laboral de su territorio:

Cada parte puede solicitar consultas ministeriales, respecto a cualquier asunto del acuerdo; y cuando un asunto no se resuelva a partir de las consultas ministeriales, cualquiera de las partes consultantes podrá solicitar por escrito el establecimiento de un **Comité Evaluador de Expertos (CEE)**.

El CEE examinará el asunto y en forma no contenciosa las pautas de conducta de cada parte en la aplicación de normas sobre seguridad e higiene en el trabajo y de otras normas técnicas laborales, en la medida en que sean aplicables al asunto en particular considerado por las partes. Y preparará un informe tomando en cuenta la información que le brinde el Secretariado; la OAN de cada una de las partes y las organizaciones y personas con conocimientos pertinentes e incluso el público, recibiendo apoyo administrativo del Secretariado y las OAN para realizar su labor.

El Comité Evaluador de Expertos deberá presentar un proyecto de informe y un informe final, incluso con recomendaciones específicas; el primero a los 120 días a partir de su integración y 60 días después presentará su informe final que se publicará 30 días después y

---

<sup>41</sup> Ibid p.57

<sup>42</sup> Ibid .

<sup>43</sup> Ibidem p.57

recibirá respuesta en el plazo de 90 días a partir de su publicación, con un total de 300 días para este proceso, cuyo producto se pondrá a consideración del Consejo en sesión ordinaria.

Después de evaluar este informe final, si el incumplimiento persiste, la parte demandante puede acudir al mecanismo de solución de controversias específico de este Acuerdo Laboral, solicitándolo por escrito. La tercera parte está legitimada para participar en las consultas iniciales que tendrán un primer plazo de 60 días para resolver el conflicto, cuando aquel se cumpla, la parte demandante podrá solicitar una sesión extraordinaria del Consejo, que deberá realizarse máximo en 20 días a partir de la petición; si el asunto no prospera dentro de los 60 días posteriores a la reunión del Consejo, éste podrá decidir que se establezca un panel arbitral mediante el voto aprobatorio de dos terceras partes del Consejo.

La integración del panel llevará entre 30 y 45 días dependiendo si la controversia se da entre dos o tres partes y los panelistas serán seleccionados de una lista previamente acordada de expertos en asuntos laborales. El panel podrá, previo acuerdo de las partes en conflicto, recabar información y solicitar apoyo técnico de expertos o de cualquier persona, grupo o institución que considere pertinente.

El panel presentará dos informes, uno preliminar y otro final en un plazo máximo de 180 y 60 días respectivamente, con un periodo intermedio de 30 días para que las partes manifiesten sus opiniones sobre el informe preliminar. Cuando un panel determine que una parte incurrió en una falta sistemática y persistente en la aplicación de leyes laborales en materia de seguridad e higiene, trabajo de menores y salarios mínimos las partes tendrán un plazo de 60 días para acordar la mutua satisfacción de un plan de acción para remediar el no cumplimiento.

"En caso de que no haya sido acordado un plan de acción, dentro de los 60 a 120 días, después del reporte final del panel, este podrá ser convocado nuevamente para evaluar el plan de acción propuesto por la delegación en contra de la cual haya quejas y establecerá un plan de acción alternativo. El panel podrá imponer el incumplimiento de una contribución monetaria para dicha delegación.

El panel podrá volver a reunirse en cualquier momento para determinar si el plan de acción está siendo ejecutado en su totalidad. En caso de que no lo sea totalmente, el panel impondrá el cumplimiento de una contribución monetaria a la parte que no cumpla y ejecute el plan de acción.

En el caso de que el panel constate que la parte demandada no ha pagado la contribución monetaria o continua incumpliendo sus leyes laborales (en materia de seguridad e higiene, trabajo de menores y salarios mínimos), la delegación estará expuesta a las sanciones siguientes:

a) en el caso de Canadá, la Comisión podrá exigir el pago de la contribución monetaria y el cumplimiento de la decisión del Panel ante el tribunal canadiense competente.

b) en el caso de México o Estados Unidos, la parte o partes reclamantes podrán suspender a la parte demandada beneficios derivados del TLCAN con base en el momento de la contribución fijada y con un tope máximo de 20 millones de dólares al año. Dichos beneficios deberán restituirse de manera automática, una vez que la Parte en falta cumpla con el pago y/o el plan de acción."<sup>44</sup>.

Debido a las asimetrías económicas entre los tres países y a las diferencias histórico políticas que se reflejan en diversos retrasos en las legislaciones de los tres países, no es posible que esta Comisión constituya un instrumento para el efectivo cumplimiento de las legislaciones laborales.

Frente al agravamiento de las condiciones laborales de los tres países y la modificación de leyes realizadas para impulsar el TLCAN y su institucionalización este problema adquiere una magnitud que demanda un esfuerzo mucho mayor que no sólo implica normatividad , sino planificación económica.

La reflexión sobre el papel de la Comisión nos lleva a planos que difieren de la estricta institucionalidad del TLCAN, y nos ubican en la reflexión sobre el papel de los procesos de integración, particularmente en la necesidad de que en ellos lo laboral ocupe un papel reelevante.\*

\* Ver en Anexos: Cuadro 4 de la Comisión de Cooperación Laboral de América del Norte.

#### **2.1.4 Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF)**

El Decreto por el que se aprueba el Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre el establecimiento de la Comisión Ecológica Fronteriza y el Banco de Desarrollo de América del Norte (BANDAN) se emitió el jueves 23 de diciembre de 1993, suscritos en la ciudad de México, D.F. el 16 de noviembre de 1993.

A diferencia de las estructuras antes descritas la Comisión Ecológica Fronteriza y el BANDAN tienen como origen el Plan Integral Ambiental Fronterizo muy estructurado que se elaboró en el segundo semestre de 1991, entre la entonces SEDUE (Secretaría de Desarrollo

---

<sup>44</sup> Lastra Lastra, José Manuel. "Perspectivas de las relaciones de trabajo frente al TLCAN: ¿hacia una nueva cultura laboral?" en El Tratado de Libre Comercio de América del Norte op. cit. p. 370

Urbano y Ecología) y la EPA (Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos), como resultado de un amplio proceso de consulta y relaciones intergubernamentales a todos los niveles, que incluyo a los representantes de los distintos sectores de las ciudades fronterizas de ambos países. Este plan incluye estrategias y recursos definidos para su puesta en marcha, que reflejan la prioridad y urgencia que representan los problemas fronterizos en las relaciones binacionales.

El proceso regulatorio de la cooperación fronteriza binacional avanzó de manera importante antes de la ratificación del TLCAN y tuvo una definición más precisa con la entrada en vigor de los Acuerdos complementarios del TLCAN y sobre todo a partir de la constitución de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza. El último acuerdo fronterizo, antes de que se instituyera dicha Comisión fué el Acuerdo sobre Cooperación para la Protección y el mejoramiento del Medio Ambiente en la zona Fronteriza, firmado en la Paz, Baja California Sur, el 14 de agosto de 1983.

**Propósitos:**

Apoyar la conservación, la protección y el mejoramiento de la ecología de la zona fronteriza para aumentar el bienestar de la población de México y de Estados Unidos. Para este propósito, la Comisión cooperará según sea conveniente, con el Banco de Desarrollo de América del Norte, con otras instituciones nacionales e internacionales y con fuentes privadas de capital de inversión para los proyectos de infraestructura ecológica de la zona fronteriza.

**Estructura:**

"El órgano central de la COCEF, es el Consejo Directivo; su brazo operativo es el de Administrador General y su instancia consultiva el Consejo Asesor.

El Consejo Directivo posee características parecidas a las 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 de estas, 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."<sup>45</sup>

El Consejo Directivo se integrará por diez directores:

Dos comisionados de la Comisión Internacional de Límites y Aguas, uno de México y otro de Estados Unidos, quienes servirán de ex-oficio;

---

<sup>45</sup> Bernal Op. cit. p. 60

El Secretario de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca de México, o a quien éste designe, quien servirá de ex-oficio;

El administrador de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos, o a quien designe, quien servirá de ex-oficio;

Seis directores adicionales, con experiencia en planeación, economía, ingeniería, finanzas u otras materias relacionadas con la ecología: dos representantes de estados fronterizos, uno de México y otro de Estados Unidos; dos representantes de cada país de las autoridades estatales y municipales y dos miembros de la sociedad de cada país, residentes en la frontera.

Cada parte seleccionará, alternadamente, a uno de los Directores como presidente del Consejo Directivo por un año.

Para cualquier sesión del Consejo Directivo se requerirá de la presencia de la mayoría de directores, nombrados por cada una de las partes para declarar que existe quórum.

"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."<sup>46</sup>

El Administrador General ejercerá todas las facultades que le delegue el Consejo Directivo. Podrá participar en las reuniones del Consejo Directivo, con voz pero sin voto.

"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."<sup>47</sup>

La Comisión tiene la obligación de realizar informes anuales de sus operaciones en español e inglés. El informe será preparado por el Administrador General y aprobado por el Consejo Directivo. El Consejo Asesor recibirá al mismo tiempo que el Consejo Directivo, un borrador del informe anual y podrá hacer comentarios al Consejo Directivo sobre el mismo. El informe anual incluirá un balance contable de la Comisión realizado por un auditor.\*

\*Ver en Anexos: Cuadro 5 de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza de América del Norte.

---

<sup>46</sup> Ibid p. 60

<sup>47</sup> ibidem p. 60

## **2.1.5 Banco de Desarrollo de América del Norte (BANDAN)**

### **Propósitos**

Deberá proporcionar financiamiento para los proyectos certificados por la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza; también está capacitado para proporcionar financiamiento, con el respaldo de México cuando proceda, para el desarrollo de las comunidades y de inversiones en apoyo a los propósitos del TLCAN y proporcionar financiamiento con el respaldo de Estados Unidos, cuando proceda, para el desarrollo de las comunidades y de inversiones en apoyo a los propósitos del TLCAN.

Está vinculado estructuralmente a la COCEF, Su órgano rector **Consejo de Administración** y el órgano ejecutor es el **Gerente**, sus responsabilidades y atribuciones corresponden a las definidas.

El Consejo de Administración es el órgano central del Banco y en él residirán todas sus facultades. Cada parte nombrará tres representantes a este Consejo, y en ejercicio de sus facultades puede decidir a futuro el establecimiento de suplentes y nuevas instancias orgánicas, como un gerente adjunto o un consejo consultivo.

El quórum necesario para cualquier reunión del Consejo de Administración será de dos representantes, dos suplentes o dos suplentes interinos de cada una de las partes.

Todas las decisiones del Consejo de Administración del Banco deberán requerir por lo menos el voto de dos representantes o suplentes o suplentes interinos de cada una de las partes.

El Banco deberá informar anualmente acerca del estado de cuenta revisado por auditores, también deberá transmitir trimestralmente a las partes un resumen de su situación financiera y un estado de las ganancias y pérdidas que indiquen el resultado de sus operaciones ordinarias.\*

\*Ver en Anexos: Cuadro 6 del Banco de Desarrollo de América del Norte.

### **2.1.6 Procedimientos para la solución de controversias del TLCAN**

Debido a que los tres países pertenecientes al TLCAN, son integrantes también del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio GATT, es necesario que las partes seleccionen el foro en el que pretenden dirimir sus controversias.

El mecanismo de solución de controversias del TLCAN retoma las experiencias tanto del GATT, como las de otros foros internacionales de solución de controversias como la Corte Internacional de Justicia y la Corte Permanente de la Haya y en la Corte Internacional para el arreglo de Disputas en materia de inversiones (CIADI).



En las negociaciones del TLCAN, uno de los temas centrales de discusión fue precisamente si se debería utilizar el mecanismo de solución de controversias existente en el GATT, o debería crearse uno nuevo. Se decidió esto último debido a la falta de independencia de los panelistas del GATT y al tiempo que tomaban las resoluciones para emitir una decisión final.

El mecanismo cuenta con tres etapas, dos de las cuales son de carácter conciliatorio y solamente la última es contenciosa:

1. La consulta entre gobiernos.(Como forma preventiva) Puede ser técnica en casos complejos.

2.La intervención de la Comisión.

3. La formación de grupos de arbitraje <sup>48</sup>.

En el texto del TLCAN se definen de tres procedimientos para la solución de controversias. El Capítulo XI, Sección B, regula los casos 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 compensatorias por dumping o subsidios y el Capítulo XX, propone los pasos para resolver controversias derivadas de la interpretación y aplicación del Tratado en las que se incluyen controversias comerciales privadas.

El capítulo XX del TLCAN está dividido en tres secciones:

La Sección A que comprende instituciones encargadas de vigilar y dar cumplimiento a las instituciones del tratado;

La Sección B que comprende el mecanismo general de solución de controversias, y

La Sección C relativa a los procedimientos para la interpretación del tratado ante instancias judiciales y administrativas internas y la solución de controversias comerciales privadas.

El mecanismo se inicia con las consultas, si estas no resuelven el conflicto, se establece un plazo de 30 días para convocar a una reunión plenaria de la Comisión, éste podrá solicitar asesoría técnica o crear grupos de trabajo.

Si no hay una solución después de 30 días de la intervención de la Comisión, las partes pueden solicitar la intervención de un panel arbitral, que se integrará por cinco miembros, expertos en derecho, comercio internacional o solución de controversias, quienes deberán tener probidad moral y expresa independencia.

---

<sup>48</sup> Serrano Migallón, Fernando. "El capítulo XX: Disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias" en El Tratado de Libre Comercio de América del Norte Op. cit p. 280

El panel tendrá un presidente que contará con el acuerdo de los países contendientes, y se constituirá un tribunal que se definirá por selección cruzada, esto significa que contará con dos árbitros mexicanos y dos estadounidenses, si la controversia es bilateral y con dos de la parte demandada y uno de cada una de las otras partes, si es trilateral.

También se permite la participación de un tercer país, cuando la controversia es bilateral, si este considera que sus derechos son afectados, siempre y cuando lo haga en los plazos establecidos por el mecanismo, ya que no puede realizar posteriormente ningún otro procedimiento ni en el TLCAN ni en el GATT.

El tribunal juega el papel de evaluador de la demanda respecto a lo establecido en el TLCAN y de emitir recomendaciones a partir de ésta, para emitir una resolución al respecto.

El informe del tribunal debe entregarse a las partes para que den sus comentarios y a partir de estos se elaborará un informe final. El proceso debe durar menos de un año.

A partir del informe final del panel arbitral, las partes definirán la manera en que se resolverá la controversia. Ya sea mediante la ejecución de la recomendación, la derogación de la medida demandada o mediante una compensación.

Debido a que las resoluciones del panel tienen carácter de recomendación, las partes pueden optar o no por el cumplimiento o el incumplimiento, y en el caso de México, se puede acudir al juicio de amparo, para impugnar la ejecución emitida<sup>49</sup>.

Respecto a la solución de controversias comerciales privadas que se norma en el artículo 2022 del capítulo XX del TLCAN, en el que se establece un Comité consultivo para poner en práctica el arbitraje internacional. Las partes se pueden acoger tanto a la Convención de Naciones Unidas sobre el Reconocimiento y Ejecución de Laudos Arbitrales, Extranjeros aprobada en 1958 o la Convención Interamericana sobre Arbitraje Comercial Internacional de 1975, para resolver sus controversias.

---

<sup>49</sup> "De conformidad con el artículo 133 constitucional los derechos consignados en los tratados internacionales, no poseen la misma jerarquía que los establecidos de manera expresa por la Constitución federal. En conexión sistemática con lo establecido en dicho precepto, el artículo 15 de la Constitución establece que[...] los derechos contenidos en los tratados internacionales incorporados a nuestro derecho interno, son complementarios a los de la Constitución y no pueden contradecir u oponerse a estos últimos", por lo que el control de la constitucionalidad sigue estando en el Poder Judicial de la Federación". ver supra (48) p. 286

## **2.2 Aportes del Proceso de Institucionalización**

El proceso de Institucionalización del TLCAN, genera una nueva perspectiva respecto a la necesidad de tener un parámetro normativo, particularmente en áreas en que tradicionalmente existieron mayores conflictos, como medio para estimular la cooperación internacional. También se evidenció el retraso en las legislaciones de los tres países, particularmente respecto a los temas "no económicos", es decir, lo social, lo laboral, lo ambiental y pone de manifiesto los obstáculos políticos para su evolución .

Asimismo impone la necesidad de estimular la práctica de audiencias y consultas sectoriales como un requerimiento para la definición de programas y estrategias sectoriales. Sin embargo, la participación que se promueve en las instituciones del TLCAN es aún limitada, y las opiniones expresadas en los órganos consultivos tienen carácter recomendatorio y no influyen en la toma de decisiones de los organismos derivados del TLCAN.

Con el inicio del proceso de institucionalización se estimula un aprendizaje común de las distintas prácticas legales; de la influencia cultural e histórica en la manera de tomar decisiones, de administrar y desarrollar estrategias de diverso tipo; se impone de igual manera, la homologación de interpretaciones comunes de los distintos aspectos del TLCAN y sus estructuras.

## **2.3 Retos del Proceso de Institucionalización**

El primer reto es la permanencia de las propias instituciones. Un primer señalamiento crítico debería hacerse al retraso con que se ha llevado a cabo la elección de los Consejos y Secretarios de las instituciones del TLCAN, y en el establecimiento de las Oficinas Nacionales de los distintos órganos, aún cuando se han iniciado algunas actividades trinacionales como describiremos en el cuarto apartado de esta tesina.

Un segundo reto de la institucionalización es reflexionar acerca de las contradicciones legales que se dan entre la normatividad de las nuevas estructuras y las legislaciones nacionales, y las repercusiones de ello en la soberanía nacional. En este sentido es necesario tratar de resolver dichas contradicciones en beneficio de la evolución cualitativa del propio proceso de integración y del desarrollo democrático de las tres naciones.

Por otra parte, también es necesario que se fortalezca el carácter social introducido al TLCAN a partir de la conformación de los Acuerdos complementarios y las Comisiones de Cooperación Ambiental y Social.

Asimismo, la Comisión de Libre Comercio; la Comisión de Cooperación Laboral y las Comisiones de Cooperación Ecológica Nacional y Fronteriza deberán evaluar anualmente la afectación de los sectores económicos de cada nación y resolver las controversias que de ello se deriven. Pero también deberían tener la posibilidad de reabrir en los casos que sea necesario, negociaciones específicas en el área que se requiera o incluso de reformar el TLCAN y sus Acuerdos

No obstante, uno de los retos fundamentales se encuentra en la labor de promover una mayor participación de todos los sectores de los tres países en el proceso de integración, como sustento para arribar a etapas superiores del mismo, pero sobre nuevas bases, más sólidas, tarea que requiere numerosas transformaciones dentro y fuera de las instituciones derivadas del TLCAN.

Un primer paso en este sentido debería ser que los representantes de dichas instituciones fueran elegidos democráticamente y que hubiera mecanismos de supervisión de su desempeño, probidad moral y capacidad.

Una limitación para la parte mexicana para superar las carencias institucionales es la discrecionalidad de los funcionarios respecto a la determinación de la información confidencial y la información pública. La carencia sobre una Ley de información pública en México, a diferencia de Estados Unidos y Canadá, limita la apertura a temas que pueden ser de discusión nacional y por otro lado puede hacer pública información que afecte a alguno de los sectores económicos.

El proceso institucional del TLCAN como hemos afirmado es un proceso embrionario, no existe aún un marco institucional completo que abarque todas las áreas concretas que implica la integración trinacional, por ello en lo inmediato otros retos serían que se creara un Tribunal de cuentas en el que se informara del uso de recursos que se han asignado para el desarrollo institucional y para sus labores específicas. También sería necesaria una instancia parlamentaria trinacional o incluso continental que rigiera los actos normativos, el diálogo interinstitucional y las disposiciones administrativas y promoviera el avance democrático del proceso institucional.

Es muy complejo democratizar este proceso, cuando las bases iniciales de negociación, y ratificación del TLCAN no fueron democráticas. En vez de abrir la discusión en un referéndum nacional, se promovieron fórmulas de aprobación rápidas para ganar tiempo y evitar que el proceso de aprobación del TLCAN y sus Acuerdos Complementarios fuera obstaculizado. Buscar la cooperación y la democracia en las relaciones trinacionales y continentales es viable y continúa siendo el principal reto y responsabilidad de los negociadores mexicanos buscar mejores fórmulas para impulsarlas.

## CAPÍTULO 3 IMPLICACIONES NACIONALES DEL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN

### 3.1 Implicaciones en la soberanía estatal

Las implicaciones nacionales del proceso de institucionalización del TLCAN tienen diversas dimensiones y niveles de profundidad.

Una implicación que observamos de manera inmediata consistiría en la racionalidad legal que introduce para organizar la cooperación regional. No obstante, este potencial positivo tanto del TLCAN como de sus instituciones no garantiza la integridad e independencia de los Estados es decir la soberanía estatal y mucho menos la soberanía nacional. En esta segunda implicación, mucho más profunda y decisiva, se centra la polémica respecto a la estrategia comercial de nuestro país hacia el exterior.

Así, encontramos planteamientos que sostienen que existe un reforzamiento de la soberanía estatal derivada de dicha racionalidad legal como la del investigador Luis Rubio, quien afirma que: "[...] los Estados, a través de sus gobiernos, manifiestan los alcances de su soberanía en la realización de los acuerdos y establecimiento de instituciones internacionales que permitan que el comercio fluya en forma eficiente, y [...] se establece por un lado una clara distinción entre el "manejo" del comercio internacional, por el que el aparato gubernamental decide qué y cuánto se exporta e importa según lo que considera el "interés nacional", y por el otro, la "organización" del comercio internacional mediante el establecimiento de reglas claras de carácter multilateral o bilateral, que permitan que el comercio fluya dentro de un clima de seguridad y establezcan mecanismos de sanción y vigilancia".<sup>50</sup>

Sobre este tipo de afirmaciones, cabría subrayar que efectivamente manifiestan los alcances de su soberanía, pero en la actual situación estos alcances son desiguales para Estados Unidos, Canadá y México, la soberanía estatal en México ha resultado la más afectada, además de que constantemente el gobierno mexicano modifica su apreciación sobre lo que considera "el interés nacional", y no obstante el conjunto de reglas claras existentes, la realidad económica de México en el primer semestre de 1995, expresa que no existe un clima de seguridad que promueva la actividad comercial, sino que está expuesta a los riesgos económico-políticos que tenía antes de cualquier ordenamiento jurídico y en algunos aspectos estos son mayores.

---

<sup>50</sup> Rubio F., Luis et al. El acuerdo de libre comercio México-Estados Unidos: camino para fortalecer la soberanía, México, Diana, 1991 p. 39

La soberanía estatal de México se ha mermado respecto a la de sus socios comerciales en América del Norte, debido a que la estrategia económica aplicada desde el gobierno de Miguel de Lamadrid y reforzada durante la Administración Salinista con el conjunto de transformaciones jurídicas señaladas y el propio TLCAN ha generado una desnacionalización en todas las áreas de la economía mexicana, incluso en áreas estratégicas como las comunicaciones, y el petróleo; desnacionalización que existe ahora también en la toma de decisiones económicas y políticas, que dependen cada vez más de la anuencia norteamericana, y limitan la capacidad de autogobierno.

Existen diversos hechos e indicadores que hacen evidente la merma de la soberanía mexicana como detalla el investigador Luis González Souza en su estudio denominado "Soberanía Herida", con quien coincidimos entre otros aspectos, en que no sólo es posible sino necesario retomar el análisis y la defensa de la soberanía mexicana en todos los ámbitos de la vida nacional, particularmente en nuestras relaciones con Estados Unidos y Canadá.

De las concesiones más graves que lesionan la soberanía nacional realizadas por el gobierno mexicano en favor de Estados Unidos antes y después del TLCAN, destacan por su profundidad e implicaciones las que se hacen respecto a la protección de la propiedad intelectual y la liberalización en el sector servicios, así como la inclusión en el TLCAN de disposiciones que fomentan y amplían los monopolios en México y los eximen de verse sujetos a los procedimientos de solución de controversias; las transformaciones a la Ley de Inversiones Extranjeras y las que regulan la industria petroquímica, además del conjunto de salvaguardas que solicita el gobierno de Estados Unidos y que son aceptadas por los negociadores mexicanos.

Además es de suma importancia hacer distinciones en el análisis de la soberanía nacional, si bien entendemos que esta se conforma con el conjunto de patrimonios y recursos nacionales, el hombre mismo y lo que crea también la constituyen. En este sentido la carencia de regulación de los derechos de los trabajadores migratorios mexicanos y la afectación del nivel de vida de la población derivadas del proceso de integración también son grave implicación tanto del TLCAN como de su proceso institucional para la soberanía nacional.

El proceso institucional del TLCAN ha estado permeado de concesiones y retractaciones como afirma González Souza: "Un indicador privilegiado de la merma de soberanía radica en la retractación [...] en el caso del gobierno mexicano, como fruto de presiones extranjeras de EUA en concreto y contrarias al interés mayoritario de la nación [...] Cuando un gobierno se hecha así

para atrás en sus propios proyectos o acciones, es evidente su incapacidad de autogobierno. Es evidente que la soberanía, así gobernada está en declive" <sup>31</sup>.

Es muy importante entonces introducir una legislación que norme la transferencia de soberanía en esta etapa de institucionalización e interdependencia. Inicialmente sería necesario que se distinguiera cabalmente la diferencia entre soberanía estatal y nacional. El papel del Estado mexicano y su capacidad de autogobierno y de definición de la política macroeconómica independiente, en suma su soberanía es afectada con el proceso de institucionalización del TLCAN y a su vez lesiona la soberanía nacional, se encuentran en constante contradicción.

Además, es evidente que en el marco de las nuevas relaciones trinacionales, la interacción entre actores no estatales como empresas, asociaciones e individuos ha afectado el control estatal sobre los procesos económicos y políticos. Sin embargo no existe aún ninguna institución interna ni internacional que pueda sustituir al Estado para regir las relaciones entre estos actores a nivel interno, pese al desgaste sufrido y a la merma en su soberanía, sobre todo en el marco del presente proceso de integración. El Estado brinda una identidad política, pero es necesario que se norme y redefina su papel. En este sentido un problema latente es que sus estrategias económico-políticas responden al corto plazo, hasta ahora en México no se ha definido una estrategia en la que se sienten las bases para un desarrollo de largo plazo que fortalezca de la planta productiva nacional y que tome medidas que beneficien a la mayoría de la población, para poder emprenderla requiere numerosos cambios a su interior que está realizando muy lentamente.

Es necesario también distinguir las manifestaciones de la soberanía nacional, esto es, la soberanía política, la soberanía económica, y a su interior la soberanía aduanera y monetaria, etc. No con objeto de fragmentarla aún más, sino de analizar rubro por rubro el nivel de afectación y propuestas para su restitución en el marco de una estrategia alternativa que promueva el desarrollo nacional, en el corto, mediano y largo plazo.

Atendiendo a la necesidad de esta distinción observamos que en nuestro país se está cediendo crecientemente soberanía política, el derecho a la autodeterminación de los pueblos. Según sostiene González Souza el siguiente paso de la integración económica es la integración política, los pasos hacia la binacionalización de la seguridad nacional y la ya conocida intromisión del gobierno de Estados Unidos en la toma de decisiones políticas y económicas mexicanas, son ejemplos de este proceso. La integración política no debe darse por hecho a

---

<sup>31</sup> González Souza, Luis. Soberanía herida. México-Estados Unidos. Tomo I, México, Editorial Nuestro Tiempo, 1994, p. 152-153.

partir de la integración económica, ni debe desintegrarse políticamente ningún país a partir de presiones constantes para impulsar la liberalización comercial.

Sobre los límites de la transferencia de la soberanía que deberían establecerse en un ámbito de interdependencia y globalización, nadie quiere hablar, por lo menos en América del Norte, mientras que en Europa, a partir del planteamiento de la creación de la Unión Europea, este tema, junto con la discusión de los mecanismos de integración política ocupan las agendas de debate permanentemente, incluso ilustran las posibilidades de integración como la teoría de los tres pilares: el pilar comunitario, el pilar económico y el pilar político, separados entre sí por las condiciones concretas que cada nación europea enfrenta para integrarse y unidos a través de puentes institucionales que permiten flexibilizar la propuesta de integración y complementarla. Además argumentan que la mayoría de Estados a lo largo de cuarenta años han estado más dispuestos a otorgar soberanía económica que política.

En Europa la propuesta de integración política se ha llevado a la mesa de discusiones después de medio siglo de avanzar paulatinamente en la integración económica y en nuestro continente prácticamente se está forzando junto con la integración económica. La integración política en Europa se deja como opción. Muchos países europeos solicitan su ingreso a la integración económica inicialmente y de acuerdo a su nivel de desarrollo se crean fórmulas que permitan impulsar su crecimiento económico, no obstante deben estar dispuestos a integrarse políticamente alrededor de los doce miembros de la Unión que han abrazado también la unión monetaria.

El modelo de integración económica y política con el que se impulsa el Proceso institucional del TLCAN y la manera en que se está aplicando está agudizando las condiciones de desigualdad y los costos sociales y políticos para México, beneficiando sobre todo la potencia eje de la integración, en este caso Estados Unidos que pretende apoyar su crecimiento económico y aumentar su competitividad internacional, continuar su dominio y fortalecerlo en el resto del continente con la misma fórmula jurídico-institucional de integración, bajo condiciones asimétricas y de subordinación.

Es urgente en estas condiciones no sólo hacer un recuento de cuanto se ha cedido hasta ahora en materia de soberanía, y poner un freno a futuras transferencias de soberanía. Se requiere una valoración profunda muy compleja y de gran amplitud de las necesidades reales del país en el actual contexto internacional y priorizar los requerimientos nacionales. Una discusión democrática que ponga en la mesa la viabilidad de la actual estrategia económica, del TLCAN y sus instituciones. Y que promueva alternativas que beneficien a las mayorías de los tres países y a la cooperación trinacional y continental, y no sólo a los grupos poderosos de cada nación.



Existen diversas propuestas alternativas al TLCAN y de Estrategia de desarrollo elaboradas por distintos sectores mexicanos, estadounidenses y canadienses que debieran ser valoradas, junto al espinoso tema de los límites a la transferencia de soberanía que será discusión obligada dentro y fuera de las instituciones trinacionales con o sin voluntad de los negociadores.

No se trata sólo de volver a estrategias económicas o comerciales previas a esta, como la de sustitución de importaciones, o de desechar totalmente la actual estrategia económica o comercial, sino de realizar un referéndum que en otros continentes como Europa ya constituye una práctica permanente del proceso de integración para la evaluación y reelaboración de los tratados comerciales.

Es pertinente que se promueva a la brevedad posible el avance cualitativo del proceso de institucionalización del TLCAN a partir de la valoración sobre la transferencia de soberanía. Incluso esto se toma indispensable en la medida en que la integración se amplíe a partir del proceso institucional del TLCAN al resto de Latinoamérica. También se hará necesaria la búsqueda de fórmulas específicas de integración a distintas velocidades así como valoraciones regionales que permitan distinguir alternativas viables de integración, para ello es fundamental buscar que esta integración sea democrática, que no sólo se busque el beneficio de Estados Unidos sino también de la mayoría de latinoamericanos.

No obstante que el principal obstáculo para ello sigue siendo la voluntad política de los gobiernos que impulsan este proceso. Por ello, junto a los avances en la racionalidad legal para impulsar la cooperación económica regional e internacional, deben realizarse también transformaciones respecto al tradicional control político de la sociedad. El centralismo político y el autoritarismo, la subordinación y la antidemocracia no son compatibles con dicha cooperación. Es necesario que en esta etapa de integración continental se supere antes que nada el raquitismo político que es uno de los grandes aranceles políticos que obstaculizan no sólo la integración, sino el desarrollo en el continente Americano.

### **3.2 Impacto en México**

Las tendencias de impacto económico en México del TLCAN y sus acuerdos paralelos que se observan en múltiples estudios son favorables sólo a largo plazo, como puede observarse en el cuadro\* elaborado por el actual Secretario de Comercio y Fomento Industrial Herminio Blanco<sup>32</sup>. El que estas tendencias cobren forma, depende de la estrategia económica que se

---

<sup>32</sup> Blanco Mendoza, Herminio, Negociaciones Comerciales de México con el Mundo, México, FCE, 1994, p. 260-263

aplique y del futuro del TLCAN y su desarrollo institucional, no obstante en lo inmediato, los costos económicos y políticos del mismo para México están rebasando peligrosamente dichas tendencias favorables y los beneficios tienden a ser muy localizados en determinadas ramas, sectores y regiones económicos de la economía nacional.

\*Ver en Anexos: cuadro 7 en Anexos: "Estudios Escogidos sobre el Tratado de Libre Comercio".

El primer semestre de 1995, se abre con una aguda recesión de la economía mexicana. Uno de los indicadores de su existencia es la caída de la producción nacional reconocida oficialmente entre 4 y 5% para el primer trimestre del año de acuerdo al Secretario de Hacienda Guillermo Ortiz, quien en junio de este año anunciaba que dicha caída continuaría para julio, agosto y septiembre con un descenso menor, y que iniciaría una gradual recuperación para el último trimestre del año y preveía que el Producto Interno Bruto (PIB) registrará una contracción de entre 2 Y 3 % para todo 1995<sup>53</sup>. El 4 agosto pasado el Presidente de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación hablaba ya de un agudo desmantelamiento del campo e industria, citando el descenso en la producción industrial del 10 % reportado por INEGI, también se refirió a la inefectividad de la aplicación de las Unidades de Inversión (UDI) y en general de las medidas de apoyo creadas por el gobierno para las empresas medianas y pequeñas con objeto de resolver sus crecientes problemas financieros, y estimó que para finales de 1995 se habrán perdido "conservadoramente" 250 mil plazas laborales<sup>54</sup>.

Para inicios del tercer trimestre de 1995, no se observan posibilidades de reactivación económica pese a las optimistas expectativas oficiales para el ultimo trimestre del año, lo único que continúa creciendo es el desempleo abierto que según cifras del INEGI es de 6.6% de la población económicamente activa. La crisis financiera y crediticia que atraviesa el país, lo expone permanentemente a depender de los inestables niveles de inversión extranjera y a múltiples presiones para que el gobierno de los Estados Unidos otorgue los créditos acordados para apoyar la recuperación de la economía mexicana.

Los costos del ajuste económico en el periodo señalado se han descargado sobre la población a partir del paquete de emergencia aplicado por la Administración Zedillo, que originó la elevación de los precios de los productos de consumo básico, la contención salarial, el cierre de contratación gubernamental y la drástica reducción del gasto público repercutiendo

<sup>53</sup> Ver Zúñiga, Juan Antonio "Caerá entre 4 y 5 % la producción en el segundo trimestre: Ortiz ". México, LA JORNADA, 8 de junio de 1995.

<sup>54</sup> Llanos Sananiego, Raul. "Agudo desmantelamiento en campo e industria, alerta Canacintra ". México, LA JORNADA, 4 de agosto de 1995.

gravemente en el nivel de vida de la mayoría de los mexicanos. Aunado a la agudización de la crisis política derivada de las implicaciones de los asesinatos políticos de Luis Donaldo Colosio, Ruiz Massieu y Polo Uscanga que generan rupturas al interior de las estructuras de poder a todos niveles y la incertidumbre por la carencia de acuerdo para una solución política para el conflicto chiapaneco además de los brotes de represión en el estado de Guerrero que contribuyen a generar un clima de creciente inseguridad.

En el marco de dicha situación no podemos hablar friamente de cifras positivas para el avance de la estrategia comercial en algunos sectores o ramas o de que la inversión extranjera ya está llegando, ni podemos depender de las expectativas favorables de crecimiento económico para 1996 de los especialistas de la bolsa de Wall Street. Sino que debemos forjar alternativas y demandar voluntad política para revertir estas tendencias nacionales que constituyen el costo social de la presente de la estrategia económica y comercial cuyos beneficios se esperan a largo plazo con el sacrificio de millones de familias mexicanas.

### **3.3 La inserción de las instituciones TLCAN en México.**

Otra implicación de proceso de institucionalización del TLCAN se encuentra en la interacción trinacional, en su conformación cotidiana que genera transformaciones político-administrativas que rebasan las funciones trinacionales previstas.

Un ejemplo de ello son las diversas transformaciones administrativas que han tenido lugar en las tres Secretarías que en México acogen a las nuevas instituciones trinacionales: La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial presidida por Herminio Blanco Mendoza, La Secretaría del Trabajo a cargo de Santiago Oñate Laborde y la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca que preside Julia Carabias.

La inclusión de las instituciones del TLCAN en la responsabilidad de dichas Secretarías requirió realizar reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública y a los Reglamentos Internos de dichas dependencias con objeto de precisar funciones e incluir las nuevas responsabilidades derivadas del TLCAN y sus Acuerdos Complementarios.

Las modificaciones al Reglamento Interno de SECOFI del 1o de abril de 1993<sup>55</sup> y del 29 de marzo de 1994<sup>56</sup>, publicadas en el Diario Oficial de la Federación dan cuenta de la reestructuración interna requerida para apoyar la administración el Tratado de Libre Comercio

<sup>55</sup> SECOFI. "Reglamento Interno de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial". Diario Oficial de la Federación, México, jueves 1 de abril de 1993 p.p. 54-76.

<sup>56</sup> SECOFI. "Reglamento Interno de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial". Diario Oficial de la Federación, México, martes 29 de marzo de 1994. p.p. 1-12.

de América del Norte. Entre ellas destaca la Transformación de la Dirección General de Negociaciones Comerciales Internacionales a Subsecretaría de Negociaciones Internacionales (abril de 1993) que dirige Jaime Zabloudsky y que es el eje de la reglamentación, institucionalización y coordinación al interior de dicha Secretaría de todo lo relacionado con el TLCAN, con el apoyo jurídico de la Dirección General de Asuntos Jurídicos y brinda al Secretario apoyo para su desempeño en la Comisión de Libre Comercio.

Esta Subsecretaría tiene a su cargo la Dirección General de Soporte Jurídico de Negociaciones; a la Dirección General de Política de Negociaciones Comerciales Internacionales; y la Unidad de Seguimiento a Negociaciones Multilaterales, Bilaterales y Trilaterales. Al interior de esta última se encuentra la Dirección General para el Seguimiento de América del Norte, que funciona en la práctica, aunque aún no se incluye en el último Reglamento interior publicado en abril de 1993.

En la estructura de la Subsecretaría de Negociaciones Comerciales de SECOFI se inserta la instrumentación de las decisiones de la principal estructura del TLCAN, la Comisión de Libre Comercio, denominada en el Reglamento Interior, Comisión de Comercio Exterior; cuyas resoluciones son retomadas por la Dirección General de Política de Negociaciones Comerciales Internacionales, con objeto de concretarlas.

La Unidad de Seguimiento de Negociaciones Multilaterales, Bilaterales y Trilaterales, tiene a su cargo la relación con la Comisión Intersecretarial de Negociaciones Comerciales Internacionales, que es una instancia creada desde el proceso de negociaciones del TLCAN y aunque estructuralmente es ajena a sus instituciones, permite evaluar a nivel nacional el conjunto de programas y estrategias nacionales de comercio exterior que impulsan las diferentes Secretarías involucradas; además esta Unidad tiene la responsabilidad de la representación de México ante gobiernos extranjeros y en foros internacionales, contra la imposición de cuotas compensatorias y otras restricciones a las exportaciones nacionales.

Asimismo, en el período 1993-1994, la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales de SECOFI crea el Consejo de Prácticas Comerciales Internacionales, que tiene por objeto formular recomendaciones técnicas que se derivan de las investigaciones sobre prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda. Y en septiembre de 1994, se crea dentro de la estructura de SECOFI, la Coordinación General de la Sección Mexicana del Secretariado del TLC para América del Norte, "organización única creada para administrar la revisión de procedimientos ante paneles nacionales"<sup>57</sup>. Es una de las tres secciones que

<sup>57</sup> SECOFI, "Sección Mexicana del Secretariado del TLCAN", México, Mimeo de la oficina de la Sección Mexicana del Secretariado del TLCAN, SECOFI, 1995, p.1

constituyen el Secretariado del TLCAN, instancias homólogas se encuentran en Ottawa y Washington. Tiene como tarea central abocarse a la Solución de Controversias propuesta por el TLCAN en sus artículos XIX y XX. "Proporciona asistencia administrativa a los paneles, lleva un sistema de registro y archivo de todos los casos, sin que tenga participación alguna en las deliberaciones de los paneles, ni en las decisiones de los casos"<sup>58</sup>.

En el periodo 93-94, de acuerdo al informe de labores de SECOFI<sup>59</sup>, y en cuanto a solución de controversias, se establece un sistema integrado que unifica los distintos procedimientos existentes a la fecha, permitiendo que la solución de disputas sea más ágil y eficaz; en este sentido, el logro más significativo fue la automaticidad en la adopción de decisiones de los grupos especiales (paneles), ya que sólo pueden ser rechazadas si existe consenso de los países miembros, y en la adopción de informes y recomendaciones; plazos para las diversas fases del procedimiento de solución de diferencias y la creación del órgano mencionado de apelación para revisar las decisiones de los paneles, actualmente en funcionamiento.

No obstante que una limitación fundamental como ya se ha mencionado radica en que no obstante se creó el Secretariado del TLCAN, continúa la protección a los monopolios, pues la solución de controversias no las incluye sino que continúa afectando más a la pequeña y mediana empresa y aun a algunas empresas monopólicas frente a sus contrapartes norteamericanas. Aunado a ello la descoordinación interna que aun existe por la reciente reasignación de responsabilidades al interior de las Direcciones encargadas de la estrategia comercial en SECOFI afecta su funcionamiento.

Si bien la labor de toda la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial se aboca a la puesta en marcha de la nueva estrategia comercial derivada del TLCAN, tanto a nivel nacional como internacional, las estructuras señaladas se involucran directamente con su institucionalización en América del Norte.\*

\*Ver en Anexos: Cuadro 8 que muestra el Organigrama de SECOFI.

Respecto a la Comisión de Cooperación Ecológica, se inserta en el marco de una profunda reestructuración de las dependencias que se abocan a la preservación del medio ambiente y al cuidado de los recursos naturales. Con el decreto publicado en el diario oficial el 28 de diciembre de 1994<sup>60</sup>, que reforma nuevamente la Ley Orgánica de la Administración Pública, se

<sup>58</sup> Ibid p. 1

<sup>59</sup> ver SECOFI, Informe de Labores 1993-1994, México, SECOFI, 1994, p. 42-43.

<sup>60</sup> Secretaría de Gobernación. "Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal". Diario Oficial de la Federación, México, miércoles 28 de diciembre de 1994, p. 3-6.

crea la nueva Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, con el que se fusionan algunas áreas de la anterior Secretaría de Desarrollo Social y todas las de la Secretaría de Pesca y tiene también la intención de fortalecer la coordinación intersecretarial en diversas áreas. A partir de este cambio la Comisión no tiene una oficina propia aún, sin embargo se está iniciado su organización.

Sobre la Comisión Ecológica Fronteriza (COCEF) y el BANDAN, además de las implicaciones administrativas descritas en los capítulos correspondientes se observa un desplazamiento de las prioridades de la relación bilateral hacia la frontera norte, con objeto de atender problemas como la migración, el deterioro ambiental y el narcotráfico, que son fuentes permanentes de conflictos entre ambos países. Y, paralelamente, se han dinamizado y multiplicado las relaciones bilaterales fronterizas a todos los niveles, dando lugar a nuevos fenómenos económicos y sociales en esta región del país.

En los Estados fronterizos del lado norteamericano, algunos empresarios hispanos están incrementando sus ganancias al trasladar sus empresas a México, otros hispanos están ganando empleos en las nuevas Comisiones derivadas del TLCAN y "esperan ganar contratos con las nuevas burocracias del TLCAN, que están estableciéndose en ciudades en que la mayoría de la población es hispana, como en San Antonio por ejemplo, sede del Banco de Desarrollo para América del Norte,[...] una sucursal del BANDAN va a ser construida también en Torres, distrito del Valle de San Gabriel al este de los Angeles con 80% de población hispana"<sup>61</sup>.

"El Congresista Bill Richardson de Nuevo México, uno de los más ardientes promotores del TLCAN, dijo que éste ha elevado el estatus de los hispanos, muchos de los cuáles están obteniendo empleos en las nuevas Comisiones del TLCAN, y ganando posiciones de poder"<sup>62</sup>.

La promoción de hispanos para las nuevas estructuras institucionales, obedece a sus lazos culturales y de idioma y se prevee también para las instituciones de los Tratados de Libre Comercio con Chile y los efectuados con otros países del continente.

La inserción de las instituciones del TLCAN en las dependencias mexicanas señaladas, carece de seguimiento y vigilancia. Si bien a lo largo de las negociaciones del TLCAN se había creado una instancia de coordinación intersecretarial para evaluar el proceso, esta no ha tenido una definición orgánica. Se requiere además de continuar con la coordinación intersecretarial crear un parlamento inicialmente trinacional con atribuciones de carácter normativo y de

---

<sup>61</sup> Weddell, Jim. "Nafta one year later", *Hispanic*, november, 1994, p. 55

<sup>62</sup> *Ibid* p. 55

supervisión y control del presupuesto institucional que tenga capacidad de investigación y acción ante anomalías y disfunciones institucionales.

### **3.4 La Institucionalización del TLCAN: ¿Modelo viable para el Continente Americano?**

La experiencia de institucionalización del TLCAN se ha tomado como modelo para la realización de los cinco acuerdos de libre comercio establecidos hasta ahora en el continente entre México y Chile (1992) como Acuerdo de Complementación Económica; con Bolivia, Venezuela y Colombia como Grupo de los Tres y Costa Rica (que entraron en vigor el 1o de enero de 1995). Así como para el establecimiento de nuevas modalidades de acuerdo, como el Acuerdo de Alcance Parcial México-El Salvador, que es el más avanzado respecto a los cinco acuerdos de ese tipo previstos con los países centroamericanos; y para el análisis de posibilidades de negociación de un marco institucional para las relaciones comerciales como se está dando con Belice.\*

\*Ver en Anexos: cuadro 9 sobre los Tratados de Libre Comercio en Operación del Continente.

En conjunto estos acuerdos surgen incorporados al TLCAN y con patrones similares de institucionalización, y constituyen parte de la reestructuración y reorganización internacional del continente. De este proceso se derivaron nuevas instituciones, como la Comisión Administradora del Acuerdo México-Chile, que continuarán creándose, redefiniéndose y ampliándose con nuevas experiencias, generando modalidades específicas de acuerdo, partiendo de las condiciones concretas de cada nación, de las ventajas comparativas, y situación económica específica.

Sin embargo, es preciso aclarar que al igual que el TLCAN con México, la heterogeneidad de la región y las asimetrías económicas de los países latinoamericanos respecto a Canadá y sobre todo respecto a Estados Unidos plantean para esta etapa de transición altos costos sociales y políticos mucho mayores para Latinoamérica que para Estados Unidos de concretarse el llamado "Acuerdo para las Américas" en el año 2005 y si éste, se establece bajo la óptica de promover un intercambio recíproco entre iguales.

De abrirse esta nueva etapa en el proceso de institucionalización del TLCAN serán indispensables medidas adicionales para evitar que el traslado masivo de las ganancias de la liberación comercial se desplacen a Estados Unidos, que incluyan entre otras la promoción de

exportaciones, de la inversión y el crecimiento en los países menos desarrollados y fondos adicionales compensatorios para los costos sociales que implicará dicha liberalización.

Si se permite que prive en el Acuerdo para las Américas el proyecto estadounidense de Iniciativa para las Américas (IPA), cuya propuesta es crear un bloque con pocas opciones flexibles de integración cuyo núcleo y beneficiario mayor sea el gobierno de los Estados Unidos, y que técnicamente sólo sea la extensión de la firma del TLCAN para la mayoría de los países de América Latina, con algunas precisiones adicionales para cada país y no se genera un proyecto de integración en el que se incluya una perspectiva latinoamericana y beneficios para los latinoamericanos, el Acuerdo para las Américas no será conveniente y será más viable continuar en los esfuerzos regionales y multilaterales, o crear una zona de libre comercio latinoamericana a la que después ingresen Estados Unidos y Canadá.

A diferencia del Tratado de la Unión Europea, el TLCAN y sus Acuerdos Complementarios no contienen el principio de irrevocabilidad, aún en México, donde el TLCAN tiene el más alto rango jurídico, puede rehacerse o reformarse en busca de un Tratado alternativo. En México ha privado el temor a quedar fuera de los bloques, a perder la posibilidad que da la iniciativa de promover la integración continental y las ventajas comerciales para ganar el mercado de Estados Unidos a otros países latinoamericanos, por sobre la búsqueda de opciones. Pero ni estas se han cerrado, ni el TLCAN es la única posible.

El TLCAN y sus instituciones tienen un perfil propio con algunos aportes y múltiples carencias constituyen actualmente los fundamentos del bloque norteamericano en ciernes, a partir del modelo globalista con que se han creado; forman parte del proceso de estructuración mundial de Comercio que encabezará la Organización Mundial de Comercio, creada a iniciativa de México, Canadá y la Unión Europea, con la pretensión de que las negociaciones se tomen como un "todo único"<sup>63</sup>.

La OMC pretende agrupar los esfuerzos de negociación y cooperación comercial que se están llevando a cabo en los cinco continentes a partir, de los tres Acuerdos regionales existentes (TLCAN, APEC, el de la Unión Europea) y los que hasta su entrada en vigor el 1o de enero de 1995 se realizaban a través del GATT, incluyendo los acuerdos sobre agricultura y textiles aprobados en la Ronda Uruguay que finalizó en abril de 1994; el GATS (acuerdo sobre servicios); las Medidas de Inversión Relacionadas con el Comercio (TRIMS); Medidas de Comercio Relacionadas con la Propiedad Intelectual y el Sistema Integrado de Solución de Controversias.

---

<sup>63</sup> SECOFI. Informe de Labores 1993-1994, op. cit. p. 42-43.



La OMC en sustitución del GATT teóricamente será la opción multilateral para promover la solución pacífica y dirimir las controversias comerciales. No obstante podrá nacer y morir como numerosas organizaciones internacionales que no lograron cumplir sus objetivos, de no revertirse la tendencia actual a la constitución de bloques comerciales cerrados, en los que las potencias que pretenden presidir dichos bloques buscan su propio desarrollo en detrimento de otras naciones y no promueven un desarrollo igualitario y la democracia al interior de sus respectivos procesos de integración. Bajo esta perspectiva, es mayor la posibilidad de enfrentamientos y guerras comerciales interbloques y el incremento de la pobreza y la violencia social para un número mayor de personas en todos los países del mundo en el siglo próximo.

#### CAPITULO 4. EL INICIO DE OPERACIONES DE LA ESTRUCTURA TRINACIONAL

Después de más de un año, desde la entrada en vigor del TLCAN y sus Acuerdos Complementarios en materia Laboral y Ambiental, no ha podido concluirse el complejo proceso de estructuración de las nuevas instituciones del TLCAN.

Esta fase embrionaria del proceso de institucionalización de la integración de América del Norte, ha estado enmarcada por la recesión económica internacional y sus implicaciones políticas y económicas en las tres naciones involucradas.

Diversos sucesos políticos y económicos complicaron las condiciones para concretar la institucionalización del TLCAN en la región, entre ellos destacan : el hecho de que los republicanos hayan logrado ganar la mayoría en el Congreso de Estados Unidos, lo que dificulta a la Administración Clinton la aprobación de recursos y la realización de los proyectos previstos en las relaciones trinacionales.

Aunado a ello, manifestaciones de la crisis política de México como el inicio de la guerra en el Estado de Chiapas y los homicidios del candidato a la presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio, el 23 de marzo de 1994 y de José Francisco Ruiz Massieu, el 28 de septiembre de ese mismo año, repercutieron en la gestión del nuevo presidente mexicano Ernesto Zedillo, a lo que se agregó la devaluación de diciembre; la crisis bancaria, y los desequilibrios financieros , que obligaron finalmente a establecer un plan económico de emergencia en marzo de 1995 y retrasaron la implementación del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno mexicano.

No obstante que se dieron estos factores desfavorables a lo largo de 1994, que incluso ponían en riesgo al TLCAN, el proceso de institucionalización se inició, a partir de enero de 1994, aún con la Administración del presidente Salinas de Gortari. Se impulsaron diversas reuniones trinacionales para discutir los requerimientos para la creación de las instituciones trinacionales, la designación de funcionarios que las presidirán y las formas para el establecimiento de algunas de sus oficinas nacionales. En julio y agosto de ese año no se realizaron reuniones debido a las actividades del proceso electoral en México y continuaron las actividades de septiembre a diciembre de 1994, en que se realizó un evento a nivel continental y que sin duda repercutió en los esfuerzos de reestructuración comercial, la Cumbre de las Américas en Miami Florida efectuada el 10 de diciembre de ese año. Para enero de 1995, nuevamente se dieron algunos cambios de funcionarios mexicanos en las diversas Secretarías de Estado de la Administración del Presidente Zedillo.

Los datos encontrados sobre las actividades e inicio de operación de las instituciones derivadas del TLCAN y sus Acuerdos Complementarios, durante 1994 son los siguientes:

#### 4.1. La Comisión de Libre Comercio (CLC)

La Comisión de Libre Comercio (CLC), que fuera creada para vigilar la operación del TLCAN, integrada actualmente por el Secretario de Comercio de México Herminio Blanco Mendoza, el Ministro de Comercio de Canadá Michael Wilson y el Representante de Comercio de Estados Unidos Michael Kantor "se reunió en dos ocasiones, presidida por la dirigencia anterior: el 14 de enero de 1994 en la Ciudad de México y en Marrakech, Marruecos el 12 de abril de 1994, durante la conclusión de negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT.

Conforme a lo previsto se creó el Secretariado Coordinador del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en septiembre de 1994 con el mismo rango establecido para las Comisiones de Cooperación Laboral y Cooperación Ambiental. La sede del Secretariado será la ciudad de México.<sup>64</sup>

La Sección Mexicana del Secretariado del TLCAN que actualmente preside la Lic. Ivonne Stinson, ha recibido solicitud de asistencia administrativa para los siguientes casos de solución de controversias que fueron llevados a revisión ante los paneles correspondientes, entre junio de 1994 a febrero de 1995 \*.<sup>65</sup>

\*Ver Anexo, cuadro 10: sobre el Informe de los casos vigentes de solución de Controversias.

#### 4.2 La Comisión de Cooperación Laboral (CCL)

La Comisión de Cooperación Laboral (CCL), está formada por el Secretario de Trabajo y Previsión Social de México, Santiago Oñate Laborde, el Secretario de Trabajo de Estados Unidos, Robert Reich y el ministro canadiense para el Desarrollo de los Recursos Humanos Loyd Axworthy, sesionó a nivel ministerial una vez en la Ciudad de Washington, el pasado 21 de marzo y a partir de esa fecha en cinco ocasiones más. Su sede será la Ciudad de Dallas, Texas.

El grupo de trabajo de la Comisión de Cooperación Laboral, llevó a cabo cuatro reuniones durante el primer semestre de 1994, la primera del 7 al 9 de febrero en Ottawa; la segunda el 8 y

<sup>64</sup>Ibid p. 43

<sup>65</sup>SECOFI, "Sección Mexicana del Secretariado del TLCAN", México, Mimeo de la oficina de la Sección Mexicana del Secretariado del TLCAN, SECOFI, 1995, p. 1- 3.

9 de marzo en la ciudad de México; la tercera el 21 de marzo en Washington, y la última el 25 y 26 de mayo en Ottawa. Durante dichas reuniones se trabajó sobre las reglas de procedimiento, el presupuesto de operación y la selección del Director Ejecutivo del Secretariado de dicha Comisión."<sup>66</sup>

"La Secretaría de Trabajo y Previsión Social creó a partir del 3 de enero de 1994 la Oficina Administrativa Nacional para el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte dependiente orgánicamente de la Secretaría "B". Asimismo, el 5 de julio del mismo año, se dieron a conocer las reformas y adiciones al Reglamento Interior de la STPS, que incorporaron las atribuciones que le corresponden a la OAN en el Acuerdo."<sup>67</sup>\*

\*Ver en Anexos: cuadro 11 que muestra el Organigrama de la Sría. de Trabajo y P.S.

"Cada OAN servirá de centro de enlace con:

- a) las dependencias gubernamentales de esa parte;
- b) las Oficinas Administrativas de otras Partes; y
- c) el Secretariado.

Asimismo cada OAN proporcionará sin demora la información a disposición pública que le sea solicitada por:

- a) el Secretariado para sus informes;
- b) el Secretariado para sus estudios;
- c) la OAN de otra parte; y
- d) un Comité Evaluador de Expertos.

Cada OAN establecerá reglas para la presentación y recepción de comunicaciones públicas sobre asuntos relativos a la legislación laboral surgidos en territorio de otra Parte, y publicará periódicamente una lista de las mismas. Cada OAN revisará tales asuntos, según proceda, de acuerdo con los procedimientos del país."<sup>68</sup>

"[...]entre las acciones relacionadas con el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte destacan las siguientes:

<sup>66</sup>supra (60) p.43

<sup>67</sup> Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Informe de Labores 1993-1994, México, STPS, 1994, p. 39

<sup>68</sup>Ibid. p. 39

-Reunión de trabajo entre funcionarios de la STPS y el Departamento de Trabajo de los EUA, sobre la evaluación del Plan de Acción vigente entre ambas dependencias realizada el 4 y 5 de noviembre de 1993 en la Ciudad de México.

-Seminario sobre Medición de la Productividad del 8 al 12 de noviembre de 1993, en la ciudad de México.

-Simposio sobre Ergonomía, realizado entre el 11 y el 12 de noviembre de 1993 en la ciudad de México.

-Apoyo a la celebración de la Primera Reunión Ministerial México-EUA-Canadá sobre Asuntos Laborales, en el marco del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, realizada el 21 de marzo de 1994 en Washington.

-Inicio de las actividades de la Comisión de Cooperación Laboral, en el marco de las reuniones a nivel de Subsecretarios del Trabajo de los tres países, celebradas con el propósito de decidir la Sede del Secretariado Laboral, el anteproyecto de presupuesto de la Comisión para 1994, el anteproyecto de Reglas y Procedimientos del Consejo de Ministros, las propuestas sobre la nacionalidad y perfil del Director Ejecutivo del Secretariado y el proyecto del plan de trabajo del mismo para 1994.

-Determinación de los pasos logísticos para el inicio de funciones del Secretario en Dallas, Texas; y discusión del perfil de los puestos del personal de apoyo del Secretariado.

-Participación en el grupo técnico de trabajo para discutir los temas comunes (reglas de empleo, regulaciones financieras y privilegios e inmunidades) de las Comisiones sobre Cooperación Laboral y ambiental y del Secretariado Comercial.

En materia de actividades de Cooperación se participó como enlace, se brindó apoyo logístico y se contribuyó a las actividades siguientes:

-Sesión del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Laborales, en el marco de la XI Reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos, 9 de mayo de 1994 en la ciudad de México.

-Seminario Técnico conjunto México-Estados Unidos-Canadá sobre Seguridad e Higiene en la Industria Electrónica, del 13 al 16 de junio de 1994, en Albuquerque, Nuevo México.

-Cursos para personal de inspección en el trabajo sobre ergonomía, del 22 al 24 de febrero de 1994 en la Ciudad de México; y agentes biológicos, del 20 al 31 de junio de 1994 en la Ciudad de México.

-Reunión sobre técnicas de muestreo y análisis de laboratorio para contaminantes, del 21 al 25 de febrero de 1994, en la Ciudad de México y Capacitación sobre técnicas de muestreo, del 26 al 29 de abril de 1994 en la Ciudad de México.

Adicionalmente se efectuaron compromisos para apoyar el Programa de Actividades de Cooperación entre las Partes, en temas relacionados con el ámbito laboral dentro de las cuales destacan:

-Seminario Técnico Conjunto México-Estados Unidos-Canada sobre Seguridad e Higiene en la Industria de la Construcción del 28 al 30 de septiembre de 1994 en la Ciudad de México.

-Cursos para personal de inspección en el trabajo sobre seguridad e higiene, servicios de inspección y estándares de riesgos.

-Seminario México-Estados Unidos-Canada, sobre Estadísticas de Seguridad e Higiene en el Trabajo, 12 y 13 de septiembre de 1994 en la Ciudad de México; así como conferencias sobre Legislación Laboral y Relaciones Obrero-Patronales, 19 y 20 de septiembre de 1994 en Washington D.C.

-Talleres de Trabajo sobre tendencias en Productividad, octubre de 1994 en la ciudad de México<sup>69</sup>.

La OAN Washington ha canalizado a la OAN México tres quejas contra nuestro país sobre la aplicación de las leyes laborales bajo el TLCAN. El año pasado, el Sindicato de camioneros presentó la primera contra la empresa General Electric y el Sindicato de electricistas contra Honeywell, en ambas ocasiones acusándolos de interferir en los derechos de asociación sindical de los trabajadores mexicanos y en febrero se presentó la tercera que presentan cuatro agrupaciones sindicales contra la empresa Sony en Tamaulipas por el mismo cargo.<sup>70</sup>

Por otra parte, "el Sindicato Mexicano de Telefonistas de la República Mexicana presentó la primera queja mexicana contra una corporación estadounidense por violar el acuerdo laboral del Tratado de Libre Comercio(TLC)."

La queja se presentó ante la OAN-México, debido al despido de 177 trabajadores de origen latino que intentaban sindicarse en Estados Unidos en su filial Conexión familiar con apoyo de Communication Workers of America.

" Como resultado, el consorcio internacional respondió con una política de agresiones, incurriendo en por lo menos 50 violaciones del National Labor Relations Act, según consta en

<sup>69</sup> *ibídem* p. 39-40.

<sup>70</sup> NotimeX. "Tercera queja laboral contra México", EL FINANCIERO, lunes 13 de febrero de 1995, p. 27

los archivos del National Labor Relations board [...] En el proceso de investigación también se descubrió que la empresa Sprint [...] cobraba de más a sus clientes básicamente de origen mexicano residentes en San Francisco, California."<sup>71</sup>

Los trabajadores demandaron su reinstalación, "petición resuelta negativamente por las autoridades norteamericanas un grave incumplimiento del Acuerdo de Cooperación Laboral en Norteamérica"<sup>72</sup>.

"El martes 4 de marzo de 1995 fue designado el canadiense John S. McKennirey como nuevo Director Ejecutivo del Secretariado de la Comisión Laboral para América del Norte, cargo que ocupará durante tres años.

Representantes del sector laboral y seguridad social de México, Estados Unidos y Canadá se reunieron en la ciudad de México los primeros días de marzo para designar a McKennirey y formular un plan de trabajo para 1995"<sup>73</sup>.

El actual Secretario de la Oficina Administrativa Nacional para el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte es el Lic. Miguel Angel Orozco Deza, quien es también responsable de la administración y funcionamiento de la misma.

#### **4.3 La Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte (CCAAN)**

La Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte (CCAAN), está presidida por la Secretaria de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, Julia Carabias; Carol Browner Directora de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos y Sheila Copps, Ministro de Medio Ambiente de Canadá. "La Comisión ha sesionado a nivel ministerial en dos ocasiones, el 23 de marzo de 1994 en Vancouver, y el 26 de julio de 1994 en Washington. Por su lado el grupo de trabajo ha tenido 6 reuniones para su instalación.

Entre las acciones llevadas a cabo por la Comisión de Cooperación Ambiental entre 1993 y 1994 se encuentran las siguientes reuniones:

-Reunión del Grupo de Trabajo para la creación de la CCAAN en Ottawa, Canadá, octubre 22, 1993.

-Reunión del Grupo de Trabajo para la creación de la CCAAN en Cocoyoc, México, diciembre 15-16, 1993.

---

<sup>71</sup> Sosa, Iván. "Viola Sprint el acuerdo laboral del TLC, denuncia Hernández J.", México, EL FINANCIERO, lunes 13 de febrero de 1995, p. 40

<sup>72</sup> Ibid.

<sup>73</sup> The News Staff. "McKennirey Appointed", México city, THE NEWS, march 5, 1995.

-Reunión del Grupo de Trabajo de la CCAAN en Chimalistac, México, marzo 8-10, 1994.

-Reunión de Grupos de Trabajo de la CCAAN en Jiriquilla, México, marzo 17-18, 1994.

Se acordó establecer la sede del Secretariado de la Comisión Ambiental en Washington D.C, aunque inicialmente estaba previsto establecerse en Montreal, Canadá. Las tres naciones acordaron designar como director ejecutivo del Secretariado a un ciudadano mexicano. Las áreas prioritarias para su programa de actividades incluirán durante el primer año: conservación y protección de ecosistemas; efectos del TLCAN; cumplimiento y aplicación de la legislación ambiental; prevención de la contaminación; instrumentos de la política ambiental; cooperación tecnológica; y cuestiones ambientales transfronterizas.

Asimismo cada uno de los países nombró a sus representantes en el Comité Consultivo Público Conjunto, encargado de integrar las iniciativas provenientes de la sociedad civil, mismos que se reunieron por primera vez el 26 de julio en Washington.<sup>74</sup>

"El monto total del presupuesto de la CCAAN para 1994 ascendió a 2 161 303 dólares , se preveen 9 000 000 de dólares para 1995, y se estima que la CCAAN y el Banco de Desarrollo de América del Norte manejarán en conjunto un presupuesto de ocho mil millones de dólares en los próximos diez años."<sup>75</sup>

#### Representantes ante la CCAAN:

Victor Lichtinger Director Ejecutivo del Secretariado de la CCAAN  
(mexicano)

#### COMITE CONSULTIVO PUBLICO CONJUNTO

##### Canadá

Louise Comeau Director de Campaña del Sierra Club de Canadá, Ottawa.

Michael Cloahesy      Presidente del Centro Patronal del Ambiente  
de Quebec.

Rose Mary Kuptana      Presidente de la Organización INVIT TAPIRISAT

Jacques Gerin      Presidente de la Empresa Hatch and Associes

<sup>74</sup> SECOFI. Informe de Labores 1993-1994, op. cit p. 43

<sup>75</sup> SEDESOL. Informe de Labores 1993-1994, México, SEDESOL, p. 324



Inc., Montreal.

**T. Mike Aspe**

**Estados Unidos de América**

**Peter Berle**

Presidente Ejec. Superior de la Soc. Nat. Dudubon de N. York

**Dan Morales**

Procurador Federal del Estado de Texas

**Jonathan Plaut**

Director de Calidad Ambiental de la empresa

Allies Signal Inc.

**Jean Richardson**

Profesor de Estudios Ambientales y Recursos Nat.

Vernont, Virg.

**John D. Wirth**

Presidente del North American Institute

**México**

**Jorge Bustamante**

Presidente del Colegio de la Frontera Norte

**Ivan Restrepo F.**

Director del Centro de Ecología y Desarrollo

**Ma. Cristina Castro**

Secretaría de Desarrollo Municipal de Q. Roo

**Guillermo Barroso**

Representante del Sector Empresarial Mexicano

**Francisco Barnes**

Secretario General de la UNAM

#### 4.4 Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF)

El 12 de octubre de 1994 se celebró en Ciudad Juárez Chihuahua, México, la reunión de instalación de la Comisión Ecológica Fronteriza (COCEF), en esta reunión se llevó a cabo la presentación de los miembros del Consejo Directivo de este Organismo. La parte mexicana designó como Presidente de esta primera reunión del Consejo Directivo al Dr. Jorge Bustamante de nacionalidad mexicana.

"En la reunión se discutieron las Reglas de Procedimiento del Consejo Directivo de la COCEF, mismas que fueron adoptadas conforme al Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América [...] Se acordó que el Primer Administrador General de la COCEF será de nacionalidad estadounidense y el Primer Administrador General Adjunto de nacionalidad mexicana.

Se aprobó la creación de Comités Interinos de Operaciones y Administrativos a fin de cumplir provisionalmente con las funciones específicas que desempeñarán el Administrador General y el Administrador General Adjunto de la COCEF, en tanto estos son designados. Se designó a los dos representantes de cada país que formarán parte de los Comités.

El Comité Interino de Operaciones recomendará al Consejo los mecanismos para iniciar la recopilación de información en materia de proyectos de infraestructura ambiental que las comunidades y organizaciones envíen a la COCEF, en tanto el Comité Interino Administrativo tendrá a su cargo asuntos relacionados con el establecimiento de instalaciones provisionales de la COCEF (registro de autoridades, firmas, etc.)

El Consejo Directivo de la COCEF analizó los diferentes locales propuestos para el establecimiento provisional de sus oficinas en Ciudad Juárez y tomó nota de los avances en el proyecto de construcción que albergará sus oficinas permanentes en esta ciudad.

El Consejo realizó reunión ordinaria el 17 de noviembre de 1994.<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza. "Comunicado Conjunto". Chihuahua, México, Mimeo de COCEF, 12 de octubre de 1994. p. 1-2

**INTEGRANTES DE LOS COMITES INTERINOS DE OPERACIONES Y ADMINISTRATIVOS DE COCEF**

**Comité Interino de Operaciones:**

**Estados Unidos de América:**

1. Carol Browner.- Administradora de la Agencia de Protección Ambiental.
2. Lynda Taylor.- Presidente de la Junta de Control de Calidad del Aire de Albuquerque.

**Estados Unidos Mexicanos:**

1. Ing. Arturo Herrera.- Comisionado mexicano de la Comisión Internacional de Límites y Aguas.

2. C.P. Horacio Garza Garza.- Presidente Municipal de Nuevo Laredo, Tamaulipas.

**Comité Interino Administrativo:**

**Estados Unidos de América:**

1. John M. Bernal.- Comisionado estadounidense de la Comisión Internacional de Límites y Aguas.

2. Peter Silva.- Director Adjunto de la División de Aguas y Servicios de la ciudad de San Diego California.

**Estados Unidos Mexicanos :**

1. Ing. Arturo Herrera Solis.- Comisionado Mexicano de la Comisión Internacional de Límites y Aguas.

2. C.P. Horacio Garza GaRza.- Presidente Municipal de Nuevo Laredo Tamaulipas.

#### 4.5 BANDAN

El Banco de Desarrollo de América del Norte (BANDAN) financiará proyectos de infraestructura ambiental en la zona fronteriza y tendrá capacidad para garantizar créditos hasta por un monto de 3,000 millones de dólares. El Consejo de Administración del Banco está formado por los titulares de SHCP, Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y SECOFI, por el lado mexicano, y por los titulares del Tesoro, Departamento de Estado y la Agencia de Protección Ambiental, por el lado de Estados Unidos. La primera reunión del Consejo del Banco se llevó a cabo el 17 de junio de 1994 en San Antonio, ciudad sede del Banco.

"A partir de mayo 13 de 1994, el Presidente Clinton designó los miembros de la Dirección del Banco Norteamericano de Desarrollo (NADBANK): El Secretario del Tesoro Lloyd Bentsen, El Secretario de Estado Warren Christopher, y la Administradora de la Agencia de Protección Ambiental, Carol Browner."<sup>77</sup>

Los miembros mexicanos fueron inicialmente el Secretario de Hacienda Pedro Aspe Armella, El Secretario de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) Jaime Serra Puche, y el Secretario de Desarrollo Social (SEDESOL) Carlos Rojas Gutiérrez, en la Administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari, y en la actual Administración del Presidente Zedillo, serán respectivamente Guillermo Ortiz por Hacienda; Herminio Blanco de SECOFI y Julia Carabias de la Secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

La Directiva establecerá las políticas del Banco y su operación internacional, y aprobarán su establecimiento y garantizará sus operaciones.

Su Centro Dirección se ubicará en San Antonio Texas, NADBANK, tendrá un apoyo aproximado de \$2, 000 a \$ 3,000 millones en créditos o garantías para apoyar los proyectos ambientales certificados por la Comisión de Cooperación Ambiental Fronteriza.

---

<sup>77</sup> ver SECOFI. Informe de Labores 1993-1994, op. cit. p.44

## CONCLUSIONES

El proceso de institucionalización del TLCAN ha generado un nuevo parámetro normativo, útil tanto para América del Norte como a nivel continental, para administrar las nuevas relaciones comerciales.

Sin embargo, a pesar de que ha transcurrido más de un año de la entrada en vigor del TLCAN, y que a lo largo de 1994 se avanzó en el inicio de operaciones de su estructura institucional, el principio de esta fase embrionaria de institucionalización ha enfrentado obstáculos político-económicos para su concreción, mismas que dan cuenta de las limitaciones de México, Estados Unidos y Canadá en esta coyuntura para avanzar en dicho proceso y plantean la necesidad de una evaluación continua de la situación específica de cada país; de las implicaciones nacionales del TLCAN y de los requerimientos trinacionales para la operatividad de sus instituciones, con objeto de planificar los requerimientos nacionales que hagan viable su concreción o bien para proponer un proyecto distinto de integración continental al que nos hemos referido.

El proceso de institucionalización del TLCAN define su perfil a partir de las características que le imprime la historia de las relaciones en América del Norte que incluyen desigualdad y subordinación; de las asimetrías de desarrollo económico de los países integrantes de esta región y de las necesidades jurídico-políticas concretas que genera el proceso de integración. Factores que deberán de tomarse en cuenta permanentemente para la homologación de apreciaciones del TLCAN y para la normatividad trinacional en una fase siguiente de institucionalización.

La reestructuración económica, aplicada a los países de América del Norte, que sustenta las transformaciones de la estrategia comercial, se ha centrado en modificar las reglas que determinan el comportamiento macroeconómico. Además las reformas económicas promovidas fundamentalmente por los ejecutivos de los tres países se han aislado de las transformaciones internas económico-políticas, con objeto de que su concreción fuera administrativamente más sencilla. Hay un desfase evidente entre la estrategia interna que queda rezagada respecto a la externa. Factor que origina nuevas contradicciones políticas en México que dificultaron la entrada en operaciones de las nuevas instituciones de América del Norte.

Debido a que las instituciones trinacionales se insertan en estructuras gubernamentales locales, a la crisis económica y política se han agregado las limitaciones de dichas estructuras y el cambio de administración en México, que han hecho más complejo el inicio de operaciones de las instituciones del TLCAN y han producido un retraso en esta fase de instrumentación.

La SECOFI; el BANCOMEXT; la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, así como la mayoría de Secretarías en México han sufrido varias transformaciones administrativas, y seguramente continuarán este proceso de reestructuración interna, con objeto de adecuar parte de su estructura tamaño y funciones a las necesidades de la estrategia económica y comercial. De particular importancia para el impulso del proceso de institucionalización, sería una evaluación de la Coordinación interna de SECOFI para la implementación del TLCAN, así como de la coordinación intersecretarial de las políticas y acciones comerciales y del papel "supervisor" de la soberanía nacional que tácitamente se le ha asignado a la Secretaría de Relaciones Exteriores, pero que no se ha definido cabalmente e incluso en la práctica se ha minimizado.

Una de las contradicciones evidentes en el proceso de institucionalización de América del Norte es la que se da entre la normatividad derivada de la institucionalización y las legislaciones nacionales. El TLCAN y sus instituciones han requerido un enorme esfuerzo legislativo, para forjar una nueva normatividad en una economía abierta, como se ha abordado en el capítulo sobre el marco jurídico. Sin embargo, aun no es suficiente, hace falta avanzar en la homologación de la interpretación, y de los criterios de inspección y vigilancia de aplicación de las leyes comerciales, laborales y ambientales de los tres países; así como una valoración muy profunda de las bases constitucionales que sustentan las estrategias comerciales de los tres países.

Asimismo, es necesaria también una normatividad que promueva la apertura política y una mayor participación de todos los sectores de las sociedades de los tres países en la toma de decisiones del país y de sus relaciones con el exterior, con objeto de fortalecer la capacidad de defensa de los intereses nacionales.

De igual manera, deben introducirse principios como el de electividad de los representantes de las Comisiones derivadas del TLCAN, la rendición de cuentas y la remoción en caso de no cumplir las obligaciones de dichos funcionarios.

Un aporte de la interacción trinacional, es que ya se ha estimulado un aprendizaje común de las distintas prácticas legales, de la influencia cultural e histórica en la manera de tomar decisiones y de administrar y desarrollar estrategias de diverso tipo.

Este proceso de interacción trinacional cotidiano que se da a partir de las instituciones, no tiene un seguimiento continuo, que sería necesario realizar debido a la importancia de las acciones derivadas de dicha interacción.

La complejidad del proceso de institucionalización del TLCAN, se encuentra justamente en la especificidad de la solución a problemas internos y las implicaciones que esto tiene. En la

medida en que hay un problema más concreto, existen mayores implicaciones nacionales que deben ser resueltas por instituciones nacionales, se debe ser selectivo y no acudir en todos los casos a la solución de controversias. De ahí que las instituciones del TLCAN canalicen a instituciones nacionales una buena cantidad de problemas que consideren fuera de su competencia.

Hay diversos factores que nos llevan a considerar que la institucionalización del TLCAN está generando las bases tanto para arribar a niveles de integración superior, como para la creación de una nueva estructura regional norteamericana, cuyos cimientos tienen ya un importante peso económico y político a nivel continental. Por un lado, la incorporación al TLCAN de elementos que rebasan el ámbito estrictamente económico y comercial, como lo laboral o lo ambiental, aluden a una normatividad que sienta las bases para niveles de integración superior en la que se incluyan temas sociales como prioritarios, aunque esta intención responde de manera implícita sólo al proyecto norteamericano de Iniciativa para las Américas y no hay otra propuesta pública que incluya una posición latinoamericana.

El hecho de que se proponga que se incorporen al TLCAN, los 7 acuerdos de libre comercio realizados con países de Centro y Sud América, promovidos fundamentalmente por México, y que se anuncie que formarán parte del proyecto del "Área de Libre Comercio de las Américas" (ALCA), ratificado en Miami, Florida por los representantes de 34 gobiernos del hemisferio, - a excepción de Cuba que fue excluida de la Cumbre-, y que se propusieran la conclusión de negociaciones del ALCA para el año 2005, da cuenta de que se perfila un amplio periodo de negociaciones, reestructuraciones y desarrollo institucional en el continente, cuya pauta es el TLCAN. En esta fase México tiene interés en asumir el liderazgo la promoción continental del libre comercio de este acuerdo como manifiesta el Presidente Zedillo en su Intervención en dicha Cumbre:

"Nuestra Misión es clara: el libre comercio debe ser promovido en todo el hemisferio, en todo el mundo, de ahí que apoyemos con entusiasmo el que para el año 2005 hayamos concluido las negociaciones del "Área de Libre Comercio de las Américas", Mientras avanzamos hacia ese objetivo, debemos mantener el impulso a acuerdos individuales con otras naciones o con grupos de países como parte de una transición hacia el objetivo final que compartimos todos: el libre comercio global"<sup>78</sup>.

---

<sup>78</sup> Presidencia de la República, "Intervención del Presidente Ernesto Zedillo en la primera sesión de la Cumbre de las Américas realizada en Miami Florida", *Boletín de Prensa de Presidencia de la República, México*, 10 de diciembre de 1994, p. 3

Es fundamental para México definir prioridades de relación estratégica pero a partir de las implicaciones y carencias que ha tenido el TLCAN para México se debería analizar la propuesta del ALCA de manera más cuidadosa y no asumirla de antemano y sin consenso nacional y mucho menos encabezar un proceso que pueda sólo impulsar el crecimiento económico de México, que no su desarrollo por sobre el de todas las demás naciones latinoamericanas y que pueda resultar contraproducente a la larga y obstaculizar un proyecto latinoamericano más acorde a las condiciones concretas de la mayoría de estas naciones.

Sin duda es necesario integrarse a fin de enfrentar de manera coordinada los retos que la crisis económica plantea para los países del continente Americano, en especial para los subdesarrollados, incluso han previsto la creación de subregiones económicas de América Latina, como el denominado triángulo del norte de Centroamérica, congruentes con el multilateralismo, sin embargo como su nombre lo indica el "Area de Libre Comercio de Las Américas", prevee promover el libre comercio prioritariamente y no revertir las tendencias de un mayor subdesarrollado que amenazan con agudizarse y cobrar un alto costo social para las naciones latinoamericanas.

Si se permite que prive en el Acuerdo para las Américas el proyecto estadounidense de Iniciativa para las Américas (IPA), cuya propuesta es crear un bloque con pocas opciones flexibles de integración cuyo núcleo y beneficiario mayor sea el gobierno de los Estados Unidos, y que técnicamente sólo sea la extensión de la firma del TLCAN para la mayoría de los países de América Latina, con algunas precisiones adicionales para cada país y no se genera un proyecto de integración en el que se incluya una perspectiva latinoamericana y beneficios para los latinoamericanos, el Acuerdo para las Américas no será conveniente y será más viable continuar en los esfuerzos regionales y multilaterales, o crear una zona de libre comercio latinoamericana a la que después ingresen Estados Unidos y Canadá.

La OMC en sustitución del GATT teóricamente será la opción multilateral para promover la solución pacífica y dirimir las controversias comerciales. No obstante podrá nacer y morir como numerosas organizaciones internacionales que no lograron cumplir sus objetivos, de no revertirse la tendencia actual a la constitución de bloques comerciales cerrados, en los que las potencias que pretenden presidir dichos bloques buscan su propio desarrollo en detrimento de otras naciones y no promueven un desarrollo igualitario y la democracia al interior de sus respectivos procesos de integración. Bajo esta perspectiva, es mayor la posibilidad de enfrentamientos y guerras comerciales interbloques y el incremento de la pobreza y la violencia social para un número mayor de personas en todos los países del mundo en el siglo próximo.



El inicio de operaciones de la estructura institucional del TLCAN, da cuenta además de las prioridades en la relación binacional y trinacional. La Comisión de Libre Comercio y la Comisión Laboral han tenido una definición más rápida de sus estructuras y dirigentes que las instituciones ecológicas que tienen asignados dirigentes provisionales, aunque estas tienen mayores recursos, en particular las instituciones fronterizas.

Como pudo observarse, el Secretariado del TLCAN como instancia abocada a la solución de controversias trinacionales, es la institución a la que han acudido en mayor número de ocasiones las tres partes y podríamos caracterizarla como una de las más activas en este periodo.

Debido a las asimetrías económicas y las desigualdades y retrasos históricos en la legislación laboral de los tres países, no es posible que la Comisión Laboral constituya un instrumento efectivo para lograr el cumplimiento de las legislaciones laborales e incluso se dificultará y alargará el proceso de solución de controversias de esta Comisión, si no abre un espacio muy amplio de participación a las organizaciones sectoriales y supera su carácter recomendatorio. Además puede cuestionarse en el futuro su existencia frente a la conformación de frentes sindicales trinacionales, que coordinen demandas comunes frente a las implicaciones del TLCAN.

En la medida en que avance el proceso de integración de América del Norte e incluso el ALCA hemisférico, será necesario que se fortalezca el carácter social introducido al TLCAN a partir de la conformación de los Acuerdos Complementarios y las Comisiones de Cooperación Ambiental y Laboral, y que se superen los obstáculos políticos que lo impiden. Hace falta una propuesta creativa que contemple una Carta Social de Derechos, y una normatividad que acorde al desarrollo del proceso institucional promueva a corto y largo plazo la evolución cualitativa de las leyes laborales en favor de los trabajadores, así como la homologación de las condiciones de vida de los trabajadores hacia el alza, que considere el impacto social del TLCAN.

Así mismo el establecimiento de las Comisiones Ambientales y Laboral impone la necesidad de estimular la práctica de audiencias y consultas sectoriales, como un requerimiento para la definición de programas y estrategias sectoriales. Sin embargo la participación que se promueve actualmente en las instituciones del TLCAN es aun limitada y las opiniones expresadas tienen carácter recomendatorio y no influyen en la toma de decisiones de las Comisiones, ni en la elección de sus representantes.

El aspecto más complejo y controvertido del TLCAN y su desarrollo institucional son las implicaciones nacionales en la soberanía popular y nacional e incluso en los alcances de la soberanía estatal.

En este sentido, coincidimos con Luis González Souza en que en esta etapa "la soberanía en tanto capacidad de cada nación para gobernarse a sí misma y al mismo tiempo, capacidad para contribuir a que el nuevo estadio de interdependencia resulte benéfico a todas las naciones o, por lo menos a la mayoría, es una condición *sine qua non* de la globalización democrática[...] Así, lejos de resultar incompatibles, la globalización (democrática) y la soberanía (internacionalista) se conjugarían para abrir paso al signo de esta nueva época: la democracia... dentro y entre las naciones"<sup>79</sup>.

Un Estado puede ser soberano en la medida en que sea capaz de generar bases de apoyo que restituyan su capacidad para hacer coincidir los imperativos internacionales con los intereses sociales mayoritarios, y genere el consenso suficiente para fortalecer su capacidad de rectoría económica y defender en mejores condiciones los intereses de su país.

En esta etapa y no obstante el redimensionamiento estatal y la merma en la capacidad de control estatal de los procesos económicos y políticos, el Estado aun sigue siendo una pieza clave en el impulso de la integración económica a nivel continental, además en Norteamérica ninguna institución trinacional tiene carácter supranacional que se coloque por encima de la soberanía estatal, pero es necesario que se redefina su papel, y en este sentido un problema latente es que sus estrategias económico-políticas responden al corto plazo, hasta ahora en México no se ha definido una estrategia en la que se sienten las bases para un desarrollo de largo plazo que fortalezca de la planta productiva nacional y que tome medidas que beneficien a la mayoría de la población.

Es muy importante entonces introducir una legislación que norme la transferencia de soberanía en esta etapa de institucionalización e interdependencia. Inicialmente sería necesario que se distinguiera cabalmente la diferencia entre soberanía estatal y nacional. El papel del Estado mexicano y su capacidad de autogobierno y de definición de la política macroeconómica independiente, en suma su soberanía es afectada con el proceso de institucionalización del TLCAN y a su vez lesiona la soberanía nacional, se encuentran en constante contradicción.

Sin embargo en América del Norte la integración económica y política se está forzando, agudizando con ello las condiciones de desigualdad y los costos sociales y políticos para México, beneficiando sobre todo la potencia eje de la integración, en este caso Estados Unidos que pretende continuar su dominio y fortalecerlo en el resto del continente con la misma fórmula jurídico-institucional y bajo condiciones asimétricas y de subordinación.

Es necesario no sólo hacer un recuento de cuanto se ha cedido hasta ahora en materia de soberanía, y poner un freno a futuras transferencias de soberanía. Se requiere una valoración

---

<sup>79</sup> González Souza, Luis. México en la Estrategia de Estados Unidos, México, Siglo XXI Editores, 1993, p. 12

profunda muy compleja y de gran amplitud de las necesidades reales del país en el actual contexto internacional y priorizar los requerimientos nacionales. Una discusión democrática que ponga en la mesa la viabilidad de la actual estrategia económica, del TLCAN y sus instituciones. Y que promueva alternativas que beneficien a las mayorías de los tres países y a la cooperación trinacional y continental, y no sólo a los grupos poderosos de cada nación.

Existen diversas propuestas alternativas al TLCAN y de Estrategia de desarrollo elaboradas por distintos sectores mexicanos, estadounidenses y canadienses que debieran ser valoradas, junto al espinoso tema de los límites a la transferencia de soberanía que será discusión obligada dentro y fuera de las instituciones trinacionales con o sin voluntad de los negociadores.

No se trata sólo de volver a estrategias económicas o comerciales previas a esta, como la de sustitución de importaciones, o de desechar totalmente la actual estrategia económica o comercial, sino analizar la estrategia a seguir y el propio TLCAN y sus instituciones en función de las necesidades nacionales, en un referéndum que en otros continentes como Europa ya constituye una práctica permanente para la evaluación de los tratados.

Es pertinente que se promueva el avance cualitativo del proceso de institucionalización del TLCAN a partir de la valoración sobre la transferencia de soberanía. Incluso en la medida en que se amplía este acuerdo al resto de Latinoamérica se hará necesaria la búsqueda de fórmulas específicas de integración a distintas velocidades así como valoraciones regionales que permitan distinguir alternativas viables de integración, para ello es fundamental buscar que esta integración sea democrática, que no sólo se busque el beneficio de Estados Unidos sino también de la mayoría de latinoamericanos.

No obstante que el principal obstáculo para ello sigue siendo la voluntad política de los gobiernos que impulsan este proceso. Por ello, es indispensable que junto a los avances en la racionalidad legal para impulsar la cooperación económica regional e internacional, se realicen también transformaciones respecto al tradicional control político de la sociedad. El centralismo político y el autoritarismo, la subordinación y la antidemocrática no son compatibles con dicha cooperación. Es necesario que en esta etapa de integración continental se supere antes que nada el raquitismo político que es uno de los grandes aranceles políticos que obstaculizan no sólo la integración, sino el desarrollo en el continente Americano.

1994, fue un año de eventos comerciales internacionales, desde los reseñados del TLCAN, hasta la Cumbre de las Américas de Miami y el realizado en Yakarta, que definieron estructuras, plazos e instituciones en una intensa actividad hacia la creación de nuevas modalidades y contenidos de la integración y de la Organización Mundial de Comercio, derivada de los Acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT, que podría haberse definido como el año de la

Reestructuración Comercial a nivel mundial, e implicaciones políticas de la misma, enmarcadas por la llegada al poder de nuevos gobernantes en la mayoría de los países latinoamericanos.

1995 se perfila como un mal año para el Tratado de Libre Comercio, debido a la crisis política y económica de México. Pese a las valoraciones positivas del TLCAN a finales de 1994, que informaban que el intercambio México-E.U. llegó en este año a 100 mil millones de dólares, se prevee una caída del intercambio binacional.

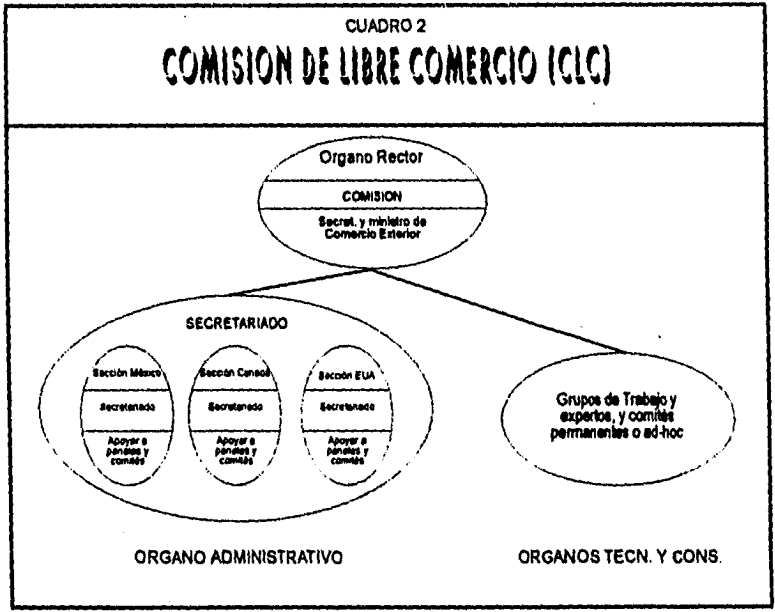
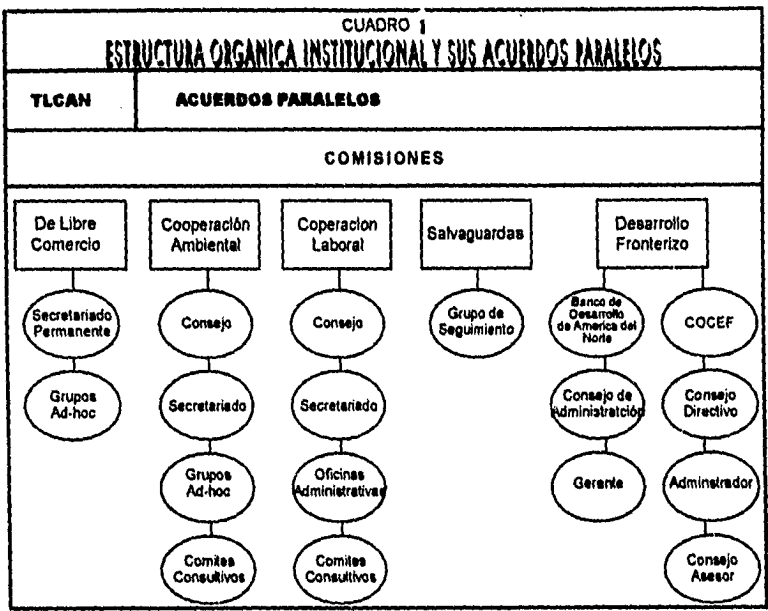
No obstante, el paquete de ayuda económica para México, que consiguió el Presidente Clinton, -pese a la oposición republicana en el Congreso de Estados Unidos-, pone en evidencia para ese país es de vital importancia que México tenga estabilidad económica y política, que permita el intercambio comercial e impida las repercusiones de la crisis mexicana sobre esa nación, que se revertirían sobre la pérdida de empleos en Estados Unidos.

La apertura comercial inicialmente unilateral, aplicada por México requiere reciprocidad y esta no se ha dado en la medida de las necesidades de la economía mexicana.

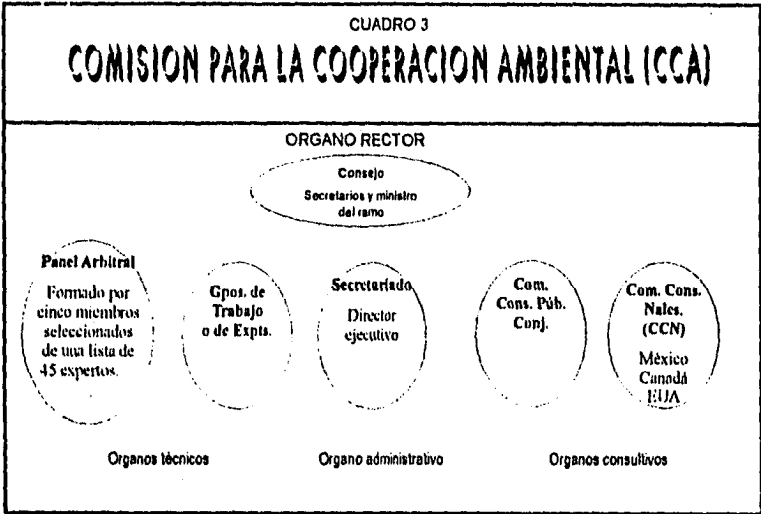
El talón de Aquiles de la instrumentación del TLCAN y su proceso institucional son los riesgos económicos derivados de la vulnerabilidad económico-financiera y la interdependencia a nivel internacional, que además de generar dificultades para la asignación de recursos para los proyectos trinacionales, la especulación financiera amenaza constantemente cualquier proyecto de crecimiento o desarrollo económico y debiera sancionarse. Esta situación plantea como uno de los principales retos es la permanencia de las propias instituciones y la posibilidad de la ejecución del TLCAN.

Las instituciones están estrechamente ligadas al TLCAN, y tienen que apegarse a él, de ahí que deban abrirse negociaciones en diversos rubros para enriquecerlo y adecuarlo continuamente a las necesidades de la realidad mexicana. Esto ha sucedido en la experiencia de la Unión Europea, en la que se constituyó una teoría de la necesidad de coordinación entre los " tres pilares" de la integración, el pilar comunitario, el pilar económico y el político cuya separación fue "dulcificándose" por la construcción de puentes institucionales y que lleva al planteamiento de la Unión Europea, dejando atrás el de Comunidad Económica Europea. Sin embargo en América del Norte la integración económica y política se está forzando, agudizando con ello las condiciones de desigualdad y los costos sociales y políticos para México, beneficiando sobre todo la potencia eje de la integración, en este caso Estados Unidos que pretende continuar su dominio y fortalecerlo en el resto del continente con la misma fórmula jurídico-institucional y bajo condiciones asimétricas y de subordinación.

De ahí que creemos que no deben esperarse 15 años de plazo para la desgravación total planteada por el TLCAN para poder analizarlo, revalorarlo y reformarlo.

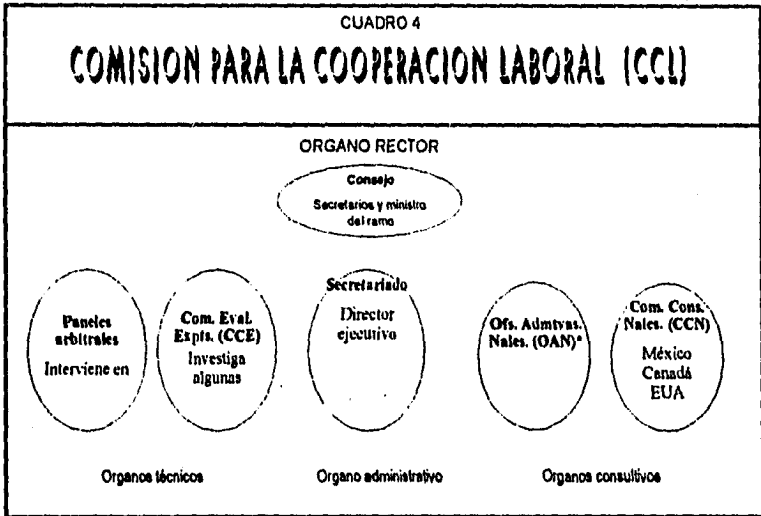


Fuente: elaboración propia basada en datos de Bernal Rodríguez, José Luis. "El impacto institucional del Tratado de Libre Comercio". Revista Mexicana de Política Exterior, México, no. 44, IMRED, SRE, Otoño de 1994, p.p. 39 - 64.



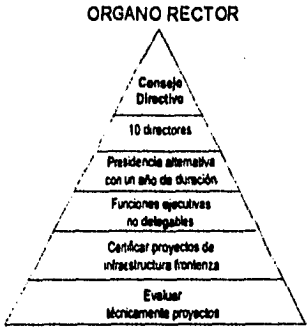
\* El Comité Consultivo Público Conjunto está integrado por 15 personas (cinco por país), designadas por cada una de las Partes o, si la Parte así lo decide, por su Comité Consultivo

Fuente: elaboración propia basada en datos de Bernal Rodríguez, Jose Luis. "El impacto institucional del Tratado de Libre Comercio". Revista Mexicana de Política Exterior, México, no. 44, IMRED, SRE, Otoño de 1994, p.p. 39 - 64.



\* Las oficinas Administrativas Nacionales son un órgano de carácter dual en la medida que desarrollan tanto labores administrativas, como de naturaleza consultiva. Por ejemplo,

**CUADRO 5**  
**COMISION DE COOPERACION ECOLOGICA FRONTERIZA (CCEF)**

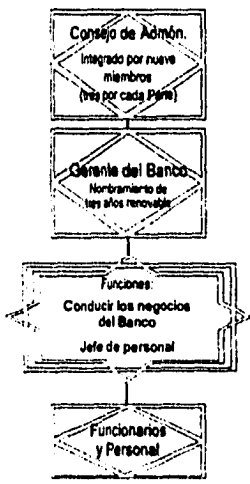


Cons. Asesor seis residentes fronterizos por país, Tres miembros de la sociedad de cada país  
 Nombramiento de dos años renovables

Admnr. general tres años renovables  
 Posibles funciones:  
 Coordinar proyectos.  
 Analizar la viabilidad financiera

Admnr. general adjunto

**CUADRO 6**  
**BANCO DE DESARROLLO DE AMERICA DEL NORTE (BANDANI)**



**Cuadro 7. Estudios escogidos sobre el Tratado de Libre Comercio**

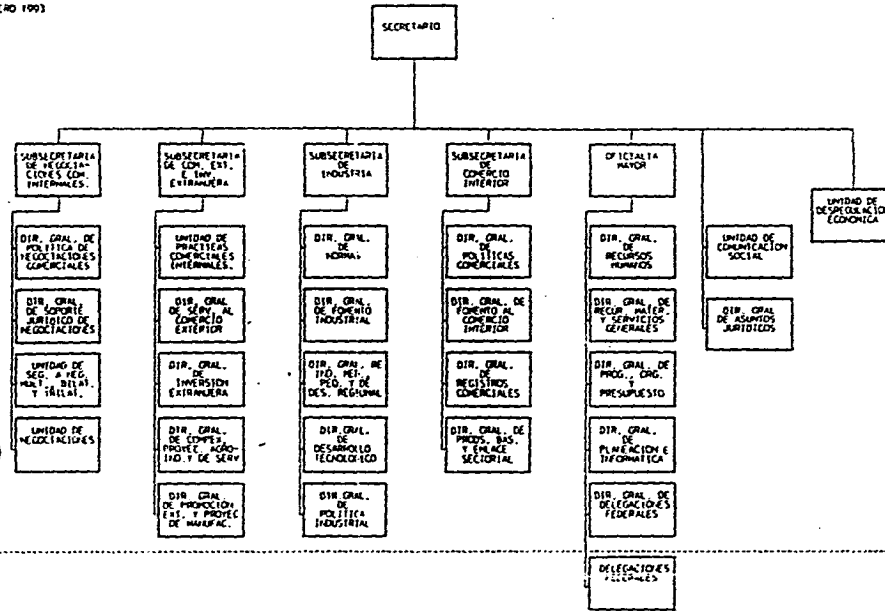
<i>Autor(es)</i>	<i>Título y tema</i>	<i>Conclusión principal</i>
KPMG Peat Marwick (1991)	"Efectos del tlc entre México y los Estados Unidos."	El tlc redundará en un aumento en el ingreso real de 4.6% en México; con una política proteccionista el ingreso caería en 4.16%. El empleo aumentará en 6.6%, es decir, se crearán 1.5 millones de empleos nuevos.
Inforum Group, Univ. de Maryland	"Efectos industriales del tlc entre y México y los Estados Unidos."	El tlc es benéfico para México. Las industrias que se ven más beneficiadas son: vestido, piel/calzado, textiles, comercio, servicios, construcción y sus proveedores.
Stern, Deadorff y Brown, Univ. of Michigan & Tufts (sept. de 1992)	"Análisis del tlc de América del Norte."	Los salarios reales en México aumentan en 2.5%. El bienestar social crece.
Sobarzo, H., Colegio de México (1991)	"Análisis de los efectos del tlc entre México y Estados Unidos: Un enfoque de equilibrio general."	Crecimiento en el empleo (5.-6%), el salario real (16%), bienestar social y PIB (2-8%).
Hinojosa y Robinson	"Una integración comercial entre México y los Estados Unidos."	La inversión extranjera origina un aumento en el nivel de empleo (1%) y en el PIB (6.4); una disminución de aranceles por sí mismas no genera grandes cambios.
Kehoe, Timothy, Univ. de Minnesota (mayo de 1992)	"Evaluación del Impacto Económico en América del Norte."	Mayores beneficios relativos para México: crecimiento PIB de 5%. Aumento en la productividad de México.
Krugman, Paul y Hanson, Gordon, MIT (octubre de 1991)	"El libre comercio entre Estados Unidos y México y la localización de la producción."	El tlc generará un reacomodo geográfico de la producción del centro al norte de México.
Grossman y Krueger, Universidad de Princeton (octubre de 1991)	"Impacto ambiental del tlc."	La calidad del medio ambiente se beneficiará con el tlc.
Garber y Weisbrod, Brown University (octubre de 1991)	"Apertura del mercado financiero en México."	Las instituciones financieras extranjeras tendrán una participación marginal debido a su desconocimiento del mercado mexicano.
Trela and Whalley, Univ. de Western Columbia	"Negociaciones bilaterales en productos restringidos por cuotas: México y los Estados Unidos en textiles y acero."	En México la producción textil crecerá en 2 100 millones de dólares y el acero en 21 900 millones de dólares (la producción estimada de acero es considerada en un periodo de 40 años).
Brown, Deardoff, y Stern, Univ. Michigan-Tufts (octubre de 1991)	"tlc: Puntos analíticos y el enfoque computacional."	En México, el salario y la tasa de retorno se incrementarán en 2.5% y 1.9% respectivamente.

**Fuente:** Blanco Mendoza, Herminio. Las Negociaciones Comerciales de México con el Mundo, México, FCE, p.p.260-262.



<i>Autor(es)</i>	<i>Título y tema</i>	<i>Conclusión principal</i>
Consejo de Estados Unidos del Comité Empresarial Estados Unidos-México (septiembre de 1992).	"Inversión, Comercio y las ventajas de Estados Unidos en el tlc."	"Los sectores estadounidenses de autopartes, químicos, textiles, granos, bienes de consumo así como diversas industrias clave tales como la de telecomunicaciones y transportes se beneficiarán de una liberalización de la economía mexicana al igual que de un tlc." "La ventaja más importante en el largo plazo de un tlc es que permitirá a las empresas de la región ser más eficientes, reduciendo así sus costos y por lo tanto siendo más competitivas en los mercados internacionales." "Una parte significativa de las inversiones estadounidenses en México bajo el régimen del tlc, desplazará nuevas inversiones en otros países en vía de desarrollo y no en los Estados Unidos."
Comisión Estadounidense de Comercio Internacional (mayo 1992).	Modelo de las implicaciones de un tlc con México y un tlc entre México y Canadá en la economía en su conjunto.	"Con la excepción de un solo modelo, 12 modelos estiman que un tlc provocaría un crecimiento máximo en el pib de 0.5%." "El empleo también aumentaría como resultado de un tlc en un rango de 0.1% a 2.5%." "Se estima que el nivel real de los salarios aumente en un rango entre 0.1% y 0.3%."
Hullbauer y Schott. Inst. for International Economics (febrero de 1992)	"Tlc: Asuntos y recomendaciones."	En México, 609 mil empleos adicionales serán creados, el salario real se incrementará en 8.7%

SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL  
 ESTRUCTURA DICTAMINADA POR S.M.C.F.  
 FEBRO 1993



Cuadro 8

AUTORIZA  
 DIRECCION GENERAL DE INFORMATICA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

JUAN CARLOS ALONSO

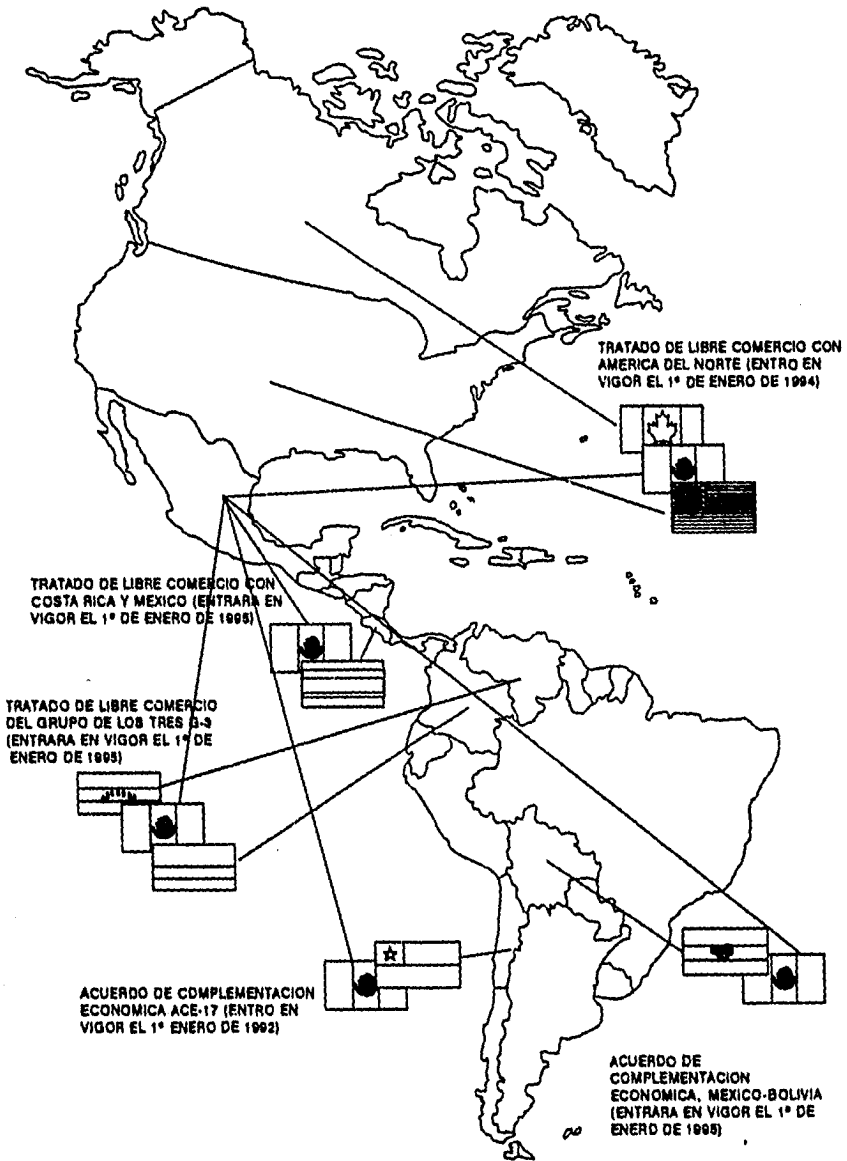
REGISTRA

SECRETARÍA DE LA CONFEDERACION  
 GENERAL DE LA FOMENTO

LA PRESENTE ESTRUCTURA QUEDÓ PRONTO EN SU ESTADO EN EL AÑO 1993 Y NO SEAN ENTENDIDOS COMO MODIFICACIONES DE LA ESTRUCTURA GENERAL DE LA SECRETARÍA SIN LA INTERVENCIÓN DE SU ESTABLECIMIENTO.

Fuente: SECOFI

**TRATADOS DE LIBRE COMERCIO EN OPERACION Y SUSCRITOS EN EL PERIODO 1989-1994 CON LOS PAISES DEL CONTINENTE AMERICANO**



Fuente : SECOFI. Informe de Labores 1993-1994, México, SECOFI, 1994, p. 39

---

**INFORME DE LOS CASOS VIGENTES DE SOLUCIÓN DE  
CONTROVERSIAS A TRAVÉS DE LA REVISIÓN ANTE PANEL DEL  
TLCAN Y DEL FTA  
Febrero 1995**

---

**Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)**

CASOS VIGENTES DEL CAPITULO XIX  
RESOLUCIONES DICTADAS POR LA AUTORIDAD INVESTIGADORA DE  
CANADA

**CDA-94-1904-02**      **Cuerda Sintética con una Resistencia de Nudo de 200 libras o menos originaria o exportada de los Estados Unidos**  
Resolución de Daño dictada por el *Canadian International Trade Tribunal*

Solicitada por:                      Productores y exportadores estadounidenses e importadores canadienses

Fecha limite de  
Decisión del Panel:              10 de abril de 1995

**CDA-94-1904-03**      **Ciertos Productos de Acero Inoxidable procedentes de Australia, Brasil, Francia, República Federal de Alemania, Japón, República de Corea, Nueva Zelanda, España, Suecia, el Reino Unido y los Estados Unidos**  
Resolución Definitiva de Dumping dictada por *Revenue Canada*

Solicitada por:                      Productores estadounidenses

Fecha limite de  
Decisión del Panel:              23 de junio de 1995

**CDA-94-1904-04**      **Ciertos Productos de Hoja de Acero Inoxidable originarios o exportados de los Estados Unidos**  
Resolución de Daño dictada por el *Canadian International Trade Tribunal*

Solicitada por:                      Productores estadounidenses

Fecha limite de  
Decisión del Panel:              13 de julio de 1995

**CDA-95-1904-01**     **Ciertas Bebidas de Malta procedentes de los Estados Unidos**  
 Orden de Anulación de la Resolución de Daño dictada por el *Canadian International Trade Tribunal*

Solicitada por:                     Productores canadienses

Fecha límite de

Decisión del Panel:             15 de noviembre de 1995

*CASOS VIGENTES DEL CAPITULO XIX*  
*RESOLUCIONES DICTADAS POR LA AUTORIDAD INVESTIGADORA DE*  
*LOS ESTADOS UNIDOS*

**USA-94-1904-01**     **Cerdo en Pie procedente de Canadá**  
 Resolución Definitiva de Cuotas Compensatorias dictada por el *Department of Commerce* en la Revisión Administrativa

Solicitada por:                     Productores canadienses

Fecha límite de

Decisión del Panel:             31 de mayo de 1995

**USA-94-1904-02**     **Ropa Confeccionada en Cuero procedente de México**  
 Resolución Definitiva de Cuotas Compensatorias dictada por el *Department of Commerce* en la Revisión Administrativa

Solicitada por:                     Productores mexicanos

Fecha límite de

Decisión del Panel:             7 de agosto de 1995

**USA-95-1904-01**     **Utensilios para Cocina porcelanizados procedentes de México**  
 Resolución Definitiva de Cuotas Antidumping dictada por el *Department of Commerce* en la Revisión Administrativa

Solicitada por:                     Productores mexicanos

Fecha límite de

Decisión del Panel:             20 de diciembre de 1995

**ESTA TESIS NO DEBE  
 SALIR DE LA BIBLIOTECA**

CASOS VIGENTES DEL CAPITULO XIX  
RESOLUCIONES DICTADAS POR LA AUTORIDAD INVESTIGADORA DE  
MEXICO

**MEX-94-1904-01 Importaciones de Productos de Aceros Planos  
Recubiertos originarios y procedentes de los Estados  
Unidos**

Resolución Definitiva de Cuotas Antidumping dictada por la  
SECOFI

Solicitada por: Productores estadounidenses

Fecha límite de

Decisión del Panel: 13 de julio de 1995

**MEX-94-1904-02 Importaciones de Placa en Hoja originarias y  
procedentes de los Estados Unidos**

Resolución Definitiva de Cuotas Antidumping dictada por la  
SECOFI

Solicitada por: Productores estadounidenses

Fecha límite de

Decisión del Panel: 13 de julio de 1995

**MEX-94-1904-03 Importaciones de Poliestireno Cristal e Impacto  
originarias de los Estados Unidos**

Resolución Definitiva de Cuotas Antidumping dictada por la  
SECOFI

Solicitada por: Productores estadounidenses

Fecha límite de

Decisión del Panel: 20 de octubre de 1995

## Tratado de Libre Comercio entre Canadá y los Estados Unidos (FTA)

### CASOS VIGENTES DEL CAPITULO XIX RESOLUCIONES DICTADAS POR LA AUTORIDAD INVESTIGADORA DE CANADA

**CDA-93-1904-04**    **Ciertos Tipos de Placa de Acero Laminados en Caliente y Placa con Baja Aleación de Alta Resistencia, Tratada con o sin Calor originarios o exportados de los Estados Unidos**  
Resolución Definitiva de Dumping dictada por *Revenue Canada*

Solicitada por:                    Productores estadounidenses  
Revisión conjunta:            Los casos CDA-93-1904-04 y CDA-93-1904-06 serán revisados conjuntamente por el mismo panel conforme a la Regla 37 (1), por tratarse de resoluciones afirmativa de dumping y negativa de daño material, respecto a los mismos bienes  
Suspensión:                    22 de marzo de 1994 (debido al retiro de un panelista)  
Reanudación:                    30 de junio de 1994  
Decisión del Panel:            20 de diciembre de 1994

**CDA-93-1904-08**    **Ciertos Productos de Hoja de Acero Laminado en Frío originarios o exportados de los Estados Unidos**  
Resolución Definitiva de Dumping dictada por *Revenue Canada*

Solicitada por:                    Productores estadounidenses  
Decisión del Panel:            El 14 de junio de 1994, el Panel por unanimidad confirmó en parte y devolvió en parte la Resolución de la Autoridad Investigadora  
Decisión del Panel a la Devolución:            El 31 de enero de 1995, el Panel, con una opinión disidente, confirmó la Resolución de Devolución de la Autoridad Investigadora.

**CDA-93-1904-11**    **Ciertos Accesorios para Tubería de Presión por Soldadura y Tubería de Drenaje por Soldadura, Accesorios para Tubería de Desagüe o Ventilación, hechos de Aleación de Cobre Fundido, Aleaciones de Cobre en Bruto y Cobre en Bruto originarios o exportados de los Estados Unidos**  
 Resolución de Daño dictada por el *Canadian International Trade Tribunal*

Solicitada por:            Productores estadounidenses  
Suspensión:             21 de junio de 1994 (debido al retiro de un panelista)  
Reanudación:            12 de septiembre de 1994  
Fecha límite de  
Decisión del Panel:      13 de febrero de 1995

CASOS VIGENTES DEL CAPITULO XIX  
RESOLUCIONES DICTADAS POR LA AUTORIDAD INVESTIGADORA DE  
LOS ESTADOS UNIDOS

**USA-92-1904-02**    **Ciertos Productos de Madera Suave para Carpintería procedentes de Canadá**  
 Resolución Definitiva de Daño dictada por la *United States International Trade Commission*

Solicitada por:            Los gobiernos federal y provincial de Canadá y por productores canadienses

Decisión del Panel:      El 26 de julio de 1993, el Panel por unanimidad devolvió la Resolución de la Autoridad Investigadora, con el fin de tomar acciones ulteriores

Segunda Decisión del Panel:                    El 28 de enero de 1994, el Panel por unanimidad devolvió en parte la Resolución de la Autoridad Investigadora a fin de tomar acciones ulteriores

Tercera Decisión del Panel:                    El 6 de julio de 1994, el Panel por unanimidad confirmó en parte y devolvió en parte la Resolución de la Autoridad Investigadora

Decisión del Panel a la Devolución:            El 4 de agosto de 1994, el Panel dió Orden para suspender los procedimientos

Resultado:                El 27 de enero de 1995, el Panel rechazó la Solicitud de Revisión ante Panel



**USA-93-1904-01**      **Ciertos Productos de Acero Plano Laminados en Frío procedentes de Canadá**  
Resolución Definitiva de Antidumping dictada por el *Department of Commerce*

Solicitada por:

Productores canadienses

Suspensión:

El 23 de diciembre de 1993, por Orden del Panel, se suspendieron todos los procedimientos hasta que se dicte la Resolución Definitiva de Daño Negativo en el juicio ante el *United States Court of International Trade*

**USA-93-1904-02**      **Ciertos Productos Laminados Planos de Acero en Caliente procedentes de Canadá**  
Resolución Definitiva de Antidumping dictada por el *Department of Commerce*

Solicitada por:

Productores canadienses

Suspensión:

El 23 de diciembre de 1993, por Orden del Panel, se suspendieron todos los procedimientos hasta que se dicte la Resolución Definitiva de Daño Negativo en el juicio ante el *United States Court of International Trade*

**USA-93-1904-03**      **Ciertos Productos Laminados Planos de Acero Inoxidable procedentes de Canadá**  
Resolución Definitiva de Antidumping dictada por el *Department of Commerce*

Solicitada por:

Productores canadienses

Decisión del Panel:

El 31 de octubre de 1994, el Panel, con dos opiniones disidentes, confirmó en parte y devolvió en parte la Resolución dictada por la Autoridad Investigadora

Decisión del Panel a la

Devolución:

30 de enero de 1995

**USA-93-1904-04 Ciertos Productos de Placa de Acero Cortada a  
Tamaño procedentes de Canadá**  
Resolución Definitiva de Antidumping dictada por el *Department  
of Commerce*

Solicitada por: Productores canadienses  
Decisión del Panel: El 31 de octubre de 1994, el Panel, por unanimidad, confirmó en parte y devolvió en parte la Resolución dictada por la Autoridad Investigadora  
Decisión del Panel a la Devolución: 30 de enero de 1995

Informe del estado que guardan los casos vigentes de Solución de Controversias a través de la Revisión ante Panel, actualizado al mes de febrero de 1995

NOTA: Este informe es exclusivamente para proporcionar información general. Los textos completos de las resoluciones podrán obtenerse en:

**MEXICO**

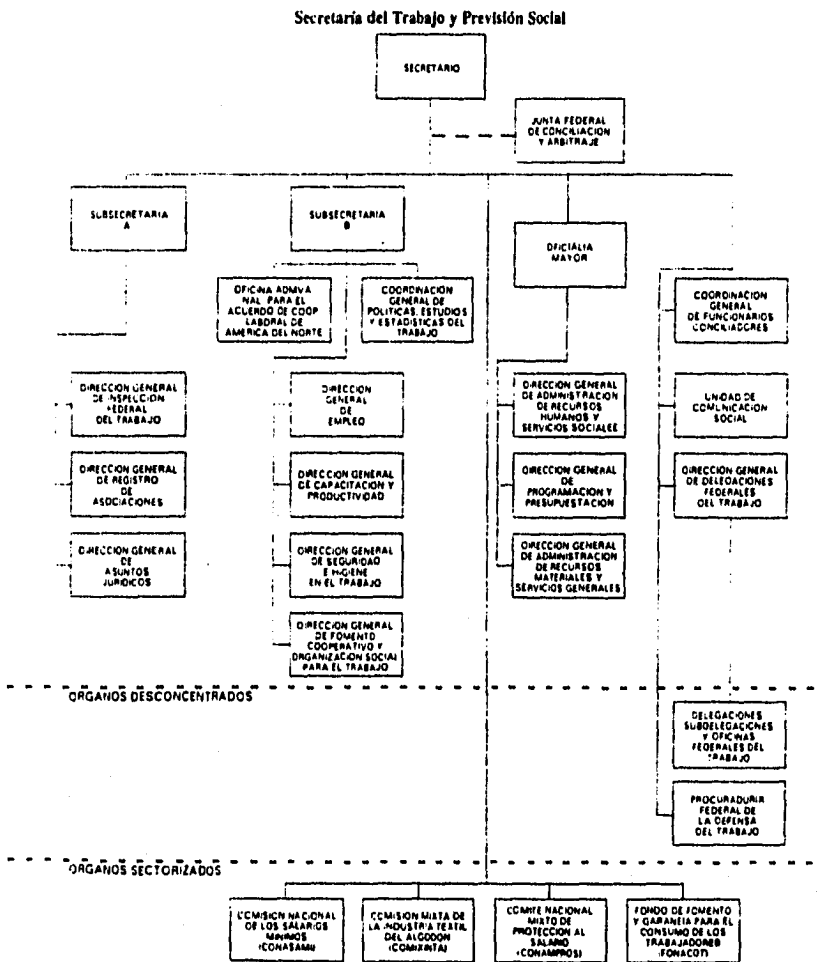
Coordinación General de la  
Sección Mexicana del  
Secretariado del TLCAN  
Bldv Adolfo López Mateos 303;25  
2º Piso  
Col. Héroes de Padierna  
C.P. 10700, México, D.F.  
Tel: (525) 629-96-30 y 629-96-31  
Fax: (525) 629-96-37

**CANADA**

Canada Communication Group  
Publishing Section  
45 Sacré Coeur Blvd.  
Room A-2404  
Hull, Québec, K1A 0S9  
Canada  
Tel: (819) 956-48-02  
Fax: (819) 994-14-98

**ESTADOS UNIDOS**

NAFTA Secretariat  
United States Section  
Room 2061  
14th & Constitution Aves., N.W.  
Washington, D.C. 20230  
U.S.A.  
Tel: (202) 482-54-38  
Fax: (202) 482-01-48



REGLEMENTO INTERIOR 17

Fuente: Secretaría del Trabajo y Previsión Social

## BIBLIOGRAFÍA

1. Arroyo, Alberto et al. Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, México, Noviembre de 1993 p.. 300
2. Banco Mundial, Informe sobre Desarrollo Mundial, Oxford University Press, 1990, p.. 284.
3. Blanco Mendoza, Herminio. Las Negociaciones Comerciales de México con el Mundo, México, FCE, 1994, p.p.281
4. Caballero Urdiales, Emilio. Coord. El Tratado de Libre Comercio México - Estados Unidos - Canadá, México, Volumen I, Facultad de Economía, UNAM, 1991, p.p. 92 (consulta)
5. Dávila, Consuelo y Eliezer Morales coord. La Nueva Relación de México con América del Norte, México, FCPS-CRI, FE, UNAM, 1994, p.p. 556 (consulta)
6. De Oloqui, José Juan. Implicaciones Jurídicas de la Apertura Comercial, México, CISEUA, UNAM, 1991, p.. 42
7. Driscoll de Alvarado, Barbara et al. El Tratado de Libre Comercio. Entre el Viejo y el Nuevo Orden, México, CISEUA, UNAM, 1992, p.p. 283 (consulta)
8. González ,Souza Luis. México en la Estrategia de Estados Unidos, México, Siglo XXI Editores, 1993, p.. 320
9. Kessel, Georgina, Comp. Lo negociado del TLC. Un análisis económico sobre el impacto sectorial del Tratado Trilateral de Libre Comercio, México, ITAM, McGraw Hill, 1993, p.. 334 (consulta)
10. Ortiz, Wadgyamar, Arturo. Introducción al Comercio Exterior de México, editorial Nuestro Tiempo, IEC, México, 1990, p.p. 223
11. Rey Romay, Benito, La integración comercial de México a Estados Unidos y Canadá, México, IEC-UNAM, S. XXI, 1990, p.. 280.
12. Rubio F., Luis et al. El acuerdo de libre comercio México-Estados Unidos: camino para fortalecer la soberanía, México, Diana, 1991, p.. 291
13. Witker, Jorge, et al. "El Tratado en el Orden Jurídico Mexicano". El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomos I y II, UNAM, 1993, p.. 318 (I) Y 478 (II)

## HEMEROGRAFÍA

1. Aguilar Monteverde, Alonso, intervención en el seminario "Reestructuración Internacional e Integración: Desafíos y Alternativas para América Latina". Seminario de Teoría del Desarrollo, México, IEC, UNAM, mayo 25-28 de 1992, p.. 1-21.
2. Aguilar Monteverde, Alonso. "Internacionalización, Desarrollo y Libre Comercio", México, **Estrategia**, no. 103, enero-febrero, 1992, p.. 38 y 39.
3. Bernal Rodríguez, José Luis. "El impacto institucional del Tratado de Libre Comercio". **Revista Mexicana de Política Exterior**, México, no. 44, IMRED, SRE, Otoño de 1994, p.. 39 64.
4. Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza. "Comunicado Conjunto". Chihuahua, México, **Mimeo de COCEF**, 12 de octubre de 1994. p.p. 1-2
5. González Olvera Pedro, "Lo Nuevo y lo Viejo del Orden Internacional", México, Ponencia dictada el 3 de diciembre de 1994, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. s/p
6. Green, Eric. "U.S., México, Canadá hail new NAFTA Enviromental Body", Washington, LEF219, **USIA Report**, July 26, 1994, p. 1-2
7. Martínez Cortés, José Ignacio "La política de comercio exterior: de la racionalización de la protección a la diversificación comercial", México, **Relaciones Internacionales**, Coordinación de Relaciones Internacionales, FCPS, UNAM, abril-junio de 1994, no. 62, p.p. 107
8. Notimex. "Tercera queja laboral contra México", **EL FINANCIERO**, México, lunes 13 de febrero de 1995, p. 27
9. Pitts, David. "Labor Ministers of U.S., Canadá, México Detail Cooperation". In **USIA Report**. Washington, LEF210, march 22, 1994, p.p. 1-2
10. Presidencia de la República, "Intervención del Presidente Ernesto Zedillo en la primera sesión de la Cumbre de las Américas realizada en Miami Florida", **Boletín de Prensa de Presidencia de la República**, México, 10 de diciembre de 1994, p. 10
11. SECOFI, Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior 1990-1994, México, **Multicopiado**, SECOFI, 1990.s/p
12. SECOFI, Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales. "Evaluación del Primer Semestre de Operación del TLC.", México, SECOFI, 1994, p.p. 1- 4
13. SECOFI, **Informe de Labores 1993-1994**, SECOFI, México, 1994, p.. 250.

14. SECOFI. "Reglamento Interno de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial". **Diario Oficial de la Federación**, México, jueves 1 de abril de 1993, p.p. 54-76.
15. SECOFI. "Reglamento Interno de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial". **Diario Oficial de la Federación**, México, martes 29 de marzo de 1994, p.p. 1-12.
16. SECOFI, "Resultados de la nueva política de inversión extranjera en México 1989-1994", México, **Miguel Angel Porrua**, 1994, p.. 54.
17. SECOFI, "Sección Mexicana del Secretariado del TLCAN", México, **Mimeo de la oficina de la Sección Mexicana del Secretariado del TLCAN**, SECOFI, 1995, p.1-3.
18. SECOFI. Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales. **"Tratado Trilateral de Libre Comercio: Una visión global"**, SECOFI, México, 1994, p.. 15.
19. Secretaría de Gobernación. "Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal". **Diario Oficial de la Federación**, México, miércoles 28 de diciembre de 1994, p.p. 3-6.
20. Secretaría de Relaciones Exteriores. "Decreto de promulgación del Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre el Establecimiento de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza y el Banco de Desarrollo de América del Norte". **Diario Oficial de la Federación**, México, lunes 27 de diciembre de 1993, p.. 4-23.
21. Secretaría de Relaciones Exteriores. "Decreto de Promulgación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte". **Diario Oficial de la Federación**, México, Tomo CDLXXXIII, No. 14, Lunes 20 de diciembre de 1993, p.. 64-70.
22. SEDESOL. **Informe de Labores 1993-1994**, SEDESOL, México, p.p. 380.
23. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. **Informe de Labores 1993-1994**, **Multicopiado de la STPS**, México, 1994, s/p.
24. Senado de la República, "Nota sobre los resultados del foro de consulta sobre las relaciones comerciales de México con el Mundo". **MIMEO de la Subgerencia de Estudios Económicos Internacionales, Dirección de Planeación e Investigación, del Senado**, México, 23 de mayo de 1990, p.p. 1-3.
25. Sosa, Iván. "Viola Sprint el acuerdo laboral del TLC, denuncia Hernández J.", México, **EL FINANCIERO**, lunes 13 de febrero de 1995, p. 40.
26. The News Staff. "McKennirey Appointed", México city, **THE NEWS**, march 5, 1995.

27. **USIA Report. "Board Named to U.S. - México Environmental Projects Bank"**, Washington, LEF307 **USIA Report**, May 18 1994. p.p. 1-2
28. Weddell, Jim. "NAFTA. One Year Later". U.S.A. **HISPANIC**, November, 1994, p.p. 52-56
29. **White House Presidential Documents. " Federal Implementation of the North American Agreement on Environmental Cooperation "**, Washington, Executive Order 12915 , Vol. 59, No. 95, Wednesday, May 13,1994. p.p. 1-3.
30. **White House Presidential Documents. " Implementation of the Border Environment Cooperation Commission and the North American Development Bank "**, Washington, Executive Order 12916, Vol. 59, No. 95, Wednesday, May 13, 1994. p.p. 1-3.

**Fuente:** elaboración propia basada en datos de Bernal Rodríguez, José Luis. "El impacto Institucional del Tratado de Libre Comercio". *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, no. 44, IMRED, SRE, Otoño de 1994, p.. 39 - 64.

**Fuente:** elaboración propia basada en datos de Bernal Rodríguez, José Luis. "El impacto Institucional del Tratado de Libre Comercio". *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, no. 44, IMRED, SRE, Otoño de 1994, p.. 39 - 64.

**Fuente:** Blanco Mendoza, Herminio. Las Negociaciones Comerciales de México con el Mundo. México, FCE, p.p. 260-262.