

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES**

**GENEALOGÍA Y DINÁMICA DE LAS INSTITUCIONES
RELACIONADAS CON EL TRATADO DE LIBRE
COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE.**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTORA EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA

BIBIANA GÓMEZ MUÑOZ

COMITÉ TUTORAL

DRA. MONICA GAMBRILL RUPPERT

DRA. GUADALUPE GONZÁLEZ GONZÁLEZ

DR. JORGE A. WITKER VELÁSQUEZ

2007



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

A la memoria de Lola, mi abuela.

AGRADECIMIENTOS

La conclusión de un trabajo como el que aquí se presenta requirió de un gran esfuerzo personal y de la invaluable guía y apoyo de mi Comité Tutorial. Por ello, en primer lugar quiero agradecer a mis tutores los años dedicados a esta investigación. A la Dra. Monica Gambrell, tutora principal del Comité, le agradezco profundamente la confianza en mi trabajo, su sabia conducción, crítica honesta y valiosos comentarios. A la Dra. Guadalupe González, le expreso mi gratitud por su entusiasmo en la investigación y reconozco su amplio conocimiento sobre el tema, pues sin ello no hubiera sido posible el desarrollo de esta investigación. Al Dr. Jorge Witker, le agradezco mostrarme aspectos que de otra manera hubieran pasado desapercibidos.

A los tres quiero reconocerles su honestidad intelectual, porque siempre me dieron entera libertad para desarrollar la investigación de una manera independiente. Desde un plano mucho más personal, les quiero externar mi cariño y admiración porque para mí son un ejemplo de vida plena, del que quizás he aprendido más que de los años de discusión académica. Es por eso que se han convertido en un referente muy significativo para mi futuro.

No podría olvidar la valiosa contribución de los lectores para la conformación final de esta investigación. A la Dra. Teresa Gutiérrez-Haces le agradezco su cálida recepción, la lectura detallada de la tesis y la valiosa precisión de sus comentarios. A la Dra. Edit Antal le agradezco muy sinceramente su crítica seria y directa. A la Dra. Alejandra Salas-Porras le reconozco su noble labor para la formación profesional de estudiantes de posgrado, así como sus valiosas aportaciones en el examen de candidatura. Al Dr. José Luis Valdés Ugalde quiero agradecerle su interés en el tema, dedicación en la lectura de mi trabajo y sus comentarios altamente enriquecedores. Gracias a las sugerencias y críticas de mis tutores y lectores, autoridades en la materia, este trabajo de investigación pudo llegar a su fin.

Dedico esta tesis a mi familia nuclear por todo el apoyo recibido. A mis padres, Rafael Gómez y Refugio Muñoz por su amor incondicional y por ser mi memoria histórica y recordarme de dónde vengo y hacia dónde voy.

A mis hermanos Silvia, Elizabeth y Rafael por ser tan parecidos a mí, pero a la vez y afortunadamente tan diferentes. Por extensión agradezco a mis hermanos postizos Carlos y Angie.

A mis tías Alejandra Santillán y Elvira Muñoz por su amor y porque son el vehículo más claro del recuerdo de mi abuelita Lola.

A mis sobrinos Andrea, Carlo, Sofía, Alonso, Eduardo y Emmanuel porque sin miramientos me permiten sentirme muy joven de nuevo.

A mis *sombritas peludonas*, Ainda y Lua, por seguirme incondicionalmente a todos lados.

A Roberto Gutiérrez por todos estos años, los buenos y los malos, pero sin duda los mejores de mi vida.

Por último, quisiera agradecer a la Facultad, porque contribuyó con mucho a mi formación académica. Y ha sido ahí, en mis distintos pasos por esa casa y por las intersecciones que ha generado, donde he conocido a mis mejores amigos que se han convertido en mi segunda familia. Dedico también esta tesis a Esther Ponce, Leonarda Galán, Alicia Fuentes, Fernando Ruiz, Rodrigo Pumarejo, Rocío Pliego, Valeria Valle, Guadalupe Plata, Sergio De Avila, Gabriela Uberetagoiyena, Alicia Naranjo, Isaac Morales y Ernesto Sosa, así como a Octavio Arenas, Alejandro Becerra y Diego Bugada. Por último, quiero hacer una mención especial a la Mtra. Gloria Abella, porque en ella siempre encontré algo más que una lección. A todos les agradezco su sincera amistad y los buenos momentos que me han hecho pasar y que me acompañaron en este arduo camino.

Octubre de 2007.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	7
1. LA LÓGICA DE LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA DEL NORTE: LAS BASES DE SU DINÁMICA INSTITUCIONAL	
1.1 Las bases sociohistóricas de la integración en América del Norte.....	21
1.1.1 Las condiciones internacionales de la integración en América del Norte.....	22
1.1.2 La “singularidad” de la integración en América del Norte: de la espontaneidad de las interacciones a la formalización.....	31
1.2 La importancia del TLCAN para la reconfiguración de América del Norte.....	38
1.3 Las bases de la dinámica institucional en América del Norte.....	44
1.3.1 La dinámica regional.....	44
1.3.2 Las preferencias gubernamentales en torno al sentido y alcance de la integración en América del Norte.....	50
2. EL DISEÑO INSTITUCIONAL EN AMÉRICA DEL NORTE	59
2.1 La centralidad del TLCAN en la arquitectura institucional en América del Norte....	62
2.2 Génesis de los mecanismos institucionales en América del Norte: modelos y tendencias.....	65
2.2.1 El primer momento. Los mecanismos institucionales necesarios para la aplicación del TLCAN.....	66
2.2.2 El segundo momento. La tendencia por establecer órganos bilaterales.....	68
2.2.3 El tercer momento. La preferencia por mecanismos informales.....	71
2.3 La arquitectura institucional en América del Norte desde la perspectiva de la tipología de legalización y diseño racional.....	76
2.4 La interacción de los mecanismos con su contexto. Su operación en las estructuras de gobernanza multinivel y bisagra.....	88
3. DISEÑO Y OPERACIÓN DE LOS MECANISMOS FORMALES DERIVADOS DEL TLCAN	96
3.1 La Comisión de Libre Comercio. El modelo intergubernamental.....	98
3.1.1 Los mecanismos de solución de controversias.....	113
3.2 Los Acuerdos Paralelos y las Comisiones para la Cooperación Ambiental y Laboral.....	121

3.3 La arquitectura institucional de la Comisión para la Cooperación Ambiental.....	126
3.3.1 La gobernanza multinivel de la CCA.....	141
3.4 La Comisión para la Cooperación Laboral.....	152
4. LA GENERACIÓN DE MECANISMOS FORMALES BILATERALES: LA COMISIÓN DE COOPERACIÓN ECOLÓGICA FRONTERIZA Y EL BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA DEL NORTE.....	164
4.1 La negociación de la COCEF y el BDAN.....	166
4.2 La arquitectura institucional del esquema COCEF-BDAN.....	174
4.2.1 La genealogía de las instituciones hermanas.....	174
4.2.2 El modelo de legalización y diseño racional.....	177
4.2.3 La gobernabilidad multinivel del binomio BDAN-COCEF.....	189
5. LA GENERACIÓN DE MECANISMOS INFORMALES: ¿EL NUEVO SIGNO DE REFORMULACIÓN INSTITUCIONAL EN AMÉRICA DEL NORTE?	
5.1 Las condiciones de la era Post-TLCAN y el establecimiento de acuerdos informales.....	199
5.1.1 La Propuesta de Guanajuato y la agenda México-Estados Unidos antes del 11 de septiembre de 2001.....	210
5.1.2. La Sociedad para la Prosperidad como estrategia público-privada.....	214
5.1.3 La Alianza México-Canadá: una negociación radial	221
5.2 Los mecanismos informales de la era post-11 de septiembre. La seguridad como eje rector de la rearticulación institucional en América del Norte.....	227
5.2.1 La concepción de “fronteras inteligentes”.....	231
5.2.2 La Alianza para la Frontera entre México y Estados Unidos.....	241
5.3 La ASPAN y los nuevos signos de la integración en América del Norte.....	247
CONCLUSIONES.....	264
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y HEMEROGRÁFICAS.....	275
ENTREVISTAS.....	295
LISTA DE ABREVIATURAS.....	296
ÍNDICE DE CUADROS.....	299

INTRODUCCIÓN

Tanto en un plano teórico como también desde una perspectiva política, una de las inquietudes centrales en torno a los procesos de integración en el mundo ha consistido en determinar las peculiaridades de conformación de estos espacios regionales, así como la manera en que dichos fenómenos redefinen el perfil político, económico y social de los países que participan en ellos. Por supuesto, la integración en América del Norte no está exenta de esta preocupación.

En los 13 años que tiene de vida el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se han visto transfiguradas las bases de la interacción entre México, Estados Unidos y Canadá. Aparejada con la lógica económica del Tratado, quizás la más visible de esta transfiguración, la emergencia de reglas y patrones institucionales ha dotado a la región de nuevas señas de identidad que, sin embargo, no han sido capaces de alterar las condiciones de asimetría bajo las que fue negociado el Tratado y, a final de cuentas, sobre las que está sustentado el proyecto de integración en América del Norte.

La comprensión de un proceso de integración como el que nos ocupa, no puede ser entendido exclusivamente a partir de una lectura sobre la intensidad de los flujos comerciales y de la reorientación económica experimentada,¹ pues en realidad tiene un complejo trasfondo de orden político-institucional que no es fácilmente perceptible, pero que se expresa en el tipo de acuerdos institucionales establecidos por los tres países, así como en los efectos que éstos han tenido en la cooperación a fin de manejar los problemas asociados con una creciente interacción económica.

¹ Al respecto, existe una muy amplia literatura sobre los efectos económicos del TLCAN. A raíz de la celebración de la primera década de operación del Tratado han sido publicados numerosos trabajos de evaluación que abordan tanto aspectos de eficiencia económica como otros relacionados con problemáticas derivadas de dicha operación. Desde variadas perspectivas de aproximación, véanse los trabajos de Gambrill (2006), Witker (2005), Alba (2005), Casares (2004), Weintraub (2004a,b), Pastor (2004), Bailey (2003), Chambers y Smith (2002), Hakim y Litan (2002), entre otros.

Y es éste, precisamente, el tema de la presente investigación doctoral, pues el estudio de América del Norte como un espacio regional no podría comprenderse, a cabalidad, sin un análisis politológico de los mecanismos y vinculaciones institucionales que han sido generados a partir de la instrumentación del TLCAN y que, consecuentemente, han estructurado los intercambios y comportamientos entre los actores participantes.

El objetivo central de esta tesis radica en conocer cómo operan estas articulaciones institucionales que, enmarcadas en un diseño racional muy específico, dan muestra de los diversos patrones y modelos de vinculación legal, político-administrativa y social que han creado los tres países en un acuerdo regional. Lo anterior nos ayudará a comprender la evolución institucional de la integración en América del Norte a partir del reconocimiento de la naturaleza, sentido y alcance de los mecanismos creados para administrar los temas de la agenda.

Además, creemos que el estudio de las instituciones en la disciplina de las Relaciones Internacionales es clave para entender no sólo las modalidades de los acuerdos regionales, sino el tipo de interacciones formales e informales que son generadas entre los distintos agentes que participan en los procesos de integración. Ello nos parece relevante porque permite estudiar a la institucionalización como parte de un fenómeno internacional en el que países soberanos deciden reorganizar sus vínculos de cara a los retos que presenta la convivencia regional e internacional de nuestros días, así como también ayuda a comprender la naturaleza de la integración en Norteamérica y de sus resultados efectivos y concretos.

El sentido que ha adoptado la configuración institucional en América del Norte a partir de la entrada en vigor del TLCAN, nos habla, en efecto, de la emergencia de nuevos marcos institucionales que han sido producto de las preferencias e intereses de los tres gobiernos, así como también de una variedad de agentes participantes de la dinámica regional. Frente a esto, cabría hacer las siguientes preguntas: ¿bajo qué circunstancias, intereses y prioridades los tres países definieron la manera en que fueron negociados el TLCAN y otros acuerdos?, esto es, ¿a través de qué mediaciones políticas y

legales dichas negociaciones derivaron en arreglos institucionales con características particulares según los temas de la agenda involucrada?; ¿cómo ha evolucionado esta dinámica en la que coexisten distintos modelos de institucionalización?, y ¿cuál es la calidad de los vínculos e interacciones institucionales que operan en esta nueva dinámica y qué sentido le han otorgado a América del Norte como acuerdo regional?

Así pues, la hipótesis de esta investigación sustenta que la racionalidad, modalidades o vías que ha adquirido la institucionalización en la región dependen del alcance legal y procedimental establecido por el TLCAN y otros acuerdos, así como del dinamismo derivado en la interrelación generada entre agentes gubernamentales, alianzas empresariales y actores sociales, sus intereses, estrategias y capacidades de negociación. La reorganización político-institucional que ha emergido se ve imbricada por redes de organización en las que predomina fuertemente una lógica intergubernamental que se combina de manera limitada con estructuras plurales provenientes de la sociedad y que varía en intensidad a partir de la disposición de recursos institucionales destinados al tratamiento de los temas de la agenda entre los tres países.

De este modo, en los dos primeros capítulos será expuesto el conjunto de elementos teórico-conceptuales que nos auxilien en la ubicación de los procesos reales de la integración y la institucionalización en América del Norte. En el primero de ellos abordaremos las peculiaridades de la integración en la región, examinando las condicionantes externas, pero sobre todo las internas, a fin de entender las bases de la dinámica institucional aparejada con la aplicación del TLCAN y sus efectos en otros ámbitos de la agenda regional.

Por su parte, en el segundo capítulo desarrollaremos una tipología referida ya específicamente al diseño de las instituciones con el propósito de entender la genealogía y dinámica de las mismas. Para ello retomamos algunos preceptos de la *Teoría Institucional* (Goldstein, Kahler, Keohane y Slaughter, 2001; Keohane y Martin, 2003), así como del enfoque del “diseño racional” (Koremenos et al, 2001) a fin de sustentar el conocimiento de la

operación de las instituciones internacionales y comprender la manera en que las preferencias domésticas pueden determinar tales entramados.

Hemos decidido fundamentar teóricamente esta investigación a partir de la corriente liberal de las Relaciones Internacionales basada en la causalidad existente en la interacción que se da entre el ámbito doméstico y el internacional. El uso del enfoque liberal nos auxiliará en la comprensión de la peculiaridad del proceso de construcción institucional en América del Norte a partir del análisis de dos situaciones específicas: la manera en que fueron establecidos los acuerdos regionales, esto es, lo referente a su genealogía, y el tipo de dinámica que ha sido creada en este andamiaje institucional tomando en cuenta la influencia de los actores involucrados en su operación.

Bajo esta perspectiva analítica, el proceso de creación institucional en la región puede ser mejor entendido por estas interacciones simultáneas que se observan entre la política doméstica y la regional y de cómo ello ha influido en las preferencias institucionales, por lo que resulta primordial el análisis de cómo esta construcción de instituciones en América del Norte ha sido dirigida por los actores involucrados en función de sus intereses, estrategias y expectativas en torno a los temas de la agenda que comparten.

El enfoque liberal es útil porque destaca uno de los elementos centrales para la comprensión de la densidad institucional de la región: la actuación de los gobiernos en el proceso de instauración y funcionamiento de las instituciones. En efecto, el establecimiento de acuerdos institucionales es un fenómeno que alude, primordialmente, a la actuación de agentes gubernamentales. En gran medida, la creación de los mecanismos relacionados con el TLCAN ha estado sujeta a los incentivos que provienen de las preferencias de los gobiernos, por lo que la centralidad de éstos en un esquema de crecientes interconexiones regionales radica en el papel que han jugado en el proceso de diseño, establecimiento y funcionamiento de los mecanismos creados con la entrada en vigor del Tratado.

Para entender esto con mayor precisión, el *Intergubernamentalismo liberal* pone un especial énfasis en factores como la multiplicidad de actores domésticos, el funcionamiento de las instituciones domésticas y el papel que

ellas juegan en los procesos de integración. Este enfoque destaca la importancia que tienen los actores gubernamentales en el proceso de construcción de esquemas de integración, pues son los Estados los que tienen la capacidad para detener o hacer avanzar la construcción de un nuevo sistema político, atendiendo a sus prioridades domésticas tras considerar la compatibilidad de prioridades con otros Estados y la forma en que podrían ser reforzadas a través de la cooperación. Para esta corriente, la integración se explica a través del análisis de tres elementos fundamentales: 1) el comportamiento racional de los Estados; 2) la formación de preferencias nacionales, y 3) la negociación interestatal (Moravcsik, 1993: 480).

Como proceso, la integración en América del Norte se ha visto fuertemente mediada por la manera en que tales preferencias nacionales han sido configuradas, lo cual, por supuesto, se refleja en el sentido y alcance de los mecanismos institucionales establecidos, ya que éstos suelen ser considerados un ámbito para continuar las políticas domésticas por otros medios. Por supuesto, lo anterior cobra una relevancia significativa dadas las capacidades relativas y la distribución desigual de poder económico, político y social entre México, Estados Unidos y Canadá.

En lo tocante a este elemento de formación de preferencias nacionales, valdría la pena decir que no surgen del cálculo independiente de los gobiernos, sino que son tomadas en cuenta distintas demandas de los grupos sociales con los que los gobiernos deben negociar en contextos democráticos complejos. Es aquí donde comienza a percibirse una vinculación del ámbito nacional con el internacional, vinculación en la que los gobiernos pueden tener un papel determinante, ya que es claro su papel de interlocución con diversos grupos nacionales en la negociación de intereses particulares y/o sectoriales, así como con los otros gobiernos con los que se ha decidido cooperar.

El desarrollo de los procesos de integración se da en dos etapas: “en la primera, las preferencias nacionales son determinadas primariamente dentro de los límites y oportunidades impuestos por la interdependencia económica.

En la segunda, los resultados de las negociaciones intergubernamentales están determinados por el poder de negociación relativo de los gobiernos y los incentivos funcionales para la institucionalización creados por los elevados costes transaccionales y el deseo de controlar las agendas domésticas" (Closa, 1997: 180).²

En tal sentido, un elemento clave para entender la construcción de espacios de integración y de mecanismos institucionales se relaciona con la *convergencia de preferencias*. Para el enfoque intergubernamental, esta categoría analítica es central, en virtud de que se relaciona directamente con el diagnóstico que hacen los gobiernos sobre sus preferencias y de cómo ello influye en la evolución o fortalecimiento de los procesos de integración a partir de la coincidencia de intereses de los Estados participantes. Asimismo, vale la pena enfatizar que la negociación de estas preferencias se genera sobre la base de un mínimo común denominador que manifiesta las posiciones de poder de los Estados miembros (Moravcsik, 1993 y 1997).

El intergubernamentalismo trata de explicar la conformación de instituciones a partir del reconocimiento del Estado como agente principal en este proceso. Y si bien el establecimiento de instituciones en América del Norte ha partido de las preferencias de los gobiernos, un análisis centrado en el Estado dejaría de lado a otros actores no estatales y el papel que ejercen no sólo en la operación de las instituciones sino en la compleja conformación de procesos y/o proyectos de integración. En nuestro caso de estudio en particular, si bien es cierto que estos mecanismos creados a partir de la operación del TLCAN fueron producto de la negociación intergubernamental, no puede dejar de soslayarse una de las características centrales para

² El proceso de negociación para establecer instituciones y/o modificar los esquemas de integración se ve influido por lo que en la literatura se conoce como el "juego de dos niveles", en donde se experimenta una doble racionalidad de intereses a ser negociados con y por los gobiernos. En este sentido, "en el nivel nacional, los grupos domésticos persiguen sus intereses presionando a los gobiernos para que adopten políticas favorables y los políticos buscan el poder a través de la construcción de coaliciones entre esos grupos. En el nivel internacional, los gobiernos nacionales buscan maximizar su propia capacidad para satisfacer las demandas domésticas, mientras que intentan minimizar las consecuencias adversas de la interacción con el exterior. Ninguno de los dos juegos puede ser ignorado por los encargados de tomar decisiones, en tanto sus países permanecen en una situación de interdependencia con otros países..." (Putnam, 1988: 354).

entender las condiciones institucionales del proceso de integración en la región y que descansa, precisamente, en la acción de actores no estatales y/o subnacionales, quienes aún de manera marginal, han participado en un proceso de *empoderamiento* que ha ayudado a reconfigurar las relaciones de poder en la región.

Así, el enfoque intergubernamental es útil para explicar la manera en que los Estados, en tanto actores encargados de negociar determinados acuerdos institucionales, están dispuestos a cooperar en temas diferenciados de sus agendas compartidas en un contexto internacional de creciente institucionalización de reglas formales, pero adolece de un análisis más concreto sobre la multiplicidad de actores involucrados con el funcionamiento de las instituciones derivadas del proceso de integración.

En virtud de esta carencia, en los últimos años han cobrado relevancia enfoques analíticos que contemplan la actuación de otros actores distintos al Estado y el impacto que ello tiene para la reconfiguración regional. En efecto, el proceso de integración en América del Norte no pasa exclusivamente por la actuación de los gobiernos, pues tal como se verá a lo largo de la investigación, uno de los rasgos predominantes de la integración tiene que ver con el entrecruzamiento de actores de diversa índole, lo que provoca el desarrollo de relaciones multidireccionales que indudablemente transforman los procesos políticos de la integración.

El enfoque de la *Gobernanza multinivel* (Multi-level Governance)³ nos ubica, precisamente, en esta dimensión renovada de las relaciones internacionales contemporáneas y nos ayuda a comprender la naturaleza de la integración como proceso político y social. Entendemos a la gobernanza como la manera en que son generados campos de intervención en los que participan distintos agentes en un espacio regional o internacional y cuya actuación se ve afectada por la existencia de normas, prácticas y

³ El enfoque de *Multi-level governance* comenzó a desarrollarse en la primera mitad de la década de 1990 por Gary Marks y Liesbet Hooghe a fin de explicar los procesos de *decision* y *policy-making* aparejados con la integración europea, en los que se ven implicados una diversidad de actores supranacionales y subnacionales, públicos y privados que actúan en redes de trabajo en donde se entrelazan varios niveles jurisdiccionales (Marks, Hooghe y Blank, 1996; Hooghe y Marks, 2001).

procedimientos. Frente a esta nueva realidad, con mayor frecuencia es posible observar una atomización en el proceso de toma de decisiones por el entrecruzamiento de vinculaciones y niveles de actuación, sean éstos de tipo estatal, subestatal o no estatal.

Es fundamental para esta investigación entender que la autoridad y el proceso de toma de decisiones que se comparten entre múltiples niveles no le resta a las estructuras estatales su centralidad, pues para el enfoque multinivel esta esfera gubernamental no pierde su importancia; al contrario, se ubica como factor clave para entender la construcción de los entramados institucionales. Lo que sucede es que ya no se monopoliza la autoridad en los gobiernos centrales (Marks, Hooghe y Blank, 1996: 436) a la vez que el Estado ha comenzado a perder su carácter de actor unitario,⁴ pues ahora éste, en tanto actor central, se involucra en una compleja cadena de interrelaciones en el nivel nacional e internacional en la que las estructuras de autoridad parecen ser redes de gobernanza más complejas, flexibles y entrecruzadas (Aalberts, 2002: 2-8).

Frente a esta peculiaridad, es necesario realizar el análisis de los mecanismos institucionales surgidos en América del Norte a partir de la actuación de esta multiplicidad de agentes en la interrelación existente entre lo doméstico y lo regional. Para hacer este análisis multinivel, hay que ubicar no sólo los componentes de la dinámica institucional sino también las relaciones que esa dinámica genera entre los actores involucrados.

Siendo las articulaciones gubernamentales un factor medular para la dinámica institucional de la región utilizaremos la corriente del

⁴ Con respecto a este carácter unitario del Estado y su posterior desagregación, Tanja Aalberts señala, retomando algunas ideas de William Wallace, que si el Estado moderno surgido del orden de Westfalia es caracterizado como unitario, en donde la soberanía estatal es el centro esencial de autoridad, a nivel nacional e internacional, entonces los Estados post-modernos operan "... en una mucho más compleja red interconectada de gobernanza, basada en el resquebrajamiento de la distinción entre los asuntos internos y externos, en una recíproca interferencia en los asuntos domésticos, en el incremento de la transparencia y en la emergencia de un sentimiento de comunidad lo suficientemente fuerte para garantizar la seguridad mutua... Un elemento de la estatalidad post-moderna es que la soberanía se considera compartida, mancomunada entre gobiernos, negociada por miles de oficiales a través de cientos de comités multilaterales, comprometidos mediante la aceptación de regulaciones y fallos judiciales. La regla central de la no intervención ha sido reemplazada por una interferencia mutua más o menos legitimada en los asuntos domésticos de los otros..." (2002: 8).

transgubernamentalismo para entender la manera en la que los Estados se desagregan en unidades específicas, pero sobre todo, nos interesa abordar cómo estas unidades interactúan en un contexto internacional marcado por una creciente tendencia de establecimiento de redes institucionales y transnacionales en donde intervienen actores políticos y sociales de distinta naturaleza, ya sean éstos de carácter estatal como no estatal.

Esta reorganización institucional, derivada de los preceptos del TLCAN y de otros aparejados, nos habla, pues, de un nuevo entramado institucional y de nuevas lógicas de vinculación. A partir de la comprensión conceptual del significado de esta lógica, nos parece que es factible, entonces, introducirnos al análisis de la negociación política, así como de la organicidad y dinamismo de los mecanismos centrales de la integración e institucionalización en América del Norte.

Con esta intención, en el capítulo tres son analizados los órganos formales necesarios para la aplicación del Tratado. Fundamentados en una dinámica que muestra la manera en que los países deciden formalizar sus intercambios, el diseño institucional y el tipo de dinámica generados a partir de la operación del TLCAN explican, por un lado, el alcance restringido del Tratado en torno a los alcances del proceso de integración, pero por otro lado, dan muestra del establecimiento de redes de cooperación necesarias para la multiplicidad de temas abarcados por el Tratado.

Efectivamente, el análisis de las comisiones trilaterales, la de Libre Comercio, así como las de Cooperación Ambiental y Laboral, nos permitirá acercarnos a las prioridades de los tres gobiernos, relativas al tipo de organización institucional requerido para manejar estas temáticas en específico, lo que consecuentemente nos ilustrará la ideología subyacente al proyecto regional de América del Norte. Pero la conformación de estas comisiones, por otro lado, es muestra fiel de la estructuración de relaciones regionales desde la perspectiva de la gobernanza multinivel, al hacerse presentes actores no estatales que participan, en algún grado, en el proceso de toma de decisiones. Lo anterior, hay que decirlo, parece estar vinculado

con el tipo de problemática y los recursos institucionales que se han decidido destinar.

Planteado así, existe una correlación entre la temática a institucionalizar y el carácter de los actores participantes, y por lo tanto, los resultados derivados de esta interrelación varían por la calidad de esta vinculación. El capítulo cuatro también da cuenta de ello. En él abordaremos otro tipo de mecanismos que se corresponden con una lógica de negociación distinta a la del TLCAN, en la que participaron actores que no están presentes en los entramados trilaterales. Desde una perspectiva bilateral, el análisis de las llamadas "instituciones hermanas", la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza y el Banco de Desarrollo de América del Norte, nos acercará a una reorganización institucional en la región en la que se evidencia esta disposición de recursos institucionales en función de los intereses y prioridades, tanto de los gobiernos como de actores sociales, con respecto a determinados temas de la agenda que comparten.

De aquí que resulte interesante observar cómo son concretados los modelos de institucionalización entre México, Estados Unidos y Canadá, a partir de un cálculo estratégico que ha conducido a la coexistencia de patrones trilaterales y bilaterales que, por lo demás, es indicativa de una reorganización institucional de varias vías.

Con esto en mente, y dadas las características estructurales de una vinculación regional progresivamente complicada como la que caracteriza a América del Norte, el capítulo cinco contempla el estudio de las directrices institucionales de la era post-TLCAN, mismas que reflejan una tendencia creciente por establecer acuerdos informales. Esta última parte de la investigación resulta sugerente porque en ella son condensados rasgos significativos del futuro de la reorganización institucional en la región, el camino hacia una "informalización armonizable", predominantemente de naturaleza transgubernamental. El análisis de mecanismos altamente flexibles como la Sociedad para la Prosperidad y la Alianza México-Canadá, así como de aquellos vinculados con la seguridad fronteriza, marcados por contingencias como la del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, al

igual que la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte, expresan la compleja evolución en la que los tres países han decidido reorganizar los temas prioritarios de sus agendas domésticas y regionales y de cómo han optado por crear ciertos marcos legales para tal propósito.

Con todo lo anterior, esta investigación pretende dilucidar un aspecto de la vinculación regional que ha sido poco estudiado desde una perspectiva integral, pues si bien es cierto que la literatura sobre los mecanismos institucionales aparejados con el TLCAN es amplísima, también lo es que se aboca a uno solo o a un par de ellos. En este sentido, queremos desarrollar un trabajo mucho más comprehensivo que abarque una dimensión completa del carácter institucional de la reorganización de América del Norte, a partir del estudio del establecimiento y evolución de las modalidades institucionales señaladas.

En los últimos años han sido desarrollados diversos trabajos, tanto en Estados Unidos y Canadá, como en México, que se han orientado a la comprensión de la institucionalidad relacionada con el TLCAN. Destacan las obras de Mayer (1998) y Abbot (2000), al hacer significativas interpretaciones sobre el proceso de negociación del Tratado y sus disposiciones y las consecuencias que ello ha tenido para el tipo de estructura legal e institucional que sustenta la regulación comercial entre los tres países. En la misma línea se ubica el texto de McKinney (2000) sobre la estructura, funciones y significado de las instituciones relacionadas con el Tratado, en su perspectiva formal.

De manera diferenciada existe una amplísima literatura enfocada al estudio particular de las comisiones aparejadas al Tratado, siendo la institucionalización ambiental la que más ha llamado la atención de investigadores y especialistas en los tres países. Deere y Esty (2002) presentan en un libro colectivo que integra a las comunidades académicas y de interesados en los tres países, las imbricaciones de la problemática ambiental en la política regional: su relación con el comercio, su negociación institucional y la importancia y resultados de las comisiones trilaterales y bilaterales para el régimen del medio ambiente de América del Norte. Markell

y Knox (2003) inscriben su trabajo en este mismo programa de investigación.

En un plano más general, ha sido constante el desarrollo de una perspectiva analítica relacionada con la evolución y evaluación de los marcos institucionales del TLCAN. Nos referimos a estudios evaluativos realizados de manera periódica que se han enfocado a las transformaciones que ha generado el Tratado en las diversas esferas de la vida económica, social, cultural, jurídica y política de los tres países. Los trabajos colectivos de Weintraub (1992, 1994, 2004a,b), Fernández de Castro y Leycegui (2000), Chambers y Smith (2002), Casares y Sobarzo (2004), Witker (2005), Alba (2005), Vega (2005a) y Gambrill (2006), entre otros, han hecho importantes contribuciones al debate actual del proceso de integración en la región relativas al desempeño económico del TLCAN, el futuro de América del Norte en la economía internacional, el desarrollo de políticas sectoriales, la inversión, los impactos regionales, el empleo, los mecanismos de solución de controversias, la ausencia de marcos institucionales en temas como migración y la creación de fondos para el desarrollo social, etc.

La literatura de estos últimos años se ha dirigido a la comprensión y evaluación, desde una óptica general hasta otras más específicas, de una multiplicidad de temas cuya contribución es muy valiosa para entender la manera en que han sido dispuestos ciertos recursos institucionales que inciden en el tratamiento de los temas de la agenda de los tres países. Por ello, resulta de mucha utilidad considerar las diversas corrientes interpretativas que en la última década han enmarcado el desarrollo teórico y la valoración empírica de la integración en la región.

Una corriente relevante de estos estudios se ha centrado en la detección de ciertos vacíos institucionales que, de otra manera, llevarían a la región a un nivel mayor de integración política, jurídica, económica y social. Sin llegar a consolidarse como una propuesta supranacional, pero tomando en cuenta las lecciones provenientes de la experiencia observada en la Unión Europea, las obras de Hakim y Litan (2002), Chambers y Smith (2002) y Pastor (2001, 2004, 2005), son ilustrativas por el análisis que hacen sobre

las posibilidades de profundización de la integración en América del Norte, en temas como la creación de entidades comunitarias, el avance hacia una unión aduanera o el establecimiento de una moneda única para los tres países. Con distinta línea argumentativa, pero dirigidos a la comprensión de los obstáculos del modelo norteamericano de prosperar hacia fases más avanzadas de integración, están también los trabajos de Mace y Belánger (2004), Studer (2003, 2006) y Clarkson (2006) que señalan algunos de los rasgos distintivos de la integración y su incidencia en la conformación de las bases institucionales de la misma para su éxito en el futuro.

Pero a pesar de la extensa bibliografía que existe sobre el proceso de integración en América del Norte y de sus implicaciones económicas, jurídicas y sociales, es escasa la literatura que analiza la densidad institucional imperante en la región, desde una perspectiva que abarque la dinámica generada al interior del conjunto de estructuras surgidas de la operación del TLCAN.

Con esta perspectiva teórica de fondo, nuestra investigación busca englobar no sólo las condiciones de surgimiento, evolución, límites y potencialidades de los mecanismos que estructuran la organización político-institucional en América del Norte, sino también analizar los procesos de interconexión política e institucional que se expresa en la generación de redes de cooperación, regulación e intercambio de información entre los agentes participantes en una variabilidad de niveles.

La aportación hecha por el presente trabajo a la comprensión del proceso de institucionalización de vínculos en América del Norte, radica en integrar una visión a la vez general, pero también particular, de las distintas fases de negociación a las que estuvieron sometidos los mecanismos institucionales puestos a discusión. El reconocimiento de tres momentos generacionales se corresponde con los signos propios de la genealogía de las instituciones y de las condiciones particulares de negociación para cada una de ellas. Además, la clasificación en estos tres momentos y las modalidades resultantes dan cuenta del diseño institucional existente en la región y del rumbo que podría tomar la integración.

Del mismo modo, esta tesis contribuye al estudio de la dinámica generada por la existencia de tales entramados institucionales. Por la naturaleza intergubernamental de la integración norteamericana, se enfatiza la racionalidad y calidad de los nexos transgubernamentales, preponderantemente los que operan en la realidad mexicana, a fin de conocer quiénes participan, bajo qué condiciones institucionales y cómo se interrelacionan con otros agentes en un contexto regional de interdependencia asimétrica.

Para lograr lo anterior, proponemos una sistematización que recupere el cúmulo de experiencias provenientes de los más de diez años de operación del Tratado, tanto de la interpretación de las circunstancias políticas a las que ha estado sujeta la construcción de estos mecanismos, ya sea en su vertiente formal, informal, trilateral o bilateral, o bien de la combinación de éstas, como a partir de la recuperación, a través de las entrevistas realizadas, de las posiciones provenientes de los actores involucrados en esta reorganización institucional, pues ello nos hablará de la orientación del cambio institucional en América del Norte.

A este respecto, el comportamiento de los actores involucrados en las distintas fases de institucionalización en la región, ya sean gobiernos federales o locales, organizaciones empresariales y sociales, resulta de vital importancia para ubicar los obstáculos, así como las potencialidades de la construcción de un esquema regional mucho más equitativo y democrático, pues en ellos depende el curso que seguirá la dinámica de la integración en Norteamérica, sobre todo en un contexto fuertemente marcado por las asimetrías económicas y sociales de sus países miembros.

Por todo lo anterior, nos parece altamente pertinente realizar un ejercicio de investigación que contribuya a la comprensión de los procesos de integración, como fenómenos crecientemente complejos, en los que confluyen historias particulares que, al hacerlo, ponen al descubierto el entrecruzamiento de proyectos, expectativas y valores que se materializan en marcos institucionales y en formas de relacionamiento político y social entre los tres países.

1. LA LÓGICA DE LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA DEL NORTE: LAS BASES DE SU DINÁMICA INSTITUCIONAL

1.1 LAS BASES SOCIOHISTÓRICAS DE LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA DEL NORTE

La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte supuso para México, Estados Unidos y Canadá una transformación significativa de su vinculación internacional. Desde una perspectiva histórica, el Tratado simboliza el nacimiento de un acuerdo entre los tres países que modificó los términos estratégicos de su pertenencia a una región. En el plano político, fueron inauguradas nuevas formas de negociación y cooperación, a partir del establecimiento de acuerdos institucionales vinculados con una lógica diferenciada de aproximación a los diversos temas de la agenda regional.

Cuando se analiza la conformación de un espacio regional como el originado y motivado en América del Norte, es posible advertir la existencia de múltiples nexos que se han visto incrementados con la puesta en marcha del TLCAN desde 1994, pues resulta difícil no advertir el crecimiento de los niveles de intercambio comercial, de los flujos de inversión, así como el surgimiento de mecanismos institucionales vinculados con la lógica del TLCAN que han dotado a América del Norte de una nueva racionalidad.

Pero, ¿qué tipo de formación regional ha sido creada entre los miembros del TLCAN a la luz de la dinámica integracionista de las relaciones internacionales de finales del siglo XX?, ¿cuáles fueron las condiciones de su aparición?, y ¿hacia dónde ha evolucionado?

Para dar respuesta a estas preguntas, y entender el tipo de vínculos y entramados formales e informales que dan sentido a una relación como la que ha sido estimulada en América del Norte, es necesario analizar una diversidad de factores que pasan por motivaciones y preferencias internas, así como por condicionantes externos, dando lugar a un escenario sociohistórico en el que ambos tipos de determinaciones se articulan

estructuralmente, en una dinámica en la que se desvanece la frontera entre lo interno y lo externo.

En esta perspectiva, parece útil considerar, en primer término, algunos de los elementos que, ubicados en principio en el contexto internacional de la región, jugarán después un papel central en las percepciones y estrategias de los diversos actores pertenecientes a los países de América del Norte.

1.1.1 Las condiciones internacionales de la integración en América del Norte

Si bien como proceso sociopolítico, la integración⁵ no es un fenómeno reciente,⁶ las formas que ha adquirido desde la segunda mitad del siglo XX con el surgimiento de las Comunidades Europeas en la década de 1950, definen un proceso de nuevas y múltiples dimensiones, pues la creación de estas entidades regionales, de diversa naturaleza, profundidad y alcance, han reconfigurado no sólo el sistema internacional de nuestros días, sino también

⁵ Coincidimos con William Wallace en una definición básica de integración como “la creación y mantenimiento de patrones intensos y diversificados de interacción entre unidades autónomas. Estos patrones pueden ser de carácter económico, social o político” (1990: 9). Tal definición nos parece de utilidad porque nos permite analizar a la integración como un fenómeno en el que las interacciones económicas y sociales se conjugan con la acción política y hace más perceptible la *economía política de la integración*; esto es, la vinculación entre los procesos económicos y políticos y su relación con el cambio social (Rosamond, 2000: 13).

⁶ La formación de los Estados-nación de los siglos XVIII y XIX alude a este proceso de integración en el que distintas unidades políticas deciden crear una comunidad. Karl Deutsch utiliza el concepto de *comunidades de seguridad* para explicar la existencia de un grupo de personas que decide integrarse dentro de un territorio específico y que además cuenta con un *sentido de comunidad* tal que se refleja en el alcance de un consenso básico sobre la manera en que deben resolverse los problemas, esto es, a través de un cambio pacífico para evitar cualquier situación de guerra. Las comunidades de seguridad son de dos tipos, amalgamadas y pluralistas. Una *comunidad de seguridad amalgamada* se relaciona con la unión formal de dos o más unidades previamente independientes en una única unidad mayor, con algún tipo de gobierno común después de la amalgamación, del cual emanan las decisiones. Este gobierno común puede ser unitario o federal. Como ejemplos de este tipo de comunidad están la unión entre Escocia e Inglaterra en 1707, la unión de las 13 colonias de América del Norte en 1789, la Confederación Suiza de 1848 y la unificación alemana de 1871, entre otros. Por otra parte, una *comunidad de seguridad pluralista*, conserva la independencia jurídica de los gobiernos autónomos, formando éstos una comunidad sin una unidad previa. Para el autor dos ejemplos de este tipo de comunidad son las que se formaron entre Estados Unidos y Canadá y Estados Unidos y México al desaparecer cualquier riesgo de guerra a mediados del siglo XX (Deutsch et al., 1966: 23-42). Véase también (Adler y Barnett, 1998).

las relaciones entre Estados soberanos y, en muchos aspectos, las de éstos con sus respectivas sociedades.

Pero de manera distinta al desarrollo de esquemas de integración como los experimentados en las décadas de 1950 y 1960 en Europa y América Latina,⁷ por ejemplo, el tipo de integración de comienzos de los años noventa nos habla de un fenómeno en el que la creación de bloques regionales obedeció a una reconfiguración significativa de la economía internacional, teniendo como rasgo imperativo la reordenación de políticas en torno a la liberalización comercial, la competitividad económica y la productividad industrial. En efecto, estos acuerdos regionales se enmarcan en un contexto de globalización económica que potenció la (inter)penetración de las economías nacionales a través del intercambio comercial, la internacionalización de los mercados financieros, los flujos crecientes de inversión y la presencia global de las empresas multinacionales (Petiteville, 1997: 514-515).

Bajo esta nueva lógica económica, los países reorientaron sus estrategias internacionales a fin de insertarse exitosamente en las redes del comercio y la inversión mundiales, a la vez que, a partir de su pertenencia a un bloque comercial creíble, buscarían enfrentar en mejores condiciones las prácticas del proteccionismo comercial y la creciente competitividad económica. De hecho, podemos ubicar la emergencia de esta nueva ola de proyectos regionalistas como una respuesta de los gobiernos al estancamiento de las negociaciones del multilateralismo comercial de la

⁷ Para algunos autores, el fenómeno de integración de esas décadas se corresponde con el llamado "viejo regionalismo" que tuvo lugar después de la Segunda Guerra Mundial. La organización regional de los países obedecía, así, al contexto de política de bloques de confrontación entre Estados Unidos y la Unión Soviética, con sus consecuentes concepciones sobre seguridad y desarrollo económico. Desde la perspectiva económica, esta ola de proyectos integracionistas buscaba la consolidación de los mercados nacionales a partir de la reorganización regional, por lo que los Estados jugaban un papel central y los intercambios que se daban entre las empresas multinacionales, así como la inversión extranjera directa se encontraban sometidos a fuertes regulaciones estatales (Cornago, 1998). Estos esquemas de "regionalismo cerrado" enfrentaron grandes dificultades a partir de la década de 1970 debido a la crisis económica experimentada en tales años. En Europa, por ejemplo, la crisis energética de 1973 y su consecuente repercusión en la economía, así como la reconversión industrial en Estados Unidos y Japón provocó un estancamiento en el ímpetu integracionista. América Latina, por su lado, enfrentó el agotamiento del llamado modelo de sustitución de importaciones y severas crisis políticas acompañaron al debilitamiento de iniciativas de integración regional como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

Ronda de Uruguay de 1986. La firma de acuerdos bilaterales de liberalización comercial como el de 1988 entre Estados Unidos y Canadá, o la adopción de compromisos formales como el Acta Única Europea de 1987 que introdujo las medidas necesarias para la instrumentación del mercado común, se inscriben en este contexto de cambio de estrategias orientadas a mejorar sus términos de intercambio a nivel internacional.

La negociación del TLCAN se dio en esta ola emergente de regionalismo económico⁸ y de bloques comerciales, en la que los gobiernos deciden establecer políticas de coordinación de alcance regional para un determinado grupo de países, y en donde la reactivación de los procesos de integración económica regional involucra decisiones específicas para reducir o remover barreras al intercambio mutuo de bienes, servicios, capital y personas (Hurrell, 1997: 43).

Así pues, un proceso de regionalización económica parece aludir a la existencia de patrones de interacción económica que incrementan los flujos de intercambio comercial y la interdependencia entre países de un área geográfica determinada frente al resto del mundo. La conformación de regiones como unidades organizativas de los países parece seguir una racionalidad económica que involucra el desarrollo de múltiples canales y redes sociales a través de los cuales pueden converger ideas, actitudes políticas, valores o intereses (Hurrell, 1997: 40). Frente a estos patrones crecientes de interdependencia regional se genera una demanda de cooperación entre los miembros participantes que precisa del establecimiento de normas y reglas, independientemente de su nivel de formalización, a fin de manejar los asuntos inherentes de la interacción regional. De hecho, para el tema que nos atañe, las condiciones aparejadas con diversas experiencias de integración en el mundo, dependiendo del contexto histórico en el que emergen, han moldeado el tipo de entramados institucionales derivados de

⁸ Al *regionalismo económico* hay que entenderlo como las políticas conscientes que instrumentan los Estados o regiones subestatales para coordinar actividades y acuerdos para una región mayor. El regionalismo económico implica la suscripción de acuerdos comerciales entre un determinado bloque o grupo de países, incluyendo la instrumentación de políticas preferenciales dirigidas al estímulo del intercambio de bienes y otros factores entre los mismos miembros del grupo (Wyatt-Walter, 1997: 77-78).

variables como la motivación política de los actores o la reorganización productiva de las economías.

Ciertamente, los esquemas de integración regional surgidos a finales del siglo XX han seguido una dinámica propia que difícilmente hacen considerar a la integración como un proceso lineal que se origine en una etapa básica como la liberalización comercial para, eventualmente, culminar en una unión económica y/o política. La integración es un fenómeno que resulta de situaciones históricas determinadas. De tal modo, hay que pensar a todo fenómeno de integración como un proceso que cuenta con una intencionalidad inicial establecida por los actores involucrados, por lo que no es un proceso acabado, pues sobran evidencias en torno a la existencia de altibajos que modifican las motivaciones y preferencias en torno a su direccionalidad e intensidad.

La experiencia internacional al respecto es muy fructífera. El modelo europeo, por ejemplo, es ilustrativo de cómo el propósito político de los fundadores de construir una comunidad segura a mediados del siglo XX ha evolucionado hacia formas más avanzadas de integración regional en la que el compromiso de los países miembros ha sustentado la creación de organismos supranacionales que generan políticas distributivas y de gestión para el conjunto de los países integrantes en los ámbitos económico y social. La intención europea de trascender la integración económica y arribar a la unión política ha sido seguida por otros esquemas regionales sin que se alcancen los mismos grados de cohesión político-institucional como lo dicta el caso de la Unión Europea. En este sentido, esquemas como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el Mercado Común Centroamericano en América Latina, o bien, algunos de África como la Comunidad de Desarrollo del África Meridional (SADC por sus siglas en inglés) han pretendido apuntalar estructuras institucionales similares a las de las Comunidades Europeas.

Con una intención distinta a la conformación de uniones políticas, proyectos regionales en Asia como el Mecanismo de Cooperación del Asia Pacífico (APEC) o la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) han

consolidado una preferencia por la formación de esquemas más flexibles que sirvan como mecanismos o foros de cooperación y diálogo para dar solución a la interdependencia en la región tanto en el ámbito del intercambio comercial como de la seguridad.

Como lo dice la evidencia empírica, no existe el predominio de un modelo exclusivo de integración, pero con independencia de su grado de formalización jurídica y de la intencionalidad política impresa, cualquier intento de reorganización regional establece acuerdos institucionales para dar solución a los problemas generados por la interrelación entre los países. Lo anterior, por supuesto, nos habla de cambios cualitativos en la naturaleza de la integración en tanto resultado de decisiones políticas deliberadamente calculadas que frecuentemente toman la forma de una profundización en la coordinación y armonización de políticas (Smith, 1993: 405), y que puede expresarse en distintos grados de evolución, profundización y ampliación institucional.

Por ello, a la integración hay que leerla como un fenómeno de crecientes interacciones económicas y sociales transnacionales, que en distintos grados se ve mediada por una deliberada acción política establecida por los actores involucrados, quienes son los que establecen una determinada *densidad institucional*⁹ que imprime a los esquemas de integración una dinámica particular reflejada en el tratamiento y establecimiento de acuerdos institucionales de cooperación en torno a un determinado número de temas y problemáticas (Mols, 1993: 55; 1997: 37).

Con esta lógica, a finales del siglo XX fueron (re)activados diversos esquemas de integración. El impulso recibido por la Unión Europea a partir de del Tratado de Maastricht (Tratado de la Unión Europea) de 1992, por ejemplo, instauró las bases del mercado común a fin de facilitar la libre circulación de los factores de la producción. El surgimiento de bloques como

⁹ Por densidad institucional nos referimos a los acuerdos formales e informales que se establecen para dar coherencia a la integración. Aunque el concepto de *institución internacional* será abordado con profundidad en el próximo capítulo, queremos adelantar su definición como un conjunto de reglas persistentes y conectadas que prescriben comportamientos, constriñen actividades y dan forma a expectativas (Keohane y Martin, 2003: 78).

el MERCOSUR, en 1991, con objeto de crear una unión aduanera entre Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, o bien del derivado de APEC en 1989 para facilitar el intercambio comercial y la cooperación económica, nos hablan de una nueva racionalidad de operación de los Estados en esquemas de integración regional.

No sobra decir que este florecimiento integracionista tuvo como fundamento el cambio de reglas del juego a nivel mundial. Con el término de la Guerra Fría comenzó a erigirse una nueva arquitectura internacional en la que el poder dejó de concentrarse en los dos polos opuestos representados en Estados Unidos y la Unión Soviética. Con la desaparición de esta última, la lucha bipolar por dismantelar los valores y doctrinas ideológicas del oponente cedió su lugar a la aparición de un sistema de legitimación internacional que concentró el dominio militar en Estados Unidos como potencia hegemónica, mientras que, en la perspectiva económica, propició el surgimiento de un esquema multipolar que diseminó el poder en tres grandes bloques, que a pesar de sus diferencias políticas, asumieron en lo fundamental las reglas de la competencia derivadas de la lógica del libre mercado. Esta predominancia liberal no implicó, por supuesto, y como veremos después en el caso de América del Norte, la eliminación de inercias proteccionistas en las estrategias particulares de uno u otro de los países involucrados en los procesos de integración.

En términos generales, la Unión Europea, Estados Unidos y Japón se erigieron como centros de atracción para países que en la era de la globalización buscaban insertarse en las principales redes internacionales del comercio y la inversión. Por supuesto, esta situación ha tenido una implicación muy clara para la integración como fenómeno estratégico, pues la pertenencia a tal o cual modelo tiende a replicar los valores de los actores dominantes en esquemas muy complejos de vinculación regional. Como construcción sociohistórica, lo que ha sucedido en América del Norte, como en cualquier otra parte del mundo, debe ser considerado como producto de una serie de variables históricas, económicas, políticas y sociales, de corte

doméstico e internacional, que le otorgan a los esquemas de integración su peculiaridad, sentido y alcance.

Y quisiéramos desarrollar aquí, a fin de comprender esta variabilidad multidireccional en torno a las condiciones de la integración de Norteamérica, una característica fundamental del contexto internacional en el que se encuentra enmarcada: su estructuración en el marco del llamado *nuevo regionalismo*.¹⁰ Desde nuestra perspectiva, el desarrollo de la integración norteamericana se entiende, de manera más comprehensiva, a partir de una reconfiguración de las relaciones internacionales en la que se hace manifiesta una relación intrínseca entre los ámbitos de lo doméstico y lo internacional.

En esta imbricación de realidades confluyen factores que nos hablan de procesos de integración regional muy complejos en los que se hace perceptible la vinculación voluntaria de Estados a partir del reconocimiento de variables como la aceptación tácita de la economía de mercado en tanto principio organizativo, funcional y normativo,¹¹ independientemente de las diferencias en los sistemas políticos y el desarrollo económico de los países, pues es común ver la asociación entre Estados con estructuras socioeconómicas y niveles de renta muy desiguales, así como con regímenes de gobierno claramente diferenciados entre democráticos y no democráticos. De centralidad para esta investigación, este regionalismo desarrollado al finalizar el siglo XX comporta la creación de nuevos modelos de

¹⁰ Al nuevo regionalismo hay que leerlo como un fenómeno relacionado con los procesos de regionalización de finales del siglo XX. La perspectiva metodológica de este enfoque está basada en un análisis pluralista en cuanto a los procesos y actores que interactúan en las nuevas condiciones internacionales luego de la emergencia de nuevos agentes y patrones de vinculación. En contraposición al “viejo regionalismo” que se desarrolló después de la Segunda Guerra Mundial y que partía del reconocimiento de la homogeneidad de las sociedades que conformaban los esquemas de integración, el nuevo regionalismo pone énfasis en la diversidad y heterogeneidad de los actores que conforman esquemas de integración regional altamente complejos y claramente diferenciados, que no obstante ello, cohabitan en un contexto de globalización económica y de diferenciación social. Del mismo modo, el nuevo regionalismo, a diferencia del viejo, pone particular atención a la relación intrínseca y de afectación entre los ámbitos de lo interno y lo externo y sus componentes institucionales.

¹¹ Desde la óptica económica del enfoque del nuevo regionalismo, la movilidad o desplazamiento que tienen los actores económicos privados a través de las fronteras estatales ha modificado las políticas económicas de los gobiernos para manejar tal desplazamiento. Con este afán, y tras la firma de acuerdos comerciales, los Estados procuran ajustar sus políticas a las nuevas condiciones marcadas por los constantes flujos económicos propiciados por la globalización, y tratan de crear nuevas reglas para coordinar conjuntamente las fuerzas que caracterizan a este fenómeno (Gambrill y Acua, 2006: 22-24).

reorganización política que, con independencia de su grado de formalización jurídica, se caracterizan por la institucionalización de una *governabilidad multinivel* que se hace efectiva en la participación de distintos actores de tipo local y supranacional, estatal y no estatal, ya sea a través de cauces formales o informales (Aldecoa y Cornago, 1998: 4-6).

Hay que tener en cuenta que esta emergencia multinivel de actores ha florecido en un escenario mundial caracterizado por un incremento sustantivo tanto de conexiones como de instituciones transnacionales que están desafiando un orden internacional dominado por Estados unitarios, jerárquicos y centralizados. De hecho, la aparición de estos actores junto con el resurgimiento de procesos de diferenciación cultural están obligando a los Estados a ser menos centralizados o, como señalan March y Olsen, a ser *multicentrados*, pues el Estado parece estar evolucionando hacia formas menos unitarias al tener que convivir con identidades subestatales y/o supranacionales que están creando sus propios sistemas de reglas.¹²

Bajo estas premisas generales, como todos los procesos de integración, el norteamericano parece desarrollarse a partir de la articulación de diversos actores y sus acciones, afectando la política doméstica y su interacción con el medio regional. En este escenario, alternativo al Estado aparecen otros agentes sociales y económicos que conforman complejas redes de vinculación. De hecho, la dinámica entre todos estos actores ha transformado la manera en que se desarrollan tales interacciones a través de las redes que forman y los acuerdos institucionales en los que interactúan. Así pues, la integración norteamericana comporta una lógica de

¹² Para James G. March y Johan P. Olsen resulta difícil entender el orden político internacional de nuestros días sin el análisis de estos factores identitarios, pues las diversas identidades étnicas, religiosas, lingüísticas, regionales y funcionales han creado solidaridades que no coinciden con las fronteras de los Estados-nación. El resurgimiento de estas identidades subestatales y supranacionales han renovado, de hecho, conceptos como cultura e identidad, fundamentales para el entendimiento de las relaciones internacionales. Igualmente, instituciones intergubernamentales y supranacionales, incluyendo burocracias, Cortes y Parlamentos han creado sus propios sistemas de reglas e identidades. Tal complejidad institucional y la coexistencia de diferentes órdenes, cada uno considerado legítimo en su esfera, parecen estar convirtiéndose en rasgos permanentes de la escena internacional. Estas instituciones, además, vinculan a Estados (y sus componentes) en estructuras de normas compartidas y expectativas que afectan la autonomía del Estado-nación y hacen difícil mantener una clara distinción entre la política doméstica y la exterior (1999: 306-307).

relacionamiento social y económico aparejada con el desarrollo de un complejo patrón de relaciones entre tres países muy disímiles en sus formaciones históricas, sistemas políticos y condiciones económicas que, no obstante ello, convergieron en la negociación de un instrumento legal como el TLCAN en tanto proyecto económico-regional de los gobiernos involucrados.¹³

En esta perspectiva, la integración en América del Norte hay que leerla como un acuerdo que cuenta con una dinámica interna propia que claramente distingue al “modelo norteamericano” de otros procesos de integración en el mundo. Pero ¿cuáles han sido las condiciones endógenas de esta “singularidad” norteamericana?

¹³ Para un análisis detallado de las compatibilidades y diferencias culturales entre México, Estados Unidos y Canadá, véase Inglehart et al (1994).

1.1.2 La “singularidad” de la integración en América del Norte: de la espontaneidad de las interacciones a la formalización

Para entender a la integración norteamericana, conviene documentar, en primer lugar, las bases socioeconómicas que han dado forma a este fenómeno. Si bien es cierto que el proceso de integración en América del Norte comenzó a percibirse con mayor nitidez con la firma del TLCAN, ya se manifestaba de manera silenciosa antes de la negociación del Tratado. De hecho, algunos autores han considerado que esta *integración silenciosa* en la región es producto de una interrelación histórica evolutiva que ha existido entre los tres países desde mediados del siglo XX cuando las empresas transnacionales estadounidenses penetraron las economías de México y Canadá con importantes flujos de inversión directa, reconfigurando con ello diversos sectores de ambas economías (Weintraub, 1992; Eden y Appel, 1993: 23-72).

A finales de la década de 1980 este fenómeno advirtió una aceleración importante con la adopción intergubernamental de marcos regulatorios sobre algunos aspectos de las relaciones económicas, mediante la firma de convenios de cooperación económica como el acuerdo marco entre México y Estados Unidos en 1987,¹⁴ o bien, el acuerdo de libre comercio entre Estados

¹⁴ Ya desde 1985, los gobiernos de Miguel de la Madrid y Ronald Reagan firmaron un acuerdo sobre subsidios y medidas compensatorias. La entrada de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1986 se sumó a este nuevo comportamiento de adherirse a normas internacionales. En 1987, México y Estados Unidos establecieron un acuerdo de Entendimiento Bilateral sobre un Marco de Principios y Procedimientos para Consultas en Materia de Comercio e Inversión, mediante el cual se acordó que los dos gobiernos se consultarían cuando surgiera algún tipo de disputa. Dos años más tarde, este mismo acuerdo plasmó, aunque sin mucho fuerza, la intención de ambos gobiernos de sostener negociaciones, no sólo cuando se necesitara algún tipo de consulta, sino también para manejar temas de propiedad intelectual, servicios e inversión (Mayer, 1998: 36-38). Cabe hacer notar que este proceso se circunscribió en un contexto sociopolítico de transformación doméstica de los países. Especialmente para México, la política de apertura y liberalización económica instrumentada en los años 80 por los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas no sólo representó un viraje del tipo de vinculación que el país debía mantener con el exterior, sino que pretendió la internacionalización de la economía mexicana a través de una mayor participación en las redes internacionales de comercio e inversión. Un efecto de lo anterior fue la reorientación de las prioridades externas del país hacia Estados Unidos con la deliberada integración de la economía mexicana con la estadounidense. Para Victor Urquidí, ello es parte de una realidad histórica, geográfica y económica que ha ido evolucionando y representa aspectos importantes del ingreso o incorporación de México, en forma más estructurada, a la interdependencia económica internacional (1990: 28).

Unidos y Canadá de 1988. Esta naciente formalización estaba circunscrita en una reorientación económica que evolucionó a la par del surgimiento de una intensa y creciente intervención de actores transnacionales económicos y sociales que promovieron variadas formas de interconexión espontánea, generando patrones de vinculación comercial, de inversión y de producción en la región (Eden y Appel, 1993: 28).

Así pues, la singularidad de estas manifestaciones informales comenzó a expresarse claramente por el tipo de intercambios generados entre México, Estados Unidos y Canadá, mismos que incidieron en la reconfiguración económica de la región. La existencia de indicadores como el nivel de transacción comercial y de movimientos de inversión, los flujos migratorios y muchos otros derivados de actividades económicas, nos hablan de esta nueva reconfiguración regional.

Un dato central para valorar la dimensión económica de la integración en América del Norte lo encontramos en el nivel de intercambio comercial. Para inicios de la década de 1990, los flujos comerciales intrarregionales ascendían ya a 36% del total del comercio de los tres países, poco más de la mitad de lo que comerciaban los miembros de la entonces Comunidad Europea, que era de 60% (Eden y Appel, 1993: 28). Del comercio total de México, por ejemplo, el 68.5% de sus exportaciones se dirigía a Estados Unidos, mientras que el 70.1% de sus importaciones provino de ese mismo país. Y aunque Estados Unidos sólo importó de México el 4.1% y le vendió el 5.3% de sus exportaciones totales, nuestro país era uno de sus cinco principales abastecedores (Urquidi, 1990: 29; Inglehart et al, 1994: 36). Por su parte, hay que hacerlo notar, el comercio entre México y Canadá era casi inexistente, pues sólo representaba el 1.1% de las exportaciones mexicanas y el 0.75 de las importaciones (Inglehart et al, 1994: 36).

Casi en la misma proporción que México, Canadá exportó a Estados Unidos el 66.7% del total de sus ventas al exterior, al tiempo que importaba el 68.6% de ese país, pero se ubicaba como primer socio comercial de Estados Unidos al importar este último de Canadá el 20.5% y exportarle el

19.3% de sus ventas totales. En la relación bilateral con México, Canadá sólo exportó a México el 0.55%, mientras que importó de nuestro país el 2.1%.

La inversión es otro indicador importante de la conformación económica de América del Norte. Para comienzos de los años 90, México y Canadá recibían casi tres cuartas partes de la inversión extranjera de Estados Unidos, pues México percibió alrededor de 60%, mientras que Canadá 75% del total (Eden y Appel, 1993: 37-38).

La negociación del TLCAN representó, en este sentido, un proceso de reordenación entre los tres gobiernos para dar forma a los ya sustantivos flujos comerciales y de inversión; pero implicó, de manera muy significativa, la consolidación formal de acciones privadas fomentadas por diversos actores económicos, así como de prácticas emergentes entre otros actores sociales (Rosamond, 2000: 5). Se observaba ya un patrón de múltiples transacciones que hacían visible el entrecruzamiento de interacciones estratégicas entre actores gubernamentales y sociales con capacidades para reconfigurar las vinculaciones en la región (Hinojosa-Ojeda, 1999:10). Ciertamente, la naturaleza espontánea de la integración mediada por la actuación y presión de agentes económicos y sociales se vio fuertemente potenciada por la respuesta gubernamental que impulsó, a través de la formalización del TLCAN, los intercambios comerciales y las interconexiones sociales.

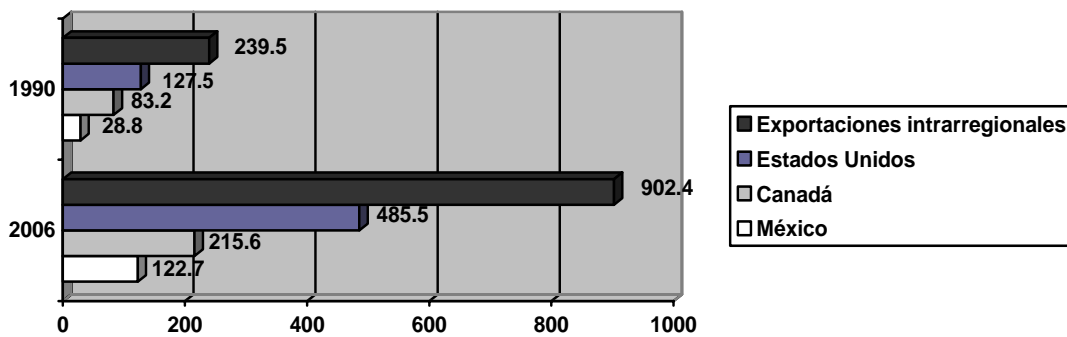
Los efectos más evidentes de la integración en América del Norte desde que comenzó a operar el TLCAN los observamos, por supuesto, en el ámbito de las relaciones comerciales y de inversión. Durante la vigencia del Tratado, el comercio entre los tres países casi se ha triplicado al pasar de \$306 mil millones de dólares en 1993 a \$902 mil millones dólares en 2006, lo que representa un ascenso en el comercio intrarregional a 55.8% del total (OMC, 2006).

Es importante señalar, sin embargo, que el impulso que se experimentó en los primeros años del TLCAN contrasta con el descenso que se observó en 2001 y 2002, años en los que se vio disminuido fuertemente el crecimiento promedio anual de las exportaciones de América del Norte frente

a sus competidores.¹⁵ Y aunque a partir de 2005 la situación mejoró, para ese año las exportaciones de la región representaron el 14.5% del total de mercancías exportadas a nivel mundial, lo que contrasta con el 19.5% que representaba América del Norte en el año 2000.

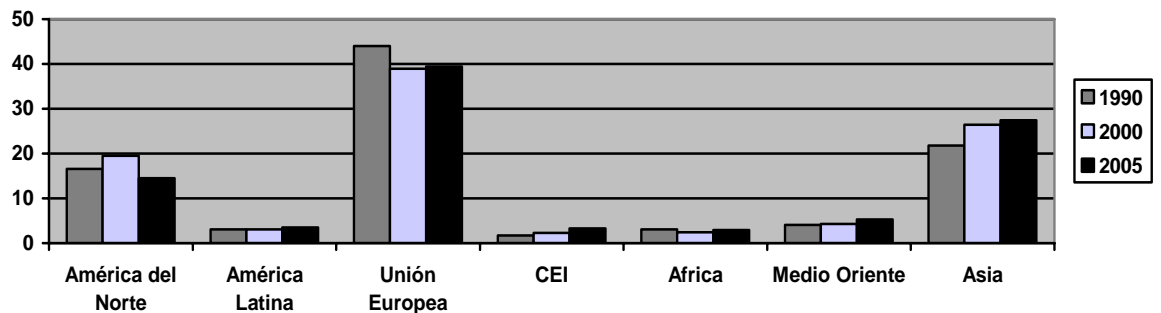
Gráfica 1. Comercio intrarregional, 1990-2006

Miles de millones de dólares



Fuente: Estadísticas internacionales de comercio, OMC (2006), y Comisión de Libre Comercio (2007).

Gráfica 2. Porcentaje de participación regional en el comercio mundial, 1990-2005



Fuente: Estadísticas internacionales de comercio, OMC (2006).

¹⁵ Valdría la pena agregar que además de condiciones económicas como la recesión que experimentó Estados Unidos en el periodo 2001-2002, ha habido otro tipo de factores que han provocado un relativo retraimiento en el libre flujo de mercancías como las medidas de control y de seguridad impuestas por Estados Unidos después de los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001, tal como la Ley sobre Bioterrorismo que previene el ingreso de alimentos que puedan representar una amenaza terrorista.

Del lado de la inversión, en 1993 fueron invertidos en la región por los socios del TLCAN 138 mil millones de dólares. En 2006, ésta sumó la cantidad de 533 mil millones de dólares. Igualmente, la región ha atraído la inversión de otros países colocando a América del Norte como uno de los principales receptores de inversión a nivel mundial. En 2005 recibió 151.3 mil millones de dólares, 17% del total de la inversión efectuada a nivel internacional. Para el mismo año, la inversión extranjera directa acumulada en los tres países ascendió a 2.2 billones de dólares, percibiendo el 21.6% de la inversión total del mundo (CLC, 2007).

Como vemos a nivel regional, los tres países mantienen una importantísima interconexión comercial y de inversión. Para México, el significado que ha tenido el TLCAN ha sido mayúsculo. De 1990 a 2006, las exportaciones hacia Estados Unidos se quintuplicaron al pasar de 32.3 mil millones de dólares en el primer año a 212.3 mil millones de dólares para 2006. Y aunque con Canadá se comercia un porcentaje mucho menor al comerciado con Estados Unidos, en el mismo periodo las ventas a Canadá aumentaron de 200 millones de dólares a poco más de 5.2 mil millones de dólares. En el ámbito de la inversión, el TLCAN ha propiciado también un incremento considerable en los flujos de inversión extranjera directa en México, pues hasta 2006 México percibió de sus dos socios comerciales 108.6 mil millones de dólares, lo que representa el 65.8% de la inversión total recibida.

Para Canadá la pertenencia al TLCAN ha sido también significativa, y al igual que México, experimenta una concentración de sus exportaciones con Estados Unidos. Así pues, en 1990 las exportaciones canadienses hacia la Unión Americana ascendieron a 95.2 mil millones de dólares. Para 2006, éstas fueron del orden de 316.8 mil millones de dólares, esto es, se triplicaron. Con México también se observó un incremento considerable al pasar de 500 millones a 3.9 mil millones de dólares en el mismo periodo.

En el caso de Estados Unidos el crecimiento se ha experimentado en el mismo sentido, aunque como se ve en el cuadro siguiente, existe una gran diferencia en el porcentaje de concentración. En 1990, las exportaciones

estadounidenses a Canadá fueron de 83 mil millones de dólares, y casi se triplicaron para 2006 al ser de 230.3 mil millones de dólares. Las ventas hacia México se cuadruplicaron en el mismo periodo al pasar de 28.3 mil millones de dólares a 134.2 mil millones para 2006.

Cuadro 1. Exportaciones entre México, Estados Unidos y Canadá, 1990-2006
Miles de millones de dólares

Destino →	Estados Unidos	% *	Canadá	% *	México	% *
Estados Unidos						
1990	---		83.0	21.0	28.3	2.1
2006	---		230.3	23.4	134.2	13.2
Canadá						
1990	95.2	74.6	---		0.5	.39
2006	316.8	84.1	---		3.9	.75
México						
1990	32.3	68.5	0.2	1.22	---	
2006	212.3	85.9	5.2	1.9	---	

*Porcentaje de sus exportaciones totales.

Fuente: Estadísticas internacionales de comercio, OMC (2006) y Comisión de Libre Comercio (2007).

Como lo indican los datos, un rasgo central para entender el proceso de integración en América del Norte se ubica en las interacciones económicas generadas en un área geográfica determinada que consecuentemente han derivado en mayores niveles de interdependencia económica. La creación de una nueva entidad económica regional no sólo identifica claramente a América del Norte como un bloque comercial relevante por su posición en el intercambio mundial de mercancías, sino que es fuente de un armazón que han reconocido México, Estados Unidos y Canadá para manejar temas relacionados con el flujo de comercio de bienes y servicios, el ingreso de capital y el movimiento de personas (Smith, 1993: 5).

En tal sentido, detrás de dichos intercambios económicos, sumando por supuesto, el flujo creciente de vinculaciones sociales, existe una dimensionalidad institucional que ha sido capaz de establecer múltiples canales y redes de intercambio, cooperación, información y regulación en América del Norte. Tal emergencia de actores económicos privados y sociales

es, de hecho, uno de los rasgos permanentes y de mayor significado para la reconfiguración de Norteamérica como región.

Por ello, no sobra hablar de la importancia que adquieren este tipo de intercambios. En 2004, por ejemplo, 276 millones de personas cruzaron la frontera entre México y Estados Unidos, así como también lo hicieron 91 millones de vehículos, 4.5 millones de camiones y 647,000 contenedores. De manera simultánea a estos intercambios ligados con la actividad comercial, diariamente se dan millones de contactos en la zona fronteriza relacionados con actividades laborales, educativas, culturales y sociales (US CBP, 2005).

Lo que ha sucedido en América del Norte nos habla de un fenómeno espontáneo de interacciones económicas y sociales en tanto producto de un patrón histórico que se ha reproducido en el tiempo con distintas consecuencias. En efecto, el establecimiento de instituciones derivadas de la instrumentación del TLCAN, si bien obedece a la lógica propia del Tratado, tiene como trasfondo las intensas vinculaciones económicas y sociales informales entre los tres países, mismas que los gobiernos decidieron formalizar y profundizar con el TLCAN.

Así, la comprensión del proceso de integración en América del Norte encuentra en el TLCAN un elemento clave para entender el tipo de interconexiones políticas, económicas y sociales generadas en un nuevo marco de reorganización institucional.

1.2 LA IMPORTANCIA DEL TLCAN PARA LA RECONFIGURACIÓN DE AMÉRICA DEL NORTE

El TLCAN constituye un acto jurídico-político fundamental para entender a la integración en América del Norte, pues con ello inicia un proceso de institucionalización de las relaciones trilaterales y bilaterales en aspectos tales como comercio, inversión, medio ambiente, asuntos laborales, y solución de controversias, entre otros. El TLCAN constituye, en este sentido, “el corazón legal y la estructura institucional (*de y*) para la integración” (Hakim y Litan, 2002: 10).

Como rasgo distintivo, destaca la esencia estrictamente comercial del TLCAN, pues su objetivo estratégico radica en el establecimiento de una zona de libre comercio en la región. No obstante ello, el Tratado representa un momento clave para la integración en América del Norte, pues es a partir de su puesta en marcha en 1994 que se comienza a observar no sólo una importante reconfiguración económica de la región, que claramente la contrasta con otros espacios regionales, sino una reordenación de las relaciones políticas y sociales entre los tres países.

Tal como lo hicimos notar, la instrumentación del TLCAN se dio en un contexto institucional marcado por un proceso de integración *informal* que se había comenzado a evidenciar desde hacía algunos años. Es un hecho que las motivaciones políticas del TLCAN no obedecieron a la creación formal de una entidad con personalidad jurídica internacional como la que caracteriza a otros esquemas de integración; más bien, el Tratado tuvo como trasfondo una realidad social y económica caracterizada por crecientes interacciones económicas, así como por intensos flujos de personas y el surgimiento de múltiples canales y redes sociales.

La emergencia de este tipo de integración informal en América del Norte se vio acompañada de la actuación de diversos actores económicos privados y sociales que generaron espacios transnacionales a través del desarrollo de múltiples transacciones y canales de comunicación en un

sentido horizontal, que fomentaron el crecimiento de una integración social y de procesos de interacción económica y social (Hurrell, 1997: 39-40).

Así pues, lo que se observa en la región debe ser entendido como un proceso en el que distintas unidades fortalecen sus nexos económicos y sociales, así como sus canales de comunicación e intercambios. Ya sea a través de acuerdos formales o mecanismos informales, esto es, mediante la acción deliberada de los actores gubernamentales y su capacidad para establecer acuerdos institucionales, o bien, por la actuación de actores no estatales, es que se institucionalizan los esquemas de integración.

En tanto instrumento jurídico-comercial, el TLCAN formaliza y estructura los intercambios económicos entre los tres países. Su naturaleza vinculada con la lógica del mercado ha determinado el tipo de integración en la región, diferenciándola en todo momento, de los intentos de integración política cuya intencionalidad busca crear una entidad autónoma que controle y dirija la integración. Es bien sabido, además, que no formó parte de las motivaciones iniciales de los gobiernos de América del Norte crear un cuerpo supranacional con miras a integrar una comunidad política o un Estado regional o federal en América del Norte.

Lo que se experimenta entre los tres países, más bien, tiene que ver con un proceso de integración económica regional potenciado por la creación formal de una zona de libre comercio, pero en la práctica, el Tratado no sólo regula los intercambios comerciales entre México, Estados Unidos y Canadá, pues también lo hace con los flujos de inversión. Del mismo modo, tiene implicaciones en otros sectores de las economías de los miembros de la región, en tanto busca proteger los derechos de propiedad intelectual, impedir distorsiones en las inversiones, incluye la liberalización de los servicios financieros, otorga trato nacional a los inversionistas y establece mecanismos de resolución de controversias. Además, fue el primer acuerdo comercial que incluyó acuerdos paralelos en materia ambiental y laboral e incluso, contiene algunos elementos de unión aduanera, específicamente en el sector de la computación, y de mercado común, en los servicios financieros (Studer, 2003: 24), por lo que bien puede argumentarse que el

TLCAN va más allá del establecimiento de una zona de libre comercio, pero tampoco puede hablarse de una etapa más avanzada de integración económica, no obstante algunos rasgos de adaptación en determinados sectores de las tres economías.

La integración económica en América del Norte se ha desarrollado bajo una lógica funcional y sectorial en virtud de que no existe una política común de convergencia en los parámetros macroeconómicos de las tres economías, pero sí en sectores determinados que provocan un *derrame* o *spillover* hacia otros sectores que se encuentran estrechamente vinculados. En efecto, la creciente integración de los mercados de México, Estados Unidos y Canadá ha seguido una dinámica expansiva que, partiendo de la liberalización comercial, ha afectado a otros sectores de la economía como la inversión, los servicios financieros, los derechos de propiedad intelectual, así como también ha propiciado la unificación de industrias como la automotriz o la de computación entre los tres países, o bien la de maquila y manufactura entre México y Estados Unidos.

Como consecuencia de lo anterior, es posible observar un efecto concreto que se relaciona con los llamados *spillovers domésticos* que se generan como producto de la lógica del TLCAN, que pueden tener, por otro lado, consecuencias intrusivas en los sistemas nacionales, pues es común que en un esquema asimétrico como el de América del Norte países como México e incluso Canadá, se vean en la necesidad de consentir exigencias en cuanto a la introducción de nueva legislación, así como de prácticas que pueden contaminar a las propias políticas nacionales (Shadlen, 2005). Así pues, han sido varios los ajustes o las reformas¹⁶ que se han tenido que

¹⁶ Con el inicio del sexenio de Carlos Salinas de Gortari y su proyecto "modernizador" de gobierno, se experimentó una reforma institucional orientada a la inserción de México en la economía internacional. Así, durante esa administración e incluso antes de la puesta en marcha del TLCAN, como lo detalla Cristina Puga, "se hicieron importantes reformas a la Constitución, se modificaron y crearon leyes y reglamentos, se eliminaron requisitos y procedimientos... (Se trabajó) en una nueva legislación 'orientada a eficientar las operaciones del mercado' como aquellas leyes vinculadas con la Correduría Pública y las Sociedades Mercantiles, la Metrología y la Normalización, la Competencia Económica, así como con la inversión en el sector agrícola (...). De tal modo, durante la negociación del tratado primero y de los acuerdos paralelos, después, se produjo un conjunto de importantes cambios de carácter legal que se dirigió justamente hacia la reorganización de la economía mexicana y su incorporación a un sistema regido por lineamientos internacionales. A lo largo del periodo se

hacer, al menos en el caso de determinadas instituciones y marcos legales en nuestro país, para administrar el Tratado o bien para tratar de dar un manejo más coherente con la agenda derivada del TLCAN y las interrelaciones que ha provocado a nivel trilateral y bilateral, como lo ha sido con los casos de instancias que tienen que ver con la inversión y la propiedad intelectual.¹⁷

De acuerdo con Andrew Hurrell, la creación de este tipo acuerdos institucionales prevé la aplicación de un complejo conjunto de disposiciones y reglamentaciones de gran alcance, lo cual sugiere que bien puede presentarse la clase de procesos sociales y políticos que tanta importancia tienen cuando se piensa en la integración europea: procesos de desarrollo de instituciones y de expansión a través de diferentes sectores, funciones de liderazgo para las élites técnicas y las burocracias internacionales, surgimiento de una estructura institucionalizada que se convierte en el centro de la movilización de los grupos de interés transnacionales..." (1997: 212-213).

En efecto, el Tratado ha operado en la región como un esquema funcional estipulando el surgimiento de determinados cuerpos organizativos para su operación como son la Comisión de Libre Comercio, y ha propiciado, por otro lado, la creación de otros órganos como producto de la interacción económica y que forman parte, también, de la lógica de la conexión económica entre los tres países, como son las Comisiones para la Cooperación Ambiental y Laboral a nivel trilateral, y el Banco de Desarrollo de América del Norte y la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza en el plano bilateral entre México y Estados Unidos, por ejemplo.

De acuerdo con los criterios del nuevo regionalismo, lo que sucede en América del Norte se corresponde con un modelo de reorganización política que, independientemente de las formas jurídico-legales que sustentan la

llevó un proceso de consolidación del modelo exportador a partir de la aprobación de reglas, leyes y reformas constitucionales que servirían simultáneamente para dar consistencia institucional a los cambios realizados y para dar la necesaria certidumbre a los empresarios nacionales y extranjeros en los diferentes estadios de la negociación... Junto a lo anterior, se llevó a cabo una silenciosa homogeneización de reglas que hace compatible la legislación mexicana con las de los otros dos países del TLCAN..." (2004: 86-87; 199-205).

¹⁷ Para una revisión detallada sobre el proceso de transformación legal en México en materias como éstas, véanse los trabajos de Berrueco (2005), Gómez Díaz (2005) y Posadas y Vega (2005).

operación institucional de la integración económica, han establecido diversos mecanismos formales e informales que trascienden la lógica estrictamente comercial, creando modelos de institucionalización en otros ámbitos de la relación trilateral, como lo es con respecto al medio ambiente y los asuntos laborales, en los que además se ven involucrados actores subestatales como agencias gubernamentales, gobiernos estatales y municipales, así como otros no estatales en la figura de empresarios y organizaciones no gubernamentales. Este involucramiento de actores ha generado una serie de transacciones en diversos niveles de gobernabilidad que se ve representada en una relación vertical y horizontal que se da ya sea entre actores federales y estatales, o bien entre no estatales y transnacionales.

Y ha sido tal entrecruzamiento de actores, tanto por sus estrategias como por sus expectativas, lo que ha dado sentido y alcance a la integración en América del Norte, pues a través de su acción se están recomponiendo los vínculos en la región, así como la operación institucional que sustenta gran parte de las actividades económicas y otras relacionadas y/o derivadas del TLCAN. De hecho, el tipo de transacciones y canales de comunicación establecidos entre las sociedades llega a constituirse en condición esencial para el éxito de cualquier proceso de integración,¹⁸ entendiendo por transacción la expresión de necesidades recíprocas entre varias entidades,

¹⁸ Para Karl Deutsch, esta condición básica depende de los vínculos de comunicación que se construyan entre las sociedades a partir de los siguientes elementos: 1) la compatibilidad de los principales valores políticos; 2) la capacidad de los gobiernos y estratos políticos relevantes de los países participantes para responder a los mensajes, necesidades y acciones surgidos entre ellos de una manera rápida, adecuada y sin recurrir a la violencia; y 3) la posibilidad de predecir mutuamente los aspectos relevantes del comportamiento político, económico y social de los miembros (1994: 379). Factores como el cambio tecnológico, industrial y económico, la movilidad de las personas, así como el alcance y flujo de las comunicaciones recíprocas son considerados como condiciones primordiales para solidificar la integración de dos o más entidades autónomas. De manera figurada, Deutsch considera a las comunicaciones como “el cemento de los grupos sociales en general y de las comunidades políticas en lo particular. Las comunicaciones permiten a un grupo pensar de manera conjunta, entender de manera conjunta y actuar de manera conjunta... A través de transacciones como el comercio, la migración, el turismo, los intercambios educativos y culturales y el uso de infraestructura de comunicación, se construye una estructura social no sólo entre las élites sino también entre las masas, infundiendo en ellos un sentimiento de comunidad, el cual se traduce en simpatía y lealtades mutuas; en un ‘nosotros sentimos’ confianza y mutua consideración; en una identificación parcial de auto imágenes e intereses; en predicciones mutuas de comportamiento... en suma, en un proceso dinámico y continuo de atención mutua, comunicación, percepción de necesidades y responsabilidades en el proceso de toma de decisiones” (Adler y Barnett, 1998: 7).

las cuales generan una red de transacciones mutuas expresada a través de intercambios diversos que reflejan el tipo de vínculos que establecen las sociedades.

Efectivamente, éste es, desde nuestra perspectiva, uno de los rasgos distintivos de la conformación de América del Norte como espacio regional y la característica central de la reorganización institucional en la región. En un esquema de gobernanza multinivel como el que nos ocupa, y como será abordado en los siguientes capítulos, el tipo de vinculaciones y transacciones generadas que dan sentido a la integración es entendido a partir de la consideración de que ya no son sólo los Estados, como actores unitarios, los que interactúan entre sí para dar forma a los espacios de integración regional.

Lo que se está experimentando en la actualidad es la desagregación de los mismos en múltiples subunidades estatales, y son éstas a través del incremento de relaciones *transgubernamentales*, así como de su interlocución con otros actores domésticos y regionales, las que dan forma a los acuerdos institucionales generados entre los países en un marco de recomposición regional.

Como se podrá comprender, a la luz de estas coordenadas sociohistóricas de la integración en América del Norte, no son pocos los actores de distinto tipo que se encuentran involucrados en ella. Cada uno de ellos ha asumido y asumirá, de acuerdo con sus percepciones e intereses, estrategias distintas con relación a la eventual institucionalización de esta dinámica. Pero primero quisiéramos ubicar las condiciones bajo las cuales han sido desarrollados los intercambios generados en marcos institucionales formales e informales.

1.3 LAS BASES DE LA DINÁMICA INSTITUCIONAL EN AMERICA DEL NORTE

1.3.1 La dinámica regional

La dinámica regional de América del Norte juega un papel central para entender las manifestaciones institucionales derivadas de la instrumentación del TLCAN, por lo que para comprender el modelo de reorganización institucional de la región se hace necesario analizar algunos de los rasgos condicionantes que, a nuestro juicio, han delineado los marcos regulatorios y operativos de la interacción institucional entre los tres países.

Un rasgo predominante de esta vinculación trilateral, y que por supuesto se ve reflejado en la integración norteamericana en tanto proyecto regional, se refiere a la asimetría estructural que les caracteriza. Una de sus mayores expresiones la encontramos en la distribución desigual de poder y de capacidades individuales. Como consecuencia de lo anterior, la creación de instituciones ha obedecido a una dinámica en la que los patrones de reorganización política e institucional son estimulados por el Estado dominante en la región (Payne, 2004: 214).

La convivencia en un espacio geográfico contiguo con una potencia hegemónica como Estados Unidos, con dos países menores en capacidad y poder internacional como México y Canadá (también asimétricos entre sí), que históricamente han guardado una relación de dependencia económica con ese país, ha dado lugar a un particular proceso de institucionalización en el que ha prevalecido la preferencia estadounidense de crear instituciones de tipo intergubernamental y/o informales que no impliquen grandes cesiones de autonomía, ni propicien excesos burocráticos. Pero habría que mencionar, también, que tanto por motivos políticos como pragmáticos, México y Canadá se inclinaron por dicha predilección, al considerar que una eventual supranacionalización de las instituciones regionales podría provocar un sometimiento a las políticas dictadas desde Washington.

Por otro lado, esta predisposición es indicativa de un rasgo más de la reconfiguración regional de América del Norte: la emergencia de un patrón bilateralizador que aplica tanto para determinados sectores de la economía como para el establecimiento de diversos mecanismos institucionales. En efecto, un elemento clave para entender el proceso de integración en América del Norte recae en la naturaleza bilateralizadora que en la práctica ha adquirido la integración. Tal como lo sugieren los datos, las relaciones económicas en América del Norte se comenzaron a desarrollar bajo un esquema en el que se observa claramente una fuerte vinculación de México y Canadá, por separado, con Estados Unidos, así como una escasa interacción entre los dos primeros países. Cabe resaltar, por supuesto, que esta estrecha interconexión se vincula con una situación de dependencia estructural entre las economías mexicana y canadiense respecto de la estadounidense.

Lo anterior se explica por el desarrollo histórico de relaciones fuertemente determinadas por el papel dominante que ha jugado Estados Unidos frente a México y Canadá. "...Las realidades de los flujos comerciales y de inversión, de patrones demográficos y afinidades culturales, entre otras variables, tienden a favorecer la continuación de un patrón histórico de bilateralismo, aunque los signos de un interés por ampliar la agenda norteamericana puedan percibirse por todas partes" (Randall, 1995: 38).

La asimetría estructural que acompaña a este fenómeno bilateralizador puede ser analizada a partir de lo que algunos autores han llamado el *sistema de "centro" y "radios" (hub and spoke system)*. Esquemáticamente, este sistema se visualiza como la estructura de una rueda en la que un país se constituye como el centro al cual están unidos dos radios. La idea central es que, en la situación de "centro y radios", los países que juegan la función de "radios" se encuentran en una posición de desventaja respecto del país "centro", en virtud de que este último, al contar con acuerdos con cada uno de los países "radio", puede tener un mayor acceso hacia cada uno de ellos, mientras que los últimos, si bien tienen acceso hacia el país "centro", de manera marginal lo tienen entre ellos (Kowalczyk y Wonnacott, 1992; Eden y Appel, 1993: 27, y Smith, 2000: 333).

Dicho sistema es fuente del proceso de *bilateralismo dual* (Pastor, 2004, 110) que caracteriza, en muchos sentidos, las relaciones en América del Norte. La bilateralización en la que Estados Unidos se colocó como actor central, si bien se relativizó con la negociación del TLCAN a través del surgimiento de patrones trilateralizadores -en los que los tres países se sujetarían a las mismas normas e instituciones para temas comerciales y de inversión, medioambientales y laborales-, ha persistido en la negociación de diversos acuerdos institucionales en la relación de Estados Unidos con México y Canadá por separado. Ciertamente, más allá de las convergencias entre los tres países de negociar un acuerdo comercial trilateral, lo que se ha observado como un rasgo fundamental del comportamiento de los tres gobiernos, de acuerdo con Peter Hakim y Robert Litan, ha sido que cada país prioriza sus relaciones bilaterales con los otros dos países (2002: 18).

Bajo esta condicionalidad estructural se generan tendencias centripetas, por ejemplo, en los casos de Canadá y México hacia Estados Unidos, desplazando a un plano secundario las relaciones recíprocas entre ellos, priorizando su vinculación bilateral con Estados Unidos. Además, en un esquema regional como el de América del Norte, donde Estados Unidos ejerce el papel de país dominante, se hacen evidentes las ideas y percepciones de vinculación con el exterior, como la tendencia estadounidense de resistirse a crear organizaciones internacionales complejas para evitar cualquier tipo de constreñimiento, o bien, como la preferencia por establecer acuerdos bilaterales, pues en un contexto bilateral, es mayor su poder relativo ante su contraparte (Pastor, 2001: 99).

Una consecuencia de esta bilateralización estructural y que ha formado parte de la evolución institucional derivada del TLCAN, descansa en la preferencia de los gobiernos por establecer acuerdos bilaterales en determinados temas de la agenda. Bajo este patrón de comportamiento se entiende el establecimiento de mecanismos bilaterales como el Banco de Desarrollo de América del Norte y la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza en el tema ambiental-fronterizo entre México y Estados Unidos y

la Sociedad para la Prosperidad en el tema del desarrollo social y regional, también entre ambos países.

Destaca de manera importante en esta lógica institucional, el establecimiento de iniciativas como los acuerdos de “fronteras inteligentes”, a través de los cuales Estados Unidos pretende garantizar la seguridad de sus fronteras después de los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001, entablando este tipo de acuerdos de manera separada, con Canadá y México. En el mismo sentido, se ubica la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), creada en marzo de 2005, con objeto de mejorar los estándares de seguridad y competitividad en la región, desde una perspectiva bilateral, aún cuando la esencia de la Alianza es trilateral.

Al respecto de la seguridad, quisiéramos decir que una tendencia importante de la vinculación en la región, aparejada con la bilateralización de temas, ha sido precisamente aquella que se refiere a la compartimentalización de la agenda y de cómo ello ha influido en el curso de la integración regional. Valdría la pena analizar el significado que ha tenido la seguridad para el proceso de integración en América del Norte después del 11 de septiembre de 2001, pues en los últimos años se ha convertido en un tema nodal de los encuentros presidenciales y del diseño de estrategias regionales. La centralidad que ha adquirido este tema para el futuro de Norteamérica tiene que ver, primordialmente, con el interés prioritario de Estados Unidos por construir un andamiaje de cooperación en la región que garantice su seguridad frente a posibles amenazas externas.

Lo anterior ha provocado, además, que la problemática de la seguridad sea indisociable de otros temas, específicamente, del comercial. Pero lo que quizás llama más la atención ha sido la necesidad por crear nuevos esquemas bajo la perspectiva de que es necesario reconocer entre los gobiernos a la seguridad como un reto y problemática comunes, ya sea por vías trilaterales o bilaterales, las que en cualquier caso, pueden otorgar un nuevo perfil a la reconfiguración de la región como entramado institucional.¹⁹

¹⁹ Para mayor información sobre las perspectivas de América del Norte, véanse los documentos elaborados por el Grupo de Trabajo Independiente sobre el Futuro de América del

Por otra parte, una variable más derivada de la asimetría estructural expresada en la reorganización norteamericana se relaciona con las capacidades institucionales de México, Estados Unidos y Canadá. Lo anterior se entiende a partir de las diferencias en los sistemas políticos, administrativos y legales de los tres países,²⁰ que pueden agravarse por la influencia que han tenido los patrones institucionales de Estados Unidos en disposiciones como las regulatorias, que están basadas en la tradición de las leyes y jurisprudencia estadounidenses, lo cual ha inclinado el diseño de las instituciones hacia la lógica jurídica sajona (Chambers y Smith, 2002: 16), lo que puede provocar un efecto de intrusión, particularmente para el sistema legal de México.

Lo anterior adquiere mayor importancia por las características de los sistemas federales de los tres países que reflejan una coexistencia compleja entre un sistema centralizado como el mexicano y los de Estados Unidos y Canadá, cualitativamente descentralizados, lo que ha propiciado dificultades, por ejemplo, en torno a la administración de regulaciones ambientales en las regiones fronterizas, e incluso en la propia aplicación del Tratado.²¹

Aparejado con lo anterior, particularmente en México puede observarse una debilidad institucional si son tomados en cuenta aspectos como la falta de consenso entre el gobierno y las fuerzas políticas nacionales en torno a las estrategias de integración de México con Estados Unidos y

Norte integrado por ex funcionarios gubernamentales, políticos, empresarios y académicos de México, Estados Unidos y Canadá, en específico el documento "Construcción de una Comunidad de América del Norte", de mayo de 2005, patrocinado por el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, el Consejo de Relaciones Exteriores de Estados Unidos y el Consejo Canadiense de Presidentes de Empresas. Consúltese la página web <http://www.consejomexicano.org>

²⁰ Valdría la pena señalar que esta asimetría explica algunos de los problemas relacionados con la aplicación del TLCAN, pues éste no tiene el mismo significado en los tres países. Como señala Jorge Witker, "...la pertenencia a diferentes familias jurídicas, *common law para el esquema sajón* en Estados Unidos y Canadá y *civil law* para el sistema mexicano, generan diferencias importantes en cuanto a la forma de interpretar y aplicar las leyes, la jerarquía de éstas, las facultades regulatorias y sancionatorias en los diferentes ámbitos de gobierno..." (2000: 264).

²¹ Al respecto, el mismo Witker señala que existe una asimetría jurídica de origen que se refleja en la operación del Tratado en cuanto a los derechos y obligaciones de los tres países, pues para México, por ejemplo, el TLCAN tiene un carácter autoaplicativo que le otorga el artículo 133 de la Constitución, mientras que para Estados Unidos es un acuerdo congressional que permite posponer o limitar una obligatoriedad vertical hacia los estados y los condados, y para Canadá aplica de manera condicionada en virtud de la negociación que se dio con las provincias y las regiones (2006).

Canadá. Pero otro aspecto que tiene una significativa implicación en el desarrollo de los mecanismos institucionales a analizar es aquel que se relaciona con la deficiente comunicación entre agencias gubernamentales como parte de una lucha interburocrática de intereses. En este mismo nivel podríamos hablar de los desencuentros entre los gobiernos federal, estatales y locales como producto de un esquema centralizado que mantiene una monopolización de los asuntos externos del país en la Federación.

Habría que agregar que en México se ha hecho necesaria una reforma legal, así como una reformulación institucional de la administración gubernamental, vinculada con la implementación del Tratado. Si bien dicha reforma institucional se ha circunscrito en un paulatino y complicado proceso de democratización, en el que es claramente perceptible una mayor inclusión de actores gubernamentales de los niveles estatal y local, así como una muy marginal participación de agentes no estatales en la toma de decisiones que se relacionan con la vinculación con Estados Unidos y Canadá, es fuertemente observable una debilidad institucional que ha afectado en algún sentido la eficiencia de los diseños, estrategias y vinculaciones de México con Estados Unidos y Canadá.

Por supuesto, lo anterior no es privativo del sistema político y administrativo en México, pues tanto en Canadá como en Estados Unidos son observables problemáticas similares en cuanto al tipo de pugnas interburocráticas, la falta de control burocrático de las acciones vinculadas con determinados temas de la agenda desde una perspectiva regional y/o bilateral por el carácter altamente descentralizado de la administración estadounidense, por ejemplo.

Con estas coordenadas, esta condicionalidad estructural ha influido fuertemente en el diseño institucional generado por el TLCAN, y a partir de ello se podrá entender el carácter predominantemente intergubernamental de las instituciones regionales, la desigual distribución de las obligaciones y funciones de los agentes involucrados en ellas, la organización diferenciada de los temas de la agenda en esquemas trilaterales y bilaterales, así como la creciente tendencia por establecer acuerdos informales como mecanismos de

cooperación en determinados asuntos de la agenda regional, trilateral y/o bilateral.

Pero este perfil institucional no puede ser explicado coherentemente si no se analizan los intereses y preferencias domésticas que se generaron en el contexto de negociación del TLCAN, y consecuentemente, en la creación de sus mecanismos institucionales.

1.3.2 Las preferencias gubernamentales en torno al sentido y alcance de la integración en América del Norte

Aparejado con las condiciones regionales que acabamos de analizar, las preferencias de los tres gobiernos en torno al tipo de integración regional tienen una implicación directa no sólo en torno a la ideología subyacente al TLCAN y al propio proceso de integración económica, sino también, con respecto a la concepción de los órganos derivados para la instrumentación del TLCAN.

En primer lugar, quisiéramos insistir en el carácter pragmático que distinguió la negociación del Tratado, pues hizo perceptible la convergencia de intereses y preferencias de los tres gobiernos sobre el desarrollo de negociaciones formales de crear una zona de libre comercio a fin de liberalizar sus intercambios comerciales y de inversión.²² Por parte de ningún gobierno se habló de la constitución de un mercado común o una unión política o social. Robert Pastor (2005) es más preciso al señalar las omisiones de los negociadores del TLCAN en cuanto a que en éste no fueron

²² El TLCAN se negoció de conformidad con el artículo XXIV del GATT, pues tal como se establece en dicho artículo, así como en el propio texto del Tratado, era propósito primordial desarrollar, aumentar y facilitar el comercio, además de establecer lineamientos para la cooperación trilateral, regional y multilateral con el fin de mejorar los beneficios del Acuerdo. Por otro lado, este artículo dispone que las partes contratantes convienen aumentar la libertad del comercio, desarrollando, mediante acuerdos libremente concertados, una integración mayor de las economías de los países que participen en tales acuerdos. Vale la pena señalar, también, que gran parte del texto del TLCAN tuvo como modelo la base legal del Acuerdo de Libre Comercio firmado entre Estados Unidos y Canadá de 1988; modelo al cual se incorporó México y al que se le sumaron algunas reservas y disposiciones en torno a la liberalización del comercio de nuestro país en virtud de las grandes asimetrías económicas que existen entre México y sus socios comerciales.

contemplados temas relevantes como inversión en infraestructura o migración; en sí, no buscó establecer un andamiaje institucional más eficiente que diera respuesta a los problemas económicos y sociales de la integración.

La motivación por crear exclusivamente una zona de libre comercio a través del TLCAN, y la consecuente estructura jurídico-institucional que se derivaría, refleja los objetivos particulares que tuvieron los negociadores de los tres países por crear un instrumento legal con disposiciones muy precisas. Esta preferencia fue producto de un cálculo que, en el proceso de negociación política, estuvo constreñido a condiciones domésticas muy particulares al interior de los tres países (Abbot, 2000: 519).

Por supuesto, en este proceso de generación institucional las ideas tienen un papel central. Para Helen Wallace, los esquemas de integración no sólo son resultado de las interacciones y la definición de intereses de los actores participantes, sino también de las ideas, pues éstas juegan una parte importante para la definición de los límites de la cooperación y para sostener dicha cooperación. La existencia de determinados valores, simbolismos, ideologías y doctrinas se reflejan en la visión que los países tienen sobre el mundo, así como en las preferencias en torno a las vías de regulación escogidas (1996: 22).

De lado del gobierno mexicano, por ejemplo, la preferencia por no ir más allá de la firma de un acuerdo comercial se derivó de la lectura que se hizo durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari en torno a las grandes transformaciones económicas mundiales.²³ Las consideraciones económicas para la negociación de un acuerdo comercial de tal magnitud con una

²³ Andrés Rozental, en uno de los trabajos más conocidos sobre los fundamentos de la política exterior salinista, señala que frente a las nuevas condiciones económicas internacionales de globalización de los mercados y creación de bloques regionales había que insertarse de manera realista a dichas tendencias internacionales. Así, la determinación de integrarse económicamente al bloque de América del Norte se tomó por razones internas y externas. En palabras de este autor: "El Tratado de Libre Comercio representa al mismo tiempo un ajuste respecto de la posición asumida por México frente a las propuestas al inicio de los ochenta y una adecuación del proyecto económico emprendido por el gobierno de Salinas frente a las condiciones imperantes en el sistema internacional. El TLC simultáneamente representa una parte de la nueva estrategia de desarrollo económico de México y constituye un símbolo de la forma en que el país se adapta a los grandes cambios internacionales" (1993: 62-63).

potencia mundial como Estados Unidos formaron parte de los cambios de apreciación en el gobierno mexicano en torno a la nueva posición internacional que adquiriría el país. Como apunta Guadalupe González, al comienzo de los años noventa el gobierno mexicano decidió encarar, en vez de resistir, el proceso de globalización económica introduciendo un amplio programa de reformas estructurales económicas con consecuencias de largo plazo irreversibles, al tiempo que la lógica de liberalización económica reforzaba la dependencia del país con Estados Unidos (2000: 1-16).

Bajo estas consideraciones, la firma del TLCAN tuvo el propósito político de instaurar un nuevo modelo económico, basado, en parte, en una creciente liberalización comercial que difícilmente pudiera revertir la reforma económica que desde mediados de los años 80 se había comenzado a instaurar. En este contexto, una motivación central para el gobierno mexicano de firmar un instrumento legal como el TLCAN consistió, precisamente, en utilizar al Tratado como un mecanismo que complementara el proceso de reforma estructural obligando con ello a las autoridades nacionales, de aquel momento y del futuro, a someterse a los marcos y disposiciones legales internacionales en materia de libre comercio e inversión y no dar marcha atrás al proceso de reforma.

Adicionalmente, tal viraje en la política económica del país sirvió de marco para presenciar un cambio cualitativo que desde algunos años atrás se hacía ya perceptible y que se refiere al acercamiento del gobierno con el sector privado. Si bien las condiciones de negociación del TLCAN se dieron en un contexto doméstico en el que se comenzaba a experimentar una mayor pluralidad de actores políticos y sociales en la toma de decisiones, eran muy escasos los canales efectivos de participación social, salvo aquellos en los que participaban los empresarios. Al respecto, Cristina Puga señala la coincidencia de propuestas entre la élite política y la empresarial al momento de la negociación que ayudó a concretar una alianza privilegiada en la que la actuación de los empresarios se caracterizó no sólo por su involucramiento directo en la propia negociación, sino por el establecimiento de canales de

comunicación con el gobierno orientados a la consolidación del nuevo modelo económico.²⁴

Esta nueva lógica tuvo como consecuencia directa una modificación importante en la percepción de la relación de México con sus vecinos del norte, pues contrario a los claros desencuentros que se habían observado, al menos entre México y Estados Unidos en administraciones pasadas, se buscó de manera clara y directa la integración económica con ese país, sin que ello significara que el gobierno mexicano tuviera la intención de concretar una integración política o un mercado común, pues se vería amenazada la independencia del país frente a su nuevo socio.

Esta misma consideración en torno a una eventual pérdida de soberanía ante Estados Unidos fue un punto importante para los negociadores canadienses de acordar un acuerdo que no rebasara las fronteras de un área comercial, pues ya desde la firma del Acuerdo de Libre Comercio de 1988 entre ambos países, diversos sectores de la sociedad canadiense mostraron su preocupación por considerar que el acuerdo podría convertirse en una amenaza de perder los beneficios de las políticas sociales establecidas en Canadá, así como de someterse a las disposiciones hegemónicas que pudiera dictar Washington en un esquema más amplio de integración regional.

Pero no obstante esta intranquilidad política, la eventual firma de un acuerdo comercial entre México y Estados Unidos a inicios de la década de 1990, propició una preocupación mayor para el gobierno canadiense, pues la negociación de un tratado con un país latinoamericano con las características de México, esto es, un país vecino importante para Estados Unidos por la complejidad histórica de la relación bilateral, hizo calcular al gobierno canadiense que ello lo podría dejar al margen de las negociaciones comerciales desde una perspectiva regional e incluso hemisférica, minimizando sus intercambios comerciales y de inversión con Estados

²⁴ Para una revisión detallada de la participación de los empresarios en la negociación del TLCAN, véase Puga (2004).

Unidos. En función de este cálculo, Canadá decidió integrarse a las negociaciones del TLCAN.

Por su parte, con la firma del Tratado, Estados Unidos buscó mejorar las condiciones de acceso al mercado mexicano para sus inversionistas y productores, lo cual había sido un objetivo de administraciones anteriores. Del mismo modo, quiso disminuir la migración de trabajadores mexicanos hacia su territorio, en virtud de que el Tratado podría generar mayores oportunidades de crecimiento y desarrollo económicos para México, por lo que la prosperidad de México haría a Estados Unidos un país más seguro.

Adicionalmente, la iniciativa de un acuerdo de libre comercio en la región fue una respuesta estratégica a la crisis del multilateralismo comercial en el marco de las negociaciones de la Ronda de Uruguay del GATT de mediados de los años 80. Así, se vio al TLCAN como una oportunidad para la política comercial estadounidense de crear una base continental mucho más sólida para sus intereses en el Hemisferio Occidental, así como para concretar un bloque regional de tal magnitud que colocara a Estados Unidos en mejores condiciones para competir con Europa y Japón en el nuevo escenario de competencia económica internacional. Estas motivaciones de tipo económico estimularon la consecución de un acuerdo comercial con México y Canadá, a pesar de las fuertes asimetrías que ambos países guardaban con respecto al tamaño de la economía estadounidense.

Por otro lado, el patrón histórico de Estados Unidos de no involucrarse en acuerdos institucionales internacionales que comprometan su autonomía política, o bien, de no participar en mecanismos institucionales altamente burocratizados influyó en la preferencia por establecer una zona de libre comercio con un mínimo cuerpo de organismos.²⁵ Al respecto, valdría la pena

²⁵ Relativo a la integración de esta preferencia, destaca la influencia que tienen actores domésticos en la conformación de los compromisos internacionales de los países. Durante el inicio de las negociaciones del TLCAN en Estados Unidos, y a diferencia de la situación de los gobiernos de México y Canadá que contaban con mejores condiciones domésticas para comenzar la negociación, el gobierno de ese país se vio constreñido a iniciar las negociaciones por el mandato constitucional que determina la facultad del Congreso de conceder al Poder Ejecutivo la capacidad para negociar acuerdos comerciales a través de la Autoridad de Promoción Comercial (*fast track*), sin que se realicen enmiendas o modificaciones a los acuerdos. En este contexto, se observó un complejo proceso de negociación entre ambos poderes y con otros actores interesados como sindicatos y organismos no gubernamentales

agregar que las negociaciones del TLCAN fueron iniciadas por el gobierno republicano de George Bush, por lo que no existía ningún incentivo por parte de la élite republicana y la base industrial relacionada con el partido, de crear una estructura institucional regional que pudiera interferir o regular las actividades empresariales (Abbot, 2000: 523).

Como puede observarse, tanto por razones históricas como político-ideológicas, los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá optaron por la conformación de un área de libre comercio que reflejara los intereses individuales de cada país que, no obstante ser de distinta naturaleza, resultaron ser compatibles (Chambers y Smith, 2002: 9). Desde la perspectiva institucional, las negociaciones en torno al TLCAN convergieron en un mínimo común denominador: crear un aparato de organismos suficiente para dar operatividad y eficacia al Tratado.

Se llegó, entonces, a un consenso mínimo en torno a los costos y beneficios del libre comercio, así como al tipo de comportamiento que se deseaba esperar. Con este panorama, la manera en que fue concebido el TLCAN se basó en una percepción muy particular sobre la naturaleza de la integración económica de la región: la potenciación de la liberalización del comercio y la inversión, al igual que la convergencia en algunos sectores de las tres economías.

Pero no obstante esta percepción de la integración económica de no ir más allá del libre comercio, se hizo clara la necesidad de crear un entramado institucional que tratara de dar certidumbre y forma a los intercambios económicos, así como gestionar algunos de los efectos consecuentes hacia otros rubros de la agenda regional como el deterioro ambiental, por ejemplo.

Esta concepción minimalista en torno a los organismos relacionadas con el TLCAN obedeció a las preferencias de los tres gobiernos por crear mecanismos que no implicaran ostentosos aparatos burocráticos ni entidades

ambientales a través de la formación de alianzas. Esta compleja negociación reflejó, por un lado, la tendencia en Estados Unidos de evitar la participación en aparatos internacionales que impliquen un mayor costo que un potencial beneficio, pero por otro lado, abrió la posibilidad de ampliar los términos de la negociación e incluir temas como la protección ambiental y la situación laboral que a final de cuentas fueron centrales para la posterior ratificación del TLCAN en el Congreso estadounidense. Para una revisión detallada de este proceso de autorización, véase Mayer (1998: 31-106).

supranacionales a las cuales debiera cederse soberanía. Por el contrario, se buscó establecer un reducido cuerpo institucional, lo suficientemente preciso y detallado, para instrumentar las disposiciones del Tratado.

Al respecto, valdría la pena resaltar lo que señala Miles Kahler sobre el contexto internacional de institucionalización en el que se inscribió la negociación del TLCAN. Para este autor, el TLCAN forma parte de los esquemas del *nuevo regionalismo* que comenzó a desarrollarse a principios de la década de 1990, y que como ya vimos, tiene como rasgo primordial la reorganización de espacios regionales a partir de las complejas interacciones que se experimentan en los procesos de integración económica. En efecto, el TLCAN se negoció en un contexto internacional de creciente institucionalización económica, esto es, se inscribió en una tendencia de establecimiento de acuerdos que buscan regular los temas de la agenda comercial internacional, formando parte de la gran ola de certificación de Acuerdos Comerciales Regionales (ACR) que se experimentó en los años noventa, estipulados en concordancia con el régimen global del comercio del GATT.²⁶

La reflexión que realiza Kahler es interesante porque se percata de que a pesar de que el nuevo regionalismo ha sido impulsado por una mayor integración económica y enfrenta una agenda de política más compleja,²⁷ y de que es probable que la integración económica regional haya sido y continúe siendo la principal fuente de innovación institucional, en la práctica no ha predominado ninguna fórmula institucional particular, así como tampoco existen evidencias sobre una sensación de necesidad por establecer instituciones regionales complejas. Con este argumento, Kahler cuestiona

²⁶ De acuerdo con datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), entre 1948 y 1994 el GATT recibió 124 notificaciones de ACR en materia de comercio de mercancías. Para julio de 2007, la OMC tenía registrados 380 acuerdos regionales, de los cuales más de 240 se notificaron después de 1995 cuando la organización entró en vigor. Asimismo, se prevé que esta tendencia de firmar ACR incremente a 400 su número para el año 2010. Véase (http://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_s.htm).

²⁷ Esta nueva agenda política incluye temas que van más allá de los acuerdos comerciales e incluso de las uniones aduaneras, pues introduce materias sustantivas de la interacción económica, política y social de los países como los regímenes de inversión, el comercio de servicios, así como cuestiones no fronterizas que pueden afectar los intercambios fronterizos. En este mismo nivel de prioridades se insertaron temas sensibles como las políticas ambientales y laborales (Kahler, 1997b: 29).

una visión convencional en torno a que la integración económica debería producir inevitablemente instituciones más fuertes y centralizadas al señalar que las instituciones asociadas con el nuevo regionalismo muestran una gran variedad, pues los procesos de integración económica regional y los patrones de política interna con ella asociados han producido un patrón de evolución institucional ambiguo (1997b: 29-48).

Las organizaciones relacionadas con el TLCAN parecen reproducirse en este patrón, pues la evidencia empírica muestra que el proceso de integración económica potenciado por el Tratado no ha seguido una vía secuencial que establezca cuerpos centralizados y consolidados como sí lo ha sido, por ejemplo, la experiencia europea. No obstante ello, ha sido necesario el establecimiento de un determinado número de mecanismos que le den coherencia operativa al Tratado, lo que ha provocado un particular proceso de reorganización institucional que busca dar forma a los intercambios para los que el Tratado fue creado, y que sin duda ha producido vinculaciones que han impactado el desarrollo institucional de la región.

Desde esta óptica, y para ampliar la explicación sobre la peculiaridad institucional derivada del TLCAN, habría que mencionar que la negociación del Tratado se dio en el mismo contexto de negociación de la OMC, caracterizado por una creciente, pero aún deficiente, normalización de las reglas comerciales. Así, los negociadores de los tres países contaban con un marco referencial muy similar en todas las negociaciones comerciales que realizaban, por lo que parte de la lógica negociadora recayó en implementar reglas de mayor precisión, que pudieran evitar costos de transacción entre gobiernos y agentes particulares. Además, la ausencia deliberada de un ente decisorio al que le fuera delegada autonomía para administrar los asuntos comerciales de la región, explica también que los negociadores optaran por establecer reglas más precisas (Abbot, 2000: 525).

En suma, a estos rasgos de la política regional norteamericana quisiéramos equipararlos con las líneas de un plano de planta arquitectónico, que es el que define los espacios reales de una construcción. En tal sentido, la asimetría estructural que determina las relaciones en Norteamérica a

través de la desigual distribución del poder y las capacidades económicas de los tres países, las diferentes tradiciones ideológico-políticas, institucionales y jurídicas de cada uno de ellos, la consolidación de Estados Unidos como centro hegemónico en la región y el desarrollo de un bilateralismo dual mediante el cual es posible advertir la estructuración de dos relaciones (México-Estados Unidos y Canadá-Estados Unidos), así como la creciente propensión por establecer acuerdos intergubernamentales informales paralelos a los formales, constituyen, desde nuestra perspectiva, los rasgos más significativos de la dinámica institucional regional.

2. EL DISEÑO INSTITUCIONAL EN AMÉRICA DEL NORTE

Hasta este momento, hemos analizado a la integración en América del Norte como un proceso sociohistórico cuya naturaleza ha avanzado hacia formas más estructuradas de vinculaciones e interacciones de tipo económico, político y social. Esta transformación continua de la dinámica regional ha favorecido el surgimiento de un modelo de *reorganización institucional* como un proceso de creación de nuevas estructuras y procedimientos, a partir de los cuales los gobiernos buscan convenir las normas y pautas de comportamiento que se generan en condiciones de creciente interacción regional.

Como ya lo advertimos, en este fenómeno de reorganización institucional, el TLCAN ha jugado un papel decisivo para el diseño de los organismos que operan en la región, pues sus disposiciones legales y procedimentales han servido de columna vertebral para el establecimiento de las comisiones formales relacionadas con su propia instrumentación. Del mismo modo, en virtud de la creciente interacción económica, social y política que ha generado entre los países, tanto a nivel trilateral como bilateral, el TLCAN ha sido pieza clave para la creación de mecanismos informales, a través de los cuales también se hace clara una reestructuración de los nexos regionales.

La centralidad del TLCAN, en tanto eje formalizador de los vínculos en América del Norte, puede entenderse como parte de un movimiento de *legalización*²⁸ en el que los gobiernos han aceptado obligarse a disposiciones legales internacionales a través de la creación de nuevas instituciones, con el

²⁸ La Teoría Institucional ha desarrollado este concepto de legalización para entender el uso y las consecuencias de la ley en la política internacional. Esta escuela considera que la legalización, en tanto forma particular de institucionalización, representa la decisión de imponer a los gobiernos constreñimientos legales internacionales, en diferentes temas de interacción. A través de este concepto, los autores pretenden explicar por qué los Estados se inclinan por la creación de instituciones legalizadas. Del mismo modo, exploran las consecuencias de la legalización en los participantes de los procesos legales y políticos, como en el sistema internacional, y de cómo la política internacional con instituciones legalizadas difiere de la política con instituciones no legalizadas (Goldstein, Kahler, Keohane y Slaughter, 2001).

objeto de garantizar una solución perdurable a algunos problemas y/o temas derivados de la interacción económica.²⁹

En este sentido, es posible observar en el TLCAN una capacidad creadora de organismos al establecer y fomentar, por vez primera y desde una perspectiva regional, estructuras trilaterales y bilaterales, formales o informales, orientadas a la regulación y administración de los intercambios que ha buscado potenciar el mismo Tratado. En tal virtud, al TLCAN puede considerársele una especie de guía a través de la cual los gobiernos no sólo han dirigido, potenciado y/o limitado el proceso de integración económica, sino también, las interacciones y vinculaciones institucionales de la región, a partir de la generación de redes inter y transgubernamentales, tanto en un sentido vertical como en otro horizontal.

Habíamos adelantado ya en el primer capítulo una definición preliminar sobre institución internacional como un conjunto de reglas persistentes y conectadas (formales o informales) que prescriben comportamientos, constriñen actividades y dan forma a expectativas (Keohane y Martin, 2003: 78). Ampliando un poco más esta definición, una institución internacional es el producto de acuerdos explícitos, negociados entre actores internacionales, sean éstos estatales o no estatales que buscan hacer a la cooperación posible y duradera, al menos en ciertas circunstancias. Así pues, una institución es una respuesta racional que se da de manera negociada entre los actores para resolver los problemas que enfrentan (Koremenos et al, 2001: 761-763).

Desde la perspectiva de Douglas North las instituciones se corresponden con las *reglas del juego en una sociedad* a manera de limitaciones ideadas por el hombre para dar forma a la interacción humana, y como tales, consisten en normas escritas formales y códigos de conducta generalmente no escritos que subyacen y complementan a las reglas formales. Y aunque una de las funciones de las instituciones reside en la reducción de incertidumbre al

²⁹ Por institucionalización entenderemos la manera en que se “organizan la mayoría de las actividades de los individuos de una sociedad en pautas organizacionales definidas, desde el punto de vista de algunos de los problemas básicos perennes de cualquier sociedad o vida social ordenada” (Eisenstadt, 1979: 85). Además, a través de la institucionalización las actividades sociales son reguladas por la conformación de una estructura estable de interacción humana con el fin de reducir los riesgos de la incertidumbre social (Appendini y Bislev, 1999: 19).

proporcionar una estructura de vida diaria, no necesariamente siempre se es eficiente. En su análisis, North distingue claramente a las instituciones (como reglas del juego) de las organizaciones u organismos que representan a los jugadores del juego y son producto o consecuencia del marco institucional. El papel de estos jugadores recae en ser los agentes del cambio institucional, en virtud de que son creados por un propósito deliberado como consecuencia de la oportunidad, y conforme evolucionan tales organismos pueden alterar a las propias instituciones. Así, la interacción entre el marco institucional y las organizaciones determina la dirección del cambio institucional (1990: 13-22).

En estos términos, podemos considerar al TLCAN en tanto conjunto reglamentario de normas y conductas, como una institución de nueva creación, pues de ahí se desprenden normas escritas que establecen las reglas del juego para las interacciones en la región, particularmente en los ámbitos del intercambio comercial, la inversión y otros temas derivados. A partir de sus disposiciones reglamentarias, el Tratado busca reducir la incertidumbre y dar forma a los intercambios entre los tres países y precisa auxiliarse de un conjunto de organismos, que nosotros denominaremos genéricamente como *mecanismos institucionales*. Considerados como los jugadores del juego, estos mecanismos operan como cuerpos organizacionales de implementación de normas y prácticas, y tienen como propósito el cumplimiento de los objetivos establecidos por los países, por lo que fundamentalmente pueden ser considerados como espacios de deliberación intergubernamental, aunque también pueden ser visualizados, desde una perspectiva pluralista, como ejes de articulación con una variedad de actores.

Ciertamente, para la aplicación del TLCAN fue necesario crear organismos a los cuales se les delegó poca autoridad como consecuencia de la deliberada precisión establecida en el Tratado. No obstante ello, y enfatizando su papel como agentes de cambio institucional, estos organismos que ocupan el interés de esta investigación, contienen en sí una dinámica muy compleja por el tipo de interacciones que se dan entre los actores y sus racionalidades.

2.1 LA CENTRALIDAD DEL TLCAN EN LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DE AMÉRICA DEL NORTE

Como lo acabamos de mencionar, la instrumentación del TLCAN se ha dado en un contexto internacional de creciente institucionalización de reglas y comportamientos que ha modificado la forma en que diversos actores, ya sean políticos, económicos o sociales, interactúan en procesos de integración. En específico, la institucionalización económica ha tomado diversas formas en función del tipo de actores que confluyen y la manera en que moldean sus espacios organizativos.

La creación de un modelo institucional intergubernamental de corte *minimalista*, como el que impera en América del Norte, es un tipo de reorganización que sustenta a la integración a partir del desarrollo de una vinculación que se auxilia de órganos establecidos por los gobiernos para mantener el control sobre los procesos de toma de decisión y de iniciativa de acción. Bajo este esquema, los mecanismos institucionales que son creados operan como agentes o cuerpos técnicos a los cuales los mismos gobiernos otorgan pocos poderes. Este carácter técnico busca facilitar los objetivos primordiales del Tratado y ejecutar las disposiciones legales del mismo, por lo que tales órganos carecen de suficiente autoridad y no tienen la capacidad para hacer avanzar el proceso de integración más allá de las prioridades y preferencias de los gobiernos (BID, 2002: 88; Mattli, 2003: 161-164).

Así pues, esta arquitectura de estilo minimalista propone un diseño limitado a las necesidades de instrumentación del Tratado, y abandona la idea de simbolizar una representación de la integración en la región que traspase las fronteras del libre comercio. Ciertamente, el TLCAN no traza las bases de instrumentación para un complejo conjunto de organismos regionales a los que se concedan poderes autónomos que ejerzan un sistema de pesos y contrapesos entre sí.

Pero no obstante esta reducción simbólica y material, el TLCAN representa en sí una compleja estructura que regula innumerables e importantes temas de la agenda trilateral. Tal como nos dice Frederick Abbot,

hay que entender al Tratado a partir de la precisión de sus detalles y disposiciones. El TLCAN es un acuerdo comercial altamente detallado, ya que comprende 22 capítulos que establecen obligaciones específicas en torno al comercio de bienes y servicios, inversión, derechos de propiedad intelectual, servicios financieros, barreras técnicas al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, compras de gobierno, medidas de salvaguarda y mecanismos de solución de controversias. Incorpora una panoplia de anexos que detalla el alcance (y los límites) de las cláusulas relacionadas con las legislaciones internas de cada país. El TLCAN fue diseñado con un nivel de detalle sustancialmente alto a fin de que no considerar la adopción de organismos secundarios a los necesarios, pues al incrementar el nivel de detalle en un documento escrito se reducen los riesgos de incertidumbre y ambigüedad en los intercambios (2000: 524).

De este modo, el TLCAN ha representado el núcleo legal de y para la formalización de los intercambios económicos en la región al comprender las bases de la institucionalización de las relaciones comerciales trilaterales. Pero no obstante su precisión legal, con frecuencia se observa una cierta propensión de los gobiernos a no cumplir con las reglas establecidas en el Tratado,³⁰ lo cual pone en riesgo no sólo el cabal cumplimiento del TLCAN, sino que tal comportamiento puede generar un nocivo trato recíproco entre los países. Por supuesto, esto nos habla de la ineficacia de los mecanismos institucionales encargados para solventar controversias. Al respecto, valdría la pena señalar el debate suscitado en torno a la necesidad de reformar las instituciones ya establecidas o de crear otras nuevas. En el caso de los mecanismos de solución de controversias, algunos autores se han proclamado por su sustitución con la creación de una Corte norteamericana en asuntos comerciales y de inversión (Pastor, 2001; Hakim y Litan, 2002: 11). Existe, por otro lado, una corriente distinta que señala que no es necesario el establecimiento de nuevos mecanismos, sino la actualización de los existentes, o bien, la utilización de

³⁰ Han existido algunos casos que ejemplifican el incumplimiento de las disposiciones del Tratado y que han perjudicado las relaciones comerciales regionales. Con respecto a México, el tema de la entrada del transporte a Estados Unidos es uno de ellos. Otro también muy sensible tiene que ver con los conflictos entre Canadá y Estados Unidos por la madera. Estos temas no han podido ser resueltos satisfactoriamente a través de los canales establecidos por el TLCAN.

otros esquemas, como los binacionales, que puedan dar salida a problemas muy sensibles de las relaciones comerciales entre los tres países (Schwanen, 2005).

En todo caso, a pesar de ser el TLCAN un instrumento fundamental para las transacciones de la región y de lo vanguardista que fue como acuerdo comercial al momento de su negociación, se ha hecho evidente la necesidad de actualizar algunas de sus disposiciones frente a las condiciones imperantes del mercado regional norteamericano, así como ante algunas demandas sociales. Pero lo cierto es que sin el TLCAN no sería posible entender a la integración norteamericana como un proceso de creciente institucionalización de reglas, por lo que vale pena preguntarse cuál es el carácter específico de los mecanismos derivados del Tratado, a lo que nos abocaremos en la siguiente sección a fin de conocer el tipo de institucionalidad generada en América del Norte con la puesta en marcha del TLCAN.

2.2 GÉNESIS DE LOS MECANISMOS INSTITUCIONALES EN AMÉRICA DEL NORTE: MODELOS Y TENDENCIAS

Como toda construcción social, las instituciones no surgen en el vacío ni de manera accidental. En el caso de los mecanismos institucionales aparejados al TLCAN, éstos fueron producto de un deliberado proceso de negociación doméstica e internacional que determinó su diseño y funcionamiento, a partir de la lógica histórica y regional en las que están inscritos. Hemos considerado esta creación de mecanismos parte sustantiva de un novedoso proceso de reorganización institucional en América del Norte, pues partimos de la idea de que a pesar de la preexistencia de fuertes nexos informales en la región, antes del TLCAN no había mecanismos trilaterales que estructuraran los vínculos regionales.

Así pues, con el Tratado fue inaugurada una nueva etapa de interacción económica, política y social, así como institucional, que claramente ha dejado ver las preferencias de los tres gobiernos en lo relativo a la naturaleza y características de dichas instituciones, al alcance de las mismas y al tipo de temas en que han decidido vincularse (Aggarwal, 1998: 14).

Hemos dividido este fenómeno de evolución institucional en tres momentos generacionales, por considerar que nos hablan de contextos, que si bien se desarrollan en un marco general de condiciones regionales, han dado pauta a modelos muy específicos de institucionalización dependiendo del tipo de negociación al que estuvieron sujetos y de la preferencia de los actores participantes. El primero de estos momentos se ubica en la negociación inicial del TLCAN y se refiere a aquellos mecanismos que buscan darle operatividad. El segundo se desarrolla alternamente a la negociación del Tratado e introduce instituciones que buscan solventar problemas aparejados con la aplicación del Tratado; mientras que el tercero se desarrolla como producto de las crecientes interacciones del TLCAN y los mecanismos creados son posteriores a la entrada en vigor del Tratado.

Pero algo que nos interesa conocer, y que será desarrollado extensamente en los tres capítulos subsecuentes, es la calidad de los nexos

institucionales desarrollados desde la perspectiva de creación de redes regionales y transgubernamentales y sus variaciones en función de los temas de la agenda. Asimismo, la clasificación en tres momentos generacionales nos habla de las inclinaciones de los tres gobiernos por formalizar algunos mecanismos para la administración de determinados temas, así como, por otro lado, reafirmar el patrón informal de cooperación, sólo que ahora en una perspectiva de integración regional. De igual modo, nos es posible distinguir una tendencia de bifurcar la cooperación por vías bilaterales y trilaterales como resultado de las preferencias de negociación entre los países para temas específicos de sus agendas compartidas.

En todo caso, estas tendencias expresan una yuxtaposición de modelos institucionales que alimentan la propia densidad de los acuerdos regionales. Tal reorganización en acuerdos de tipo formal o informal, trilateral o bilateral, en sus versiones formal-trilateral, formal-bilateral e informal-trilateral-bilateral, nos habla de lógicas diferenciadas para la solución de problemas o, bien, de formas de cooperación empleadas en función de los recursos institucionales disponibles y del acercamiento hacia los intereses o temas prioritarios de los países.

2.2.1 El primer momento. Los mecanismos institucionales necesarios para la aplicación del TLCAN

La primera generación de instituciones tiene su origen en el proceso mismo de negociación del TLCAN. Estos mecanismos institucionales se encuentran contenidos en el texto del Tratado para darle operatividad y continuidad y comenzaron a operar en 1994 con su entrada en vigor. En este primer momento generacional pueden percibirse dos etapas de creación institucional. La primera se desarrolla en la fase inicial de la negociación del TLCAN en la que fueron instituidos la Comisión de Libre Comercio (CLC) y los mecanismos de solución de controversias. La segunda tuvo lugar en el contexto de una negociación posterior para lograr la ratificación del Tratado en el Congreso de

Estados Unidos y en dicha negociación se inscriben los Acuerdos Paralelos que crearon la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) y la Comisión para la Cooperación Laboral (CCL).

Este primer momento es clave porque inaugura un movimiento de formalización de organismos trilaterales a través de los cuales los gobiernos reconocen sus obligaciones legalmente, al tiempo que establecen nuevos canales de cooperación, homologación, información y comunicación entre los tres gobiernos. Asimismo, dice mucho de la naturaleza de los vínculos que los gobiernos deseaban fortalecer, destacando la preferencia por crear mecanismos intergubernamentales, alejando toda posibilidad de supranacionalizar los temas regionales. Estas preferencias intergubernamentales que distinguieron la negociación del TLCAN dieron como resultado directo el establecimiento de mecanismos de carácter técnico integrados por funcionarios de los tres gobiernos con objeto de supervisar la aplicación del Tratado, así como de controlar sus agendas domésticas.

De igual forma, este tipo de instituciones nos habla del alcance del proceso de integración económica en América del Norte, al abarcar exclusivamente temas relacionados con el intercambio comercial y la inversión en sintonía con la creación de una zona de libre comercio. Aunque hay que mencionar, también, que de manera marginal fueron incluidas en la agenda regional las problemáticas del medio ambiente y de asuntos laborales.

Pero no obstante esta naturaleza intergubernamental, existen algunos elementos que nos hablan de cierto carácter plural³¹ que se hace patente en el diseño institucional de las Comisiones para la Cooperación Ambiental y Laboral, elemento que se introdujo después de la negociación inicial del texto del Tratado. Fue así, en un “contexto de exigencia” en tanto espacio democrático en el que pueden convenirse demandas provenientes de grupos sociales y

³¹ Al respecto, quisiéramos destacar la importancia que tiene la política doméstica para entender las variaciones institucionales de los acuerdos relacionados con el TLCAN, pues es a partir de las preferencias de los grupos domésticos, su movilización y representación en las instituciones, tanto internas como transnacionales, que pueden analizarse las causas y consecuencias del tipo de vinculación institucional que se deriva entre los países, así como las transformaciones institucionales al interior de cada uno de ellos como respuesta a los desafíos de la interacción económica regional. Para una mayor comprensión sobre este tema, véase (Goldstein et al, 2001: 1-15).

políticos en interacción, en el que se hizo patente la presión y participación de organizaciones no gubernamentales laborales y ambientales, para incluir en el diseño -particularmente de la Comisión para la Cooperación Ambiental- una determinada cuota de intervención social en los cuerpos de decisión y operación, así como también se incluyó la posibilidad de demanda y petición ciudadana.

Y aunque es clara una mayor participación social en estos mecanismos de carácter formal, estos mismos se desenvuelven bajo el esquema de redes transgubernamentales. En efecto, con este tipo de mecanismos se experimenta una transformación importante de los nexos burocráticos entre los tres países, en los que las agencias y/o ministerios de los gobiernos se colocan en el centro de la reestructuración organizacional en la región. Particularmente, estas instituciones se desarrollan en un esquema de estructura bisagra en la que dichas agencias burocráticas juegan un papel de articuladores tanto en un plano horizontal como en otro vertical; esto es, con sus contrapartes, con otros mecanismos regionales y con las sociedades en los tres países.

Así pues, en esta primera generación son introducidos los mecanismos formales necesarios para la correcta aplicación del TLCAN y están insertos en la lógica legal de la integración económica, pues tienen capacidad para regular procedimientos y comportamientos, así como para homologar normas.

2.2.2 El segundo momento. La tendencia por establecer órganos bilaterales

En lo que hemos considerado un segundo momento generacional encontramos el establecimiento de otros mecanismos formales como el Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN) y la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF). Estas instituciones no se encuentran contenidas en el texto del TLCAN, pero son resultado de una negociación bilateral entre México y Estados Unidos que se dio de manera alterna al proceso de cabildeo para la ratificación del Tratado en el Congreso estadounidense, en noviembre de 1993.

La instrumentación de este tipo de acuerdos reproduce la tendencia bilateralizadora de la integración regional, así como también hace perceptible la sectorización o compartimentalización de la agenda norteamericana, al crearse un mecanismo de cooperación en un tema específico de la interconexión bilateral, referido exclusivamente a la problemática ambiental fronteriza entre ambos países.

Al igual que las instituciones de la primera generación, tanto el BDAN como la COCEF son de naturaleza intergubernamental, pero destaca de manera muy significativa la participación de actores subnacionales y no estatales que se ven involucrados y afectados por la problemática ambiental fronteriza.

Cabe mencionar que el contexto de exigencia para la creación de estos organismos, autodenominados como instituciones "hermanas", fue similar al de la negociación de los Acuerdos Paralelos, al incluirse una demanda para su establecimiento bajo el argumento de promover el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades transfronterizas que eventualmente se verían afectadas por los efectos perniciosos del libre comercio.

En este segundo momento se observa, únicamente, la creación de mecanismos bilaterales para un tema específico de la agenda México-Estados Unidos. Asimismo, aunque éstos no pierden su esencia intergubernamental destaca la organización de ambas instituciones como cuerpos relativamente independientes. Esta generación de instituciones es significativa porque a pesar de ser mecanismos accesorios o secundarios al TLCAN, cuentan con una agenda muy específica de temas y problemáticas y son capaces de establecer políticas y programas de cooperación, así como de generar redes de interconexión con grupos políticos y sociales interesados y/o afectados por el tema ambiental.

Al principio de esta investigación hablamos de la existencia de una dinámica denominada *bilateralismo dual* como un patrón de comportamiento recurrente entre los tres países, y aunque se refleja en la creación de instituciones de corte bilateral, se encuentra inserta en el marco de una vinculación trilateral estructurada a partir del TLCAN. En efecto, es posible

advertir el establecimiento de este tipo de mecanismos bilaterales en temas muy específicos de la agenda de los tres países como el ambiental o la seguridad fronteriza. Así pues, esta bilateralización de la agenda responde a una tendencia histórica que se desarrolla en un marco de referencia trilateral.

En el caso de la relación entre México y Estados Unidos lo anterior se ha reflejado de manera significativa en el tema ambiental,³² mientras que en la relación Estados Unidos-Canadá se aprecia con mayor precisión en la seguridad transfronteriza. No obstante este ejercicio institucional previo, las instituciones bilaterales estudiadas en esta investigación, particularmente el BDAN y la COCEF, no obstante que son resultado de una problemática bilateral parten de una lógica trilateral por ser producto directo del TLCAN y de la previsible afectación entre mayor intercambio comercial y deterioro ambiental en la región fronteriza de ambos países.

Lo hemos dicho, estas instituciones pueden ser consideradas como la continuación de un patrón discontinuo de instituciones bilaterales en la materia, pero encuentran su lógica en el proceso de negociación del TLCAN, por lo que, de manera alterna a la negociación del Tratado, el binomio BDAN-COCEF forma parte del nuevo *impulso* relacionado con la preferencia de México y Estados Unidos por formalizar/legalizar sus patrones de interacción para materias en particular.

De hecho, estas instituciones de tipo formal son respuesta a este impulso de renovación de patrones de cooperación en la región, tal como lo fue el propio TLCAN y sus Acuerdos Paralelos, pero al abarcar una lógica bilateral comportan otro tipo de dinámicas y estrategias institucionales. Por lo anterior, el establecimiento de estas instituciones lo ubicamos en un segundo momento de reformulación institucional, pues aunque son paralelas al TLCAN, surgieron de una negociación distinta al Tratado que involucró a actores bilaterales muy específicos, en donde se puede percibir notablemente la participación de agentes locales y sociales, en un esquema mucho más amplio de vinculaciones multinivel. Lo anterior parece ser un rasgo exclusivo de estas organizaciones,

³² Entre los antecedentes del binomio BDAN-COCEF están la creación de la Comisión Internacional de Límites y Aguas (1944), los Acuerdos de la Paz (1983) y el Plan Integral Ambiental Fronterizo (1992-1994.)

pues aunque obedezcan una pauta general en torno a las particularidades de la reorganización en América del Norte, referidas a un carácter intergubernamental y sectorial, parecen conformar una comunidad transregional en la que participan un sinnúmero de actores que no están presentes en las comisiones trilaterales.

2.2.3 El tercer momento. La preferencia por mecanismos informales

Por último, hemos ubicado un tercer momento de creación institucional con la aparición de mecanismos de tipo informal,³³ mismos que han tenido lugar después de la entrada en vigor del TLCAN como consecuencia de las interacciones generadas por el Tratado. La aparición de estos acuerdos después del año 2000 da cuenta de la creciente tendencia de los tres gobiernos por preferir la administración de los asuntos regionales a través de una vía informal. En este nivel se encuentran iniciativas como la Sociedad para la Prosperidad, la Alianza México-Canadá, las Alianzas de Fronteras Inteligentes y la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte, principalmente.

Estos mecanismos además de tener una naturaleza informal, poseen un carácter de organización dual que se percibe en la instrumentación de acuerdos bilaterales y/o trilaterales. Operan como esquemas intergubernamentales o público-privados. En estos últimos los gobiernos actúan como agentes *bisagra* al concretar proyectos en los que el sector privado tiene un papel fundamental.

³³ Para Charles Lipson, los acuerdos informales son un rasgo relevante para la comprensión de la cooperación internacional. Un acuerdo informal se define por sus características: 1) la preferencia por evitar obligaciones formales, entendidas éstas como aquellas que necesitan ser ratificadas por cuerpos legislativos; 2) la flexibilidad de renegociación o modificación en cuanto las circunstancias cambien, y 3) la necesidad de alcanzar acuerdos rápidamente. El principal incentivo para establecer un acuerdo informal radica en la pretensión de minimizar las dificultades de la cooperación, tanto a nivel doméstico como desde el plano internacional. Así pues, un acuerdo informal puede recaer en un documento escrito que exprese las obligaciones de los países, incluso con un alto grado de precisión, pero sin la necesidad de la ratificación legal que acompaña a los acuerdos formales. De tal modo, un acuerdo informal puede tomar muchas dimensiones, pues puede ser un acuerdo no vinculante entre ejecutivos o agencias burocráticas, una declaración conjunta, un comunicado o un memorando de entendimiento (1991: 495-538).

Tales mecanismos han sido establecidos en un contexto muy distinto al de la negociación del TLCAN, pues, por un lado, fueron reconocidos de manera muy superficial ciertas disparidades entre México y sus dos socios comerciales que antes no habían sido siquiera considerados, al tiempo que cuestiones de seguridad imperaron en el diseño ulterior de estos esquemas informales.

En esta generación de mecanismos institucionales informales se ubican otro tipo de acuerdos de cooperación que no se han derivado directamente de la interacción económica, sino de situaciones propias de la conformación de un complejo regional como el de Norteamérica. Hablamos aquí de esquemas como la Alianza para la Frontera, mediante la cual Estados Unidos busca optimizar las condiciones de seguridad con México y Canadá después de los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001. También en esta misma categoría puede ubicarse la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad establecida en marzo de 2005 para generar mayores y mejores estándares de seguridad.

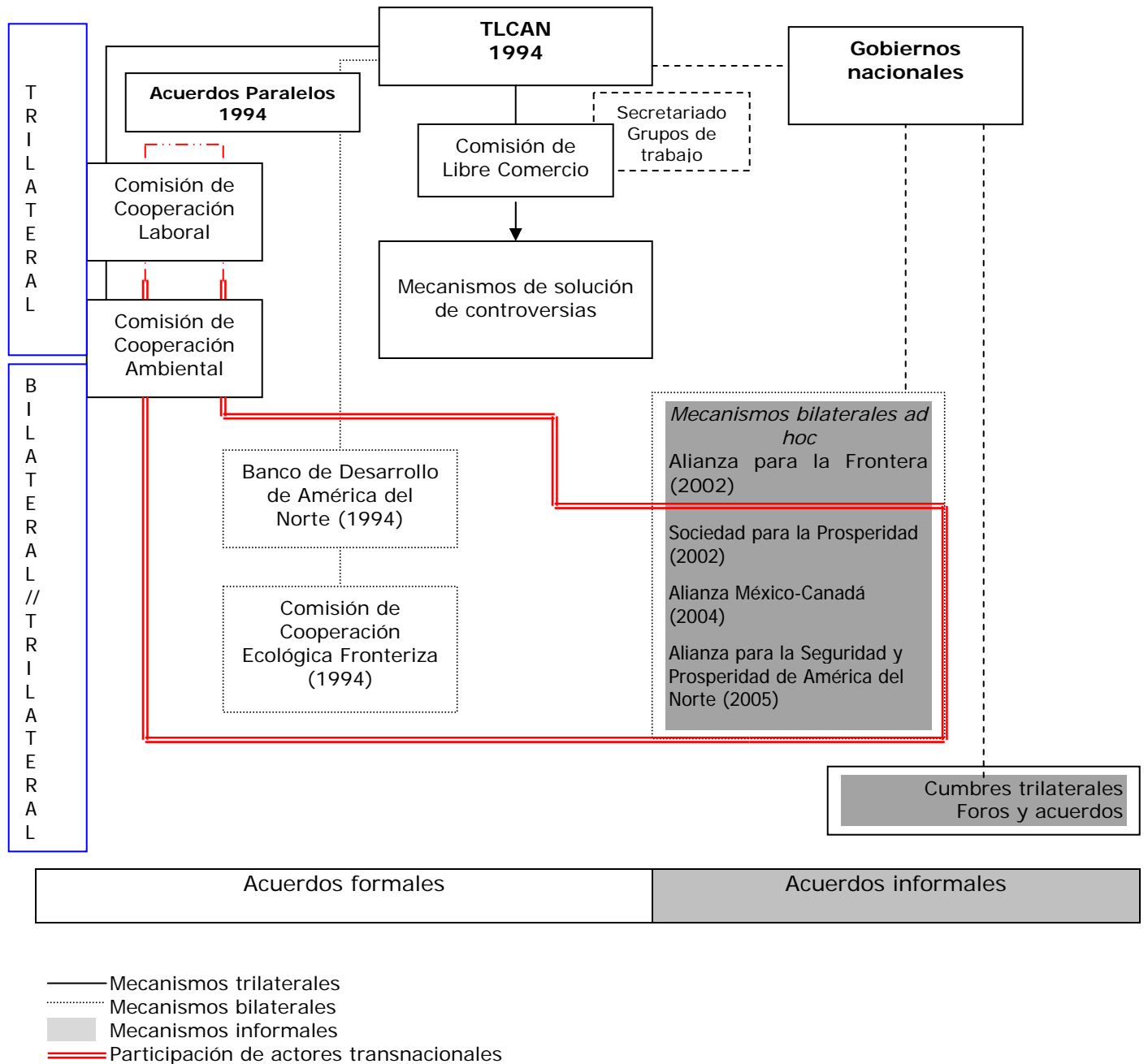
Con respecto a la ASPAN, hay que mencionar que, desde una lectura política, no sólo puede ser considerada como parte de una estrategia prioritaria de un país en particular en un tema específico como la seguridad, sino que también puede presentarse como una nueva etapa para la reestructuración de los vínculos organizacionales de América del Norte, dadas las condiciones imperantes en los primeros años del siglo XXI. Si bien no es una renegociación de los términos en los que fue negociado el TLCAN como eje regulador de las transacciones regionales, esta alianza forma parte de la lógica de creación de acuerdos informales flexibles que permitan establecer mecanismos de cooperación *ad hoc* para temas concretos.

Otro elemento novedoso de esta reorganización institucional es que ha sido resultado de encuentros informales entre los ejecutivos de los tres países en donde de manera directa se establecen las prioridades particulares de los gobiernos. La Sociedad para la Prosperidad, por ejemplo, es producto de una reunión entre los mandatarios de México y Estados Unidos en 2001, mientras que la ASPAN resultó de una reunión cumbre trilateral que tuvo como objetivo garantizar mejores patrones de seguridad y de productividad económica para la región con miras a los retos que plantea el primer decenio del siglo XXI.

Así pues, con el recuento de estos tres momentos generacionales, podemos observar que el proceso evolutivo de las instituciones en América del Norte no se ha desarrollado como parte de un proyecto previamente establecido, esto es, que se haya expresado una necesidad por crear nuevas instituciones formales que complementen a las creadas por el TLCAN al amparo de un marco institucional único con el fin de avanzar hacia etapas más consolidadas de integración económica o política. Contrariamente, lo que se ha experimentado en la región ha obedecido a un patrón de vinculación institucional que oscila y se yuxtaponen entre lo formal y lo informal, lo trilateral y bilateral, para dar respuesta a problemas muy concretos de interés particular de los Estados.

Tal como se observa en los siguientes cuadros, el modelo institucional desarrollado en América del Norte es reflejo de una lógica de varias velocidades en la que se conjuga una variabilidad de niveles institucionales, básicamente de tipo formal-trilateral, formal-bilateral e informal-trilateral-bilateral que responde a la priorización que le otorgan los países a los temas de la agenda regional y la manera en que, en términos institucionales, deciden abordarlos.

Esquema 1. Estructura institucional relacionada con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte



Cuadro 1. Modalidades de organización institucional e interacciones generadas

AGENDA	Formal-trilateral	Formal-bilateral	Informal-trilateral-----Informal-bilateral	
Libre comercio	<p>TLCAN (1994) Comisión de Libre Comercio</p> <p>Se destaca por su carácter intergubernamental dirigida verticalmente por una red de mando que se apoya en las actividades realizadas por Grupos de Trabajo trilaterales.</p>		<p>ASPAN (2005)</p> <p>Esquema flexible en el que se privilegia la conexión gobierno-empresa.</p>	<p>Sociedad para la Prosperidad (2002) y Alianza México-Canadá (2004)</p> <p>Alianzas flexibles gobierno-empresa para facilitar el comercio y la inversión.</p>
Medio ambiente	<p>ACAAN (1994) Comisión para la Cooperación Ambiental</p> <p>De naturaleza intergubernamental, pero con ciertos rasgos de pluralidad por el tipo de interacciones generadas con actores no estatales.</p>	<p>BDAN-COCEF (1994)</p> <p>De tipo intergubernamental con participación diferenciada de gobiernos subnacionales y actores no estatales.</p>	<p>ASPAN</p> <p>Manejo intergubernamental orientado a la normativización ambiental.</p>	<p>ASPAN</p> <p>Manejo intergubernamental orientado a la normativización de asuntos ambientales bilaterales.</p>
Asuntos laborales	<p>ACLAN (1994) Comisión para la Cooperación Laboral</p> <p>De naturaleza intergubernamental con mecanismos de petición ciudadana</p>			
Inversión en desarrollo regional				<p>Sociedad para la Prosperidad, Alianza México-Canadá</p> <p>Esquema público-privado en el que el gobierno funge como facilitador con los empresarios como actores centrales.</p>
Seguridad fronteriza				<p>ASPAN Acuerdos de Fronteras Inteligentes</p> <p>Lógica intergubernamental con participación de actores locales y empresariales.</p>

2.3 LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL EN AMÉRICA DEL NORTE DESDE LA PERSPECTIVA DE LA TIPOLOGÍA DE LEGALIZACIÓN Y DISEÑO RACIONAL

Entender el carácter institucional de América del Norte requiere analizar aspectos como el sentido de la institucionalización, el alcance de los temas relativos a los acuerdos institucionales, el nivel de autoridad que se otorga a los mecanismos regionales y la dinámica y el tipo de actores participantes (Grieco, 1996: 165-167), pues de ello depende la naturaleza de los acuerdos institucionales, y por lo tanto, la esencia misma del proceso de integración.

Elegimos desarrollar una tipología que pretende dar respuesta a estas inquietudes generales. Dividida en dos partes, esta tipología se corresponde con lo que hemos denominado *modelo de legalización y diseño racional* y asume una doble presunción que nos ayuda a la comprensión de las instituciones internacionales como entramados de reglas, procedimientos y conductas establecidos en función de los intereses prioritarios de los actores con respecto a determinados temas de la agenda regional. La primera de estas partes se relaciona con el tipo de acuerdo formal (o informal) mediante el cual son establecidas las instituciones y organizaciones, mientras que la segunda se vincula con el diseño institucional que los actores deciden imprimir. Así, esta legalización puede entenderse como un marco referencial para la instauración de los mecanismos institucionales proyectados a partir del diseño racional de los actores.

El primer postulado de esta propuesta se entiende a partir del fenómeno de legalización al que hemos aludido con anterioridad y se encuentra definido por tres criterios básicos que tienen que ver con la preferencia de los países de constreñirse a marcos legales internacionales a fin de reducir costos y fortalecer la cooperación, lo cual, por otro lado, no tiene como consecuencia automática la desaparición de conflicto entre las partes, pero sí un estímulo para establecer acuerdos de mayor alcance (Goldstein, Kahler, Keohane y Slaughter, 2001).

Estos tres criterios se basan en el grado de compromiso y claridad de las reglas establecidas, así como en la delegación de funciones de interpretación, monitoreo e implementación en una tercera entidad. En esta perspectiva, una institución *altamente legalizada* obliga a los Estados a través de la aplicación de la ley, al estar sujeto su comportamiento al escrutinio de reglas generales y procedimientos, así como del derecho internacional y en ocasiones de leyes nacionales. En este tipo de instituciones se observa un alto nivel de precisión a fin de definir con claridad la conducta de los miembros de la institución. Por último, una institución legalizada, delega amplios poderes y autoridad a una entidad neutral para la implementación de las reglas acordadas, otorgándole además, una capacidad importante para la implementación de reglas, su interpretación, la solución de disputas e incluso de una eventual legislación (Goldstein et al, 2001).

Este modelo es útil para entender las variantes de institucionalización en los distintos esquemas regionales, en virtud de que la legalización se refiere a un conjunto de características que pueden o no poseer las instituciones, o bien combinarse en diferentes grados de precisión, obligación y delegación a partir de las necesidades y particularidades de los actores al momento de decidir qué tipo de instrumentos legales e institucionales adoptar (Abbot, Keohane, Moravcsik y Slaughter, 2001: 17-24).

Bajo esta lógica, la expresión más acabada de alta legalización la encontramos en andamiajes institucionales como el correspondiente al de la Unión Europea, por el tipo de constreñimientos que generan las instituciones supranacionales sobre los Estados miembros, así como por la construcción de un sistema legal comunitario que sustenta las actividades de la Unión. Siguiendo este modelo, lo que se experimenta en América del Norte no se corresponde con un patrón de alta legalización, sino que se ubica en las variaciones de baja a moderada legalización.

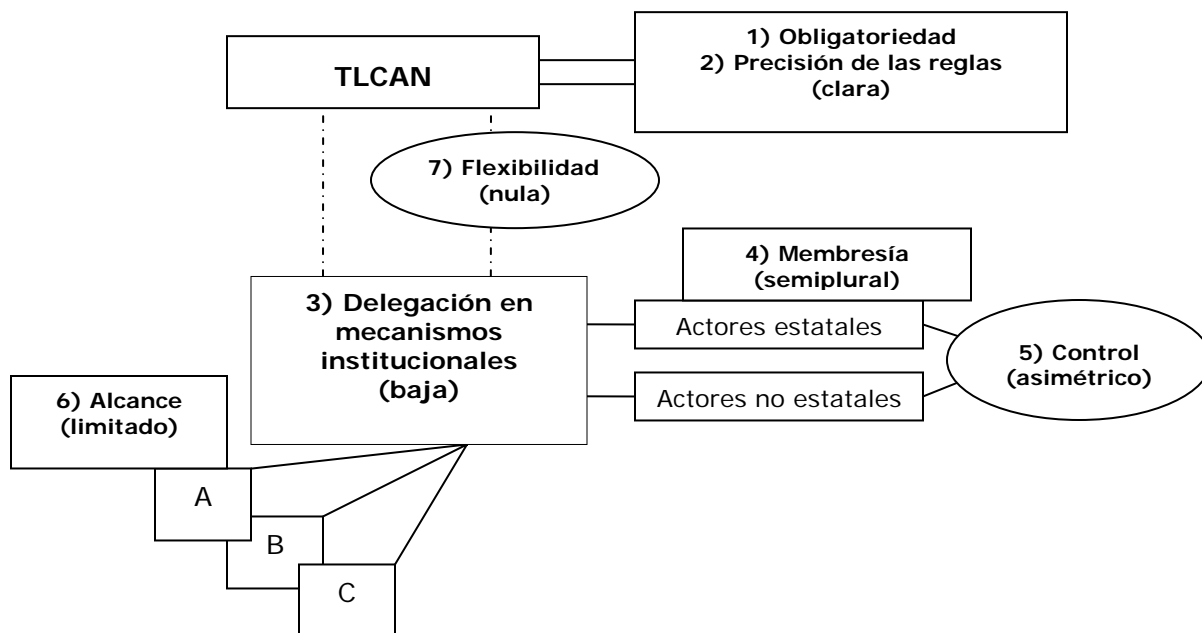
Pero para comprender con exactitud este proceso de legalización y su expresión en Norteamérica, resulta de mucha utilidad desarrollar la segunda parte de la tipología relativa al diseño racional de las instituciones para dimensionar la importancia de los marcos institucionales de la región y de su

impacto no sólo para la interacción económica de los tres países, sino para el tipo de vinculaciones, atribuciones y funciones que son establecidas entre los agentes que participan en dichos esquemas institucionales. El análisis de tal arquitectura ubica determinadas coordenadas sobre la naturaleza y el alcance de los diseños institucionales a partir de los atributos de la membresía de los organismos, esto es, qué tipo de actores intervienen en las actividades; el control institucional que ejercen esos actores sobre los trabajos y resultados; el alcance de los mecanismos en lo referente a los temas que abarca, y la flexibilidad del diseño institucional en cuanto a su carácter abierto o cerrado, es decir, si existen posibilidades de renegociación o de renovación (Koremenos, Lipson y Snidal, 2001: 761-799).

Así pues, y entrando a detalle, el primer atributo de esta doble tipología se relaciona con la **obligatoriedad** de las reglas. Como ya lo adelantamos, el referente de la obligación significa que los Estados u otros actores están sujetos legalmente a determinado tipo de reglas y/o compromisos internacionales o incluso nacionales. Con la aceptación de dichas reglas, los actores se ven compelidos a actuar bajo determinadas normas o procedimientos.

El segundo atributo, estrechamente ligado con el anterior, es el relativo a la **precisión** de esas reglas, que puede definirse en función de la claridad con la que fueron establecidas las disposiciones legales en un texto regulatorio, a fin de reducir la incertidumbre relativa a su significado, por lo que generalmente se utilizan términos comunes de comercio internacional, así como también se incorporan definiciones en casos en los que la ambigüedad pudiera ser sustantiva (Abbot, 2000: 524). En este sentido, la precisión está estrechamente relacionada con la definición de conductas, autorizadas o proscritas, esto es, lo que se espera de un actor particular (Abbot, Keohane, Moravcsik y Slaughter, 2001: 17).

**Esquema 2. “Modelo de legalización y diseño racional de las instituciones”
Atributos de los mecanismos asociados al TLCAN**



Para el caso del TLCAN, los negociadores fomentaron la utilización de términos precisos a fin de: 1) reducir los costos de las transacciones intergubernamentales asociadas con el comercio y la inversión; 2) precisar el ambiente de acción de los actores privados relacionados con los intercambios comerciales y la inversión; 3) promover la transparencia; 4) restringir comportamientos políticos estratégicos (pues se puede predecir la conducta de los agentes); y, 5) conducir a las burocracias en la administración del Tratado. De igual modo, esta precisión de reglas contribuye a que puedan ser aplicadas tanto por las cortes nacionales como por los tomadores de decisión al interior de los países. Por el contrario, reglas imprecisas pueden incrementar la posibilidad de que los Estados difieran sobre el contenido de sus obligaciones (Abbot, 2000: 520 y 528).

Así, el nivel de precisión y obligación de las reglas derivadas del TLCAN es relativamente alto en función de su claridad. Este alto nivel de obligación proviene de las reglas obligatorias contenidas en el Tratado, y el también alto nivel de precisión significa que las reglas contenidas son muy detalladas, por lo que deja poco espacio a la interpretación o futura (re) negociación (Mace y Bélanger, 2004: 112).

Pero siguiendo con el modelo de legalización en lo relativo a la delegación de autoridad que se les atribuye a los organismos creados, el TLCAN presenta un déficit importante, pues es escasa la delegación hacia los mecanismos accesorios para su cumplimiento. La **delegación** de funciones se define a partir del tipo de autoridad conferida por los Estados a una entidad internacional autónoma que cuente con la capacidad suficiente para tomar decisiones y realizar acciones independientemente de la aprobación explícita de un Estado miembro. Una institución a la que se le atribuye autoridad supranacional es capaz de desarrollar reglas y procedimientos por encima de leyes nacionales, al tiempo que involucra a funcionarios que ostentan la autonomía suficiente para crear, aplicar e interpretar normas y mecanismos procedimentales.

Así, en esquemas altamente legalizados con cuerpos autónomos, la toma de decisiones se genera en ellas mismas por la delegación de autoridad que les es conferida. En modelos de baja a moderada legalización, la interpretación de las reglas ocurre en las capitales de los países. En América del Norte se experimenta un bajo nivel de delegación, y “se refiere a la autoridad limitada delegada en mínimas instituciones comunes” (Mace y Bélanger, 2004: 112).

Pero lo que resulta interesante es analizar la racionalidad propia del modelo norteamericano, a partir del examen de las condiciones y consecuencias generadas por procesos de interacción económica y social sin que exista de por medio una autoridad supranacional, y cómo la relación existente entre procesos económicos, políticos y sociales incide en la reconfiguración de los procesos de integración (Rosamond, 2000: 13).

Bajo este esquema, el diseño institucional en América del Norte tiene como columna vertebral las disposiciones legales y procedimentales del TLCAN. El Tratado contiene los marcos de regulación y operación para los organismos estrictamente relacionados con su instrumentación, como lo son la Comisión de Libre Comercio y los mecanismos de solución de controversias, así como las Comisiones para la Cooperación Ambiental y Laboral que se derivan de los Acuerdos Paralelos; pero de él también se desprenden, aunque no estén contenidos en su texto, otro tipo de mecanismos formales e informales sobre problemáticas derivadas de la creciente interacción económica y social que se ha generado, como las que se relacionan con el cuidado del medio ambiente fronterizo y el desarrollo regional.

A partir de estos supuestos, las comisiones contenidas en el TLCAN buscan adoptar reglas muy precisas y detalladas en torno al comportamiento de los actores y su constreñimiento a la aplicación de la ley, esto es, obliga a los Estados a actuar dentro de los marcos institucionales establecidos por el Tratado, sin que se cree una necesidad por fomentar el cimiento de grandes cuerpos comunitarios que regulen los intercambios, pues como nos lo hacen ver Mace y Bélanger, a diferencia de lo que ocurre en la Unión Europea, en donde la implementación política y económica es producto de las instituciones comunitarias, en Norteamérica la estructura institucional del TLCAN, por sí sola, actúa como un plano cartográfico para los gobiernos con el fin de dirigir el proceso (2004: 112).

Con lo anterior, queremos enfatizar este carácter formal de la integración, tomando como referente central el marco institucional derivado del TLCAN, mediante el cual son establecidas reglas escritas que estructuran legalmente las normas y procedimientos de intercambio, las pautas de comportamiento, así como los métodos de toma de decisiones.

El proceso de legalización nos indica bajo qué estructura legal y procedimental decidieron los Estados obligarse para establecer quiénes y cómo deben tomarse las decisiones y regularse los comportamientos, así como también determina el grado de autoridad delegada que pueda

otorgarse a entidades autónomas, pero no nos habla con exactitud de la naturaleza ni del alcance de los diseños institucionales, por lo que se hace necesario explorar a detalle la segunda parte de la tipología desarrollada por Koremenos, Lipson y Snidal (2001: 761-799), relativa al diseño racional de las instituciones,³⁴ pues una vez que los Estados optan por constreñirse a disposiciones legales internacionales, hace falta explorar qué tipo de mecanismos institucionales desean instalar, partiendo de la consideración de que éstos son un producto directo de los cálculos, intereses prioritarios y estrategias de los Estados.³⁵ Con esta segunda parte de la tipología, estaremos en posibilidad de conocer quiénes y cómo se da sentido a una determinada dinámica aparejada con los mecanismos institucionales derivados del TLCAN.

Para estos autores, existen varias coordenadas para entender la arquitectura racional de las instituciones. La referida a la **membresía** se define a partir del tipo de actores que pertenecen a los mecanismos institucionales, esto es, si sólo participan los Estados o si se incluye a otro tipo de actores sociales como, por ejemplo, organizaciones no gubernamentales o empresariales. La membresía es endógena al diseño institucional porque se vincula directamente con el establecimiento, transformación y operación de una institución. Esta membresía, por el tipo de intereses y expectativas de cada uno de los miembros, tiene un impacto directo en la dinámica de una institución. Pero para entender tal dinámica es necesario, también, definir el número de actores que tienen alguna incidencia en las instituciones. Estos actores, que son distintos a los miembros, se ubican como un factor exógeno que puede determinar el desarrollo de una institución y son potencialmente relevantes porque sus acciones pueden afectar las acciones de otros (Koremenos et al, 2001: 770 y 777).

³⁴ Para un acercamiento a esta tipología y su aplicación en casos institucionales específicos relativos a mercados financieros internacionales, acuerdos de seguridad internacional, acuerdos comerciales o regímenes de derechos humanos, véase el número completo de *International Organization* (2001, vol. 55, núm. 4).

³⁵ Sobre esta consideración, quisiéramos destacar la centralidad de los Estados para crear instituciones internacionales. Con ello no queremos soslayar el papel que otro tipo de agentes internacionales, como empresas u organizaciones no gubernamentales, tienen en la construcción de entramados internacionales a partir del establecimiento de redes transnacionales.

En América del Norte, la membresía a los organismos derivados del TLCAN se diseñó desde el momento mismo de la negociación del Tratado y del tipo de mecanismos necesarios para su operación. Destacan al respecto, los miembros gubernamentales y en menor medida algunos provenientes de la sociedad civil, entre los que destacan los empresarios que han establecido una alianza privilegiada con los gobiernos. Pero lo relevante de la membresía, así como de los actores externos que inciden en el desenvolvimiento institucional, subyace en las interacciones que desarrollan entre sí en función de sus capacidades y asimetrías y el resultado que de ello pueda derivarse.

Al comienzo de este apartado hablamos de la naturaleza esencialmente intergubernamental de los mecanismos institucionales. En dicho carácter influyó fuertemente la preferencia de los tres gobiernos por crear aparatos que, por un lado, evitaran una supranacionalización de la política, pero que por otro, permitiera el control de las estructuras gubernamentales sobre los temas susceptibles de institucionalización. Un factor de relevancia que contribuyó en este diseño institucional fue la limitada inclusión de agentes sociales en la fundamentación y diseños institucionales, aunque hay que mencionar, no obstante, que mecanismos como las Comisiones para la Cooperación Ambiental y Laboral cuentan con una participación social fragmentada como producto de la presión que ejercieron grupos sociales organizados durante el proceso de negociación del TLCAN en Estados Unidos, principalmente. Por su parte, el papel que han jugado los agentes empresariales confirma este relativo pluralismo relacionado con la participación de actores no estatales al incluirse como piezas fundamentales de los mecanismos posteriores al Tratado, esto es, los consecuentes con la vertiente informal.

Lo anterior nos parece importante porque al hablar de membresía en una institución, se habla en términos de una participación efectiva, ampliada o restringida, de actores que dan vida a la dinámica norteamericana, pues es a partir de una participación diferenciada de actores estatales y no estatales que puede observarse cualitativamente la dinámica institucional, con

respecto a los procesos de toma de decisiones, ejecución y verificación. Además, esta reorganización se ha desarrollado a través de una lógica de vinculación institucional que se configura a partir de la existencia de una estructura de gobernabilidad multinivel,³⁶ definida por la existencia de múltiples transacciones llevadas a cabo por una variedad de actores estatales y no estatales, públicos y privados, que se ubican en los planos regional, nacional, subnacional y local, y que interactúan mutua y entrecruzadamente en función de su situación de poder, sus estrategias de acción, así como de sus intereses en temas específicos de la agenda regional.

En este contexto, la propensión hacia la intergubernamentalización de las instituciones se combina, de manera restringida, con el desarrollo de estructuras de corte más plural, pero con una limitada autonomía que se expresa tanto en una dimensión trilateral como bilateral. Consideramos este rasgo de importancia, porque guarda una relación directa con el tipo de temas que se han decidido institucionalizar y la manera en que se ha dispuesto su tratamiento. Tal como ya lo hemos dicho, una de las características de la reorganización político-institucional en América del Norte radica en el planteamiento sectorizado o compartamentalizado que se hace de los temas de la agenda regional.

De estrecha relación con el tipo de miembros que tiene una organización y los actores que intervienen en ella, se encuentra el *alcance* de las áreas de actividad de las organizaciones, el cual se define a partir de los temas que los negociadores decidieron institucionalizar y que integraron al ámbito de acción o intervención. En este sentido, una institución puede abarcar temas específicos e ir ampliando su espectro de actuación, o bien, dejar el diseño institucional original intacto.

³⁶ Como lo adelantamos en la introducción y como se verá más adelante, la emergencia de una estructura multinivel de gobernabilidad ha desplazado a los métodos tradicionales de negociación y toma de decisiones en los que la relación gobierno-gobierno era central. Desde esta perspectiva, una variedad de actores de tipo estatal y subestatal, público y privado, transnacional y supranacional, interactúan, los unos con los otros, en complejas redes en niveles de densidad institucional horizontal y vertical. Así, como consecuencia directa de esta estructura, los procesos de toma de decisiones han dejado de estar monopolizados por los Estados al intervenir en dichos procesos una complejidad de actores que van desde el nivel supranacional hasta el local (Payne, 2004: 217).

Como hemos visto, el alcance institucional de la estructura vinculada al TLCAN está prácticamente circunscrito al ámbito comercial. A través de un sofisticado marco regulatorio, de manera profusa abarca áreas como el comercio de bienes y servicios, derechos de propiedad intelectual, barreras al comercio, régimen de inversión, de servicios financieros, etc., así como los mecanismos para la solución de controversias. Pero a pesar de la precisión de las reglas del TLCAN y de su objeto de garantizar tal certeza, como nos lo hacen ver Grinspun y Kreklewich (1999), el Tratado sufre de un déficit institucional que limita la capacidad para tratar los problemas crecientes de la implementación del Acuerdo.

Con respecto a otros temas no comerciales, el alcance del Tratado es restringido y se condensa en áreas como el medio ambiente y los asuntos laborales, pero no obstante este carácter limitado, hay que subrayar que la inclusión de estos temas ha sido importante para el régimen mundial del comercio, así como para el de la región, al reconocer explícitamente en un acuerdo comercial la estrecha vinculación y afectación simultánea, por ejemplo, entre el comercio y el medio ambiente.

A diferencia de lo que ocurre con la Unión Europea en torno a la centralidad de las instituciones comunitarias como ejes programáticos de la integración, en América del Norte las instituciones han tenido una posición muy endeble al respecto, y lo que se percibe, más bien, es una tendencia hacia el fomento y creación de mecanismos informales de cooperación en temas específicos de la agenda regional que son susceptibles a los intereses del Estado dominante. En este marco reorganizativo, en los últimos años han sido establecidos acuerdos de cooperación bilateral entre México y Estados Unidos en temas que trascienden el intercambio comercial, como el fomento de inversión para el desarrollo comunitario a través de la Sociedad para la Prosperidad, cuyo objetivo radica en potenciar el desarrollo de regiones marginadas de México y evitar con ello la migración hacia el norte.

La seguridad es otro tema sensible para Estados Unidos sobre todo en el contexto de lucha contra el terrorismo después de los ataques del 11 de septiembre de 2001, y se ha ubicado en el centro de los acuerdos de

cooperación de Estados Unidos con México y Canadá, fomentando el surgimiento, por separado, de mecanismos bilaterales que fortalezcan la seguridad de Estados Unidos, como las Alianzas para la Frontera con México y Canadá. En este mismo sentido, fue creada ASPAN, cuyo objetivo radica en crear nuevos espacios de cooperación para reforzar la seguridad de la región y mejorar la competitividad de América del Norte.

Una tercera coordenada para entender el diseño racional de los organismos se relaciona con el **control** que mantienen los actores participantes y el peso que tiene cada uno de ellos al monitorear el proceso institucional. En este punto la asimetría juega un papel determinante, porque a mayor asimetría de los actores, menor será su capacidad de control. Así, en virtud de las capacidades individuales de los actores establecidas en el diseño institucional se determina el control sobre las actividades y resultados de las instituciones. En el caso de mecanismos intergubernamentales como la Comisión de Libre Comercio donde sólo participan agentes gubernamentales, resulta predecible comprobar que serán los gobiernos los que tienen la capacidad de controlar las agendas derivadas de los temas que se abordan en esa Comisión.

Pero en mecanismos como la Comisión para la Cooperación Ambiental, por ejemplo, en los que existe la membresía de actores sociales transnacionales, la asimetría de los actores determina el control institucional que éstos puedan tener. Así, no obstante el empoderamiento social de dichos actores, el carácter poco democrático que caracteriza al diseño original de las comisiones del TLCAN, propicia que sigan siendo los agentes gubernamentales los que controlen los resultados de las instituciones, y a final de cuentas en los que se concentre la capacidad de cambio institucional.

Por último, la coordenada relativa a la **flexibilidad** de los diseños institucionales se define por el carácter abierto o cerrado de las instituciones, esto es, si existen posibilidades de renegociación, reformulación o reforma frente a nuevas situaciones y condiciones. Si existe flexibilidad, ésta puede ser adaptable o transformadora. La flexibilidad adaptable permite a los miembros responder a circunstancias no anticipadas con el fin de preservar

los acuerdos institucionales existentes. La flexibilidad transformadora se expresa a partir de la renegociación o la inclusión de provisiones que requieran nuevas negociaciones y ratificaciones para que la institución sobreviva (Koremenos et al, 2001: 773).

En el caso de las comisiones del TLCAN y los Acuerdos Paralelos, la flexibilidad es casi nula en virtud de que no se contemplan cláusulas sobre eventuales negociaciones para transformar o actualizar aquellos mecanismos que están contenidos en su texto. A lo largo de los años de operación del Tratado esta *rigidez* ha impedido una transformación o evolución hacia formas institucionales más avanzadas; lo que se ha advertido, más bien, es una reproducción de los intereses de los tres gobiernos en *acuerdos informales*, que por tal naturaleza informal permiten cierta flexibilidad y además tienen la capacidad de reestructurar los vínculos regionales, a pesar de no estar escritos en un documento que precise ratificación por parte de los Congresos.

Este conjunto de referentes, relativos a quién interviene y bajo qué procedimientos, nos ayudará a comprender, en un marco general de desarrollo institucional, el carácter heterogéneo de las instituciones en América del Norte, así como sus contradicciones, debilidades y oportunidades. A partir de todos estos elementos, un punto clave del análisis en esta investigación radica en hacer un diagnóstico de los mecanismos en estudio en función de tres criterios indicativos del diseño institucional, y a final de cuentas, del cambio institucional y su eficiencia como marcos regionales de reorganización: 1) la calidad diferenciada de la participación de los actores en torno al control y monitoreo de los mecanismos institucionales; 2) el grado de representatividad democrática que éstos mantienen en ellas; y 3) el potencial de los mecanismos para generar mayores esquemas de cooperación o integración en la región. Para comprender esto, la próxima sección nos será muy útil, pues en ella son establecidos algunos elementos en torno a la dinámica generada en los mecanismos relacionados con el TLCAN.

2.4 LA INTERACCIÓN DE LOS MECANISMOS CON SU CONTEXTO. SU OPERACIÓN EN LAS ESTRUCTURAS DE GOBERNANZA MULTINIVEL Y BISAGRA

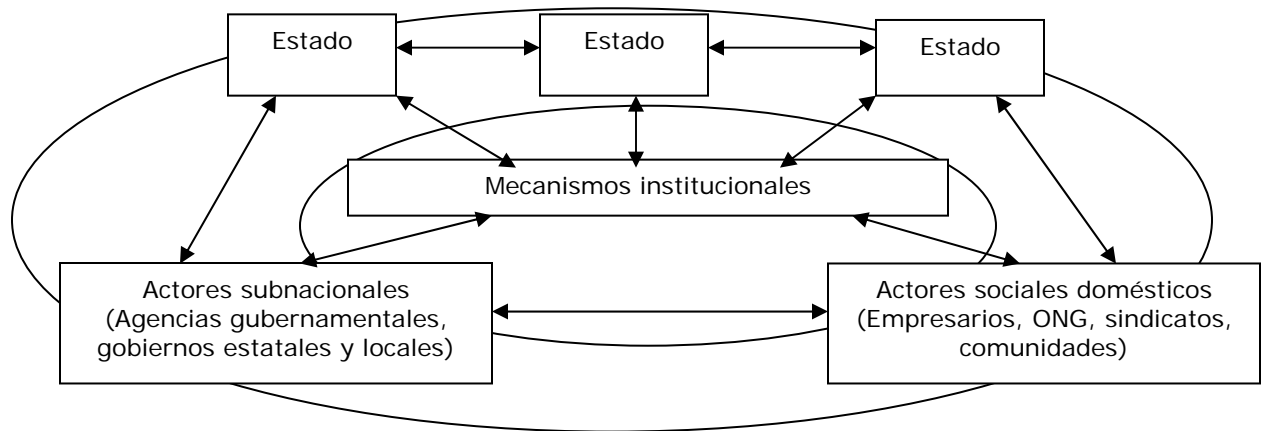
Tal como lo hemos advertido, es un hecho que la estructura organizativa existente en América del Norte no cuenta con aparatos institucionales sofisticados mediante los cuales sea observable una institucionalidad diferenciada que distribuya funciones ejecutivas, legislativas y judiciales como sucede en el caso europeo. No obstante ello, puede hablarse de la existencia de un proceso muy complejo de interacciones regionales que conjuga normas con comportamientos y rutinas que dan sentido a la reorganización institucional norteamericana.

Esta reorganización se ha desarrollado a través de una lógica de vinculación institucional que se reconfigura a partir de la presencia de una estructura de gobernabilidad multinivel, en la que se experimenta una descentralización de autoridad, más allá de los gobiernos nacionales, en varias direcciones. Y aunque en la región, esta dispersión no se dirige al nivel supranacional, sí lo hace parcialmente hacia el nivel subestatal y social, así como lo hace de manera preponderante hacia redes de tipo público-privadas. Como ya lo habíamos señalado, tal diseminación de autoridad no es indicativa de una pérdida de centralidad del Estado en esta presencia interactuante de niveles, simplemente se desmonopoliza el proceso de toma de decisiones. Esta dispersión hacia múltiples jurisdicciones puede presentar un efecto positivo, pues al desmonopolizarse la autoridad de los niveles nacionales, la toma de decisiones se involucra en una compleja imbricación en la que participan otros niveles de gobierno y actores relevantes, lo que produce una relativa cesión de control. Adicionalmente, en tal variabilidad de niveles se pueden capturar las externalidades políticas, a fin de que en esos niveles se internalicen dichas externalidades, pues en el plano local, por ejemplo, existe una fuerte propensión a construir redes de aprendizaje (Hooghe y Marks, 2001; Wolfe y Creutzberg, 2003).

Así pues, en esta estructura multinivel pueden vincularse todo tipo actores en un espacio transregional. En el caso de América del Norte ha comenzado a conformarse, aunque de manera incipiente en cuanto a su solidez, una arena política transnacional multinivel de múltiples interacciones entre los propios Estados, particularmente a través de sus agencias gubernamentales; entre éstos y actores sociales domésticos, así como con los mecanismos institucionales existentes en la región y autoridades gubernamentales de tipo federal, estatal, local y actores no estatales (Hinojosa-Ojeda, 1999: 10).

Cabe recordar de nuevo que estos nexos entre los Estados y los mecanismos regionales con la sociedad han sido reformulados a partir de la existencia de una agenda de temas específicos, por lo que una explicación a la estructuración creciente de relaciones en múltiples niveles, puede encontrarse en la naturaleza de los temas de la agenda que deciden institucionalizar los agentes participantes.

Esquema 3. Estructura de gobernanza multinivel en América del Norte



La ordenación en una estructura multinivel es demostración, también, del creciente pero frágil *empoderamiento* de la sociedad, el cual ha contribuido, como nos dice Hinojosa-Ojeda, a estructurar nuevos patrones de interacciones estratégicas, así como a dar contorno a las relaciones de poder y a las opciones de y para un emergente espacio político transnacional en América del Norte (10).

No obstante tal carácter incipiente, la estructura multinivel se percibe en todo el andamiaje institucional de la región. En el plano de las instituciones formales, estimula la vinculación entre los Estados, propicia la interacción de unidades subnacionales con agencias trilaterales y permite, aunque de manera parcial, la inclusión de actores y redes sociales domésticos en la toma de decisiones a través de su interacción con actores estatales y mecanismos internacionales.

Por ello, un elemento relevante de la gobernabilidad multinivel lo encontramos en la conformación de relaciones transregionales. La existencia de varios actores o grupos de actores que busquen incidir en algunos de los temas de la agenda regional, ya sea con sus gobiernos o a nivel regional, ha comenzado a delinear un nuevo perfil de la reconfiguración de América del Norte, pues recordemos que la integración norteamericana tiene una esencia informal en virtud de que actores económicos y sociales, previos al TLCAN, a través de sus interacciones y vinculaciones han generado espacios transregionales en los que se desarrollaron múltiples transacciones y canales de comunicación en un sentido horizontal.

En este sentido, en América del Norte se ha observado un movimiento social en el que grupos organizados en asociaciones empresariales y ONG, primordialmente, han planteado demandas específicas en torno a temas como medio ambiente, estándares laborales, productividad y competitividad comerciales, así como una mayor participación en proyectos específicos de productividad económica, gestión ambiental y desarrollo regional, como se observará en mecanismos formales como las comisiones ambientales tanto a nivel trilateral como bilateral, o bien, en acuerdos informales como la Sociedad para la Prosperidad o la Alianza México-Canadá.

En todo caso, la estructura multinivel estimula el desarrollo de relaciones transnacionales a partir de una demanda social de participación en acuerdos formales e informales, pero debemos mencionar que no obstante este creciente *empoderamiento* de la sociedad en asuntos regionales, existe un marcado déficit democrático de las instituciones con respecto a la representatividad de los ciudadanos de Norteamérica y sus demandas frente a los retos presentes y futuros de la integración económica.

Otro aspecto importante de esta nueva dimensionalidad política de la región, central para entender la realidad norteamericana, es aquel que se ha desarrollado por la transformación de los nexos burocráticos, en los que los ministerios y las agencias gubernamentales han jugado un papel central en la reestructuración institucional norteamericana. En este plano de rearticulación encontramos lo que hemos calificado como *vinculación bisagra*, en la que los Estados, a través de sus agencias burocráticas juegan un papel de articuladores con sus contrapartes, con los mecanismos institucionales de la región y con la sociedad.

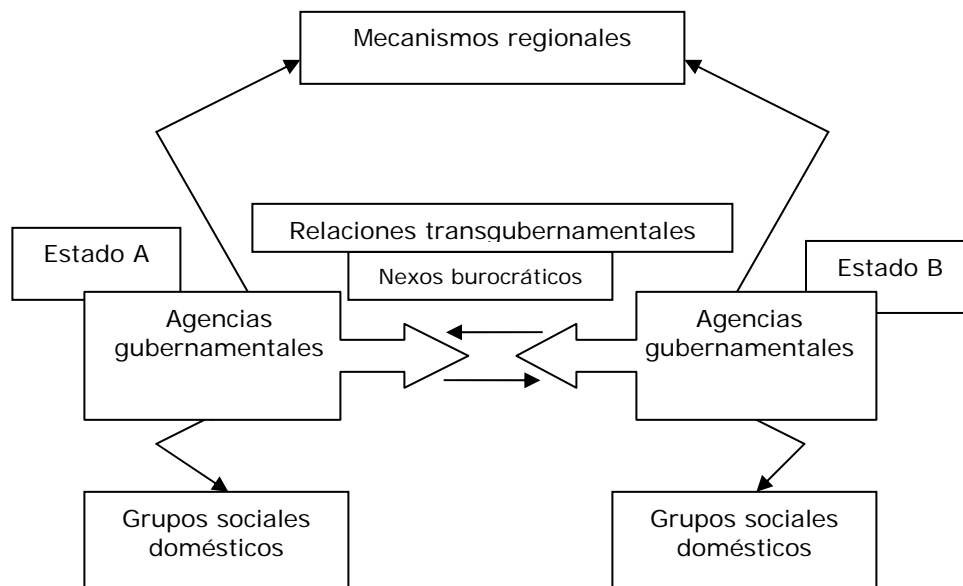
Para Anne-Marie Slaughter, esta articulación se ubica en un fenómeno en el que los Estados se desagregan en sus componentes, es decir, en contraposición a la idea tradicional del Estado *unitario*, el Estado de nuestros días se desagrega en sus ministerios y agencias gubernamentales, legislaturas y cortes ante la creciente necesidad que tienen estas entidades de involucrarse con sus pares en actividades que traspasan sus fronteras. Estas partes desagregadas a través de una vinculación en redes, tanto en un plano horizontal como vertical, así como bilateral, plurilateral, regional y/o global, establecen canales regulatorios, legislativos y judiciales para administrar los temas de la agenda internacional (2004: 1-35).

Desde esta perspectiva, funcionarios gubernamentales intercambian información para expandir marcos regulatorios³⁷ a nivel regional y/o

³⁷ En este esquema, entidades como los parlamentos o las cortes siguen la misma lógica, por lo que cada vez es más frecuente que legisladores de diversas partes del mundo adopten posiciones comunes en asuntos como los derechos humanos o el medio ambiente. Por su parte, jueces nacionales intercambian y comparten decisiones en temas como el comercio y los derechos humanos a la vez que interactúan con sus contrapartes internacionales y/o supranacionales.

internacional en temas comerciales, financieros o ambientales. En el caso de América del Norte, han sido primordialmente los ministerios y las agencias gubernamentales los que institucionalmente han creado numerosas redes generadoras de vínculos de comunicación e información. Estas redes transgubernamentales³⁸ se vinculan horizontalmente con sus pares, y verticalmente hacia arriba con mecanismos regionales o internacionales y hacia abajo con actores no estatales. A través de ellas, las burocracias se convierten en ejecutoras de funciones domésticas e internacionales, reconfigurando con ello las relaciones entre los países y la estructuración de los temas de cooperación de la agenda regional.

Esquema 4. La vinculación bisagra de las relaciones transgubernamentales



³⁸ Para Thomas Risse, las redes transgubernamentales se refieren a funcionarios estatales que pertenecen a subunidades de gobiernos nacionales, así como a los regímenes y organismos internacionales que a menudo tienen sus propios objetivos (1999: 377). Por otro lado, estas redes, que realizan funciones de regulación, pueden ser aquellas que se desarrollan en organizaciones internacionales, o bien aquellas que operan al amparo de un acuerdo negociado entre jefes de Estado. Asimismo, las hay aquellas que se desarrollan independientemente de la existencia de acuerdos formales (Slaughter, 2004: 45).

En tal sentido, nos dice Slaughter, este tipo de redes se desenvuelve en un contexto en el que la autoridad política primaria permanece en el nivel nacional, excepto en aquellos casos en los que los gobiernos nacionales explícitamente han delegado su autoridad en instituciones supranacionales. De manera creciente, los funcionarios de gobiernos nacionales se involucran en redes de trabajo personales e institucionales. Operan tanto en el nivel doméstico como internacional, ejerciendo su autoridad nacional para implementar sus obligaciones internacionales y transgubernamentales, al tiempo que representan los intereses de sus países mientras trabajan con sus contrapartes internacionales o supranacionales para recopilar y difundir información, cooperar en el cumplimiento de leyes nacionales e internacionales, armonizar las regulaciones nacionales y atender problemas comunes (2004: 7).

Un rasgo importante de estas redes, es que a pesar de que sus integrantes siguen siendo parte de los Estados, desarrollan una identidad y autonomía propias en temas específicos de las agendas. En la región esto se hace evidente en las burocracias que tienen que ver con el comercio y el medio ambiente en donde funcionarios han generado vínculos y canales de comunicación, información y cooperación, e incluso de armonización³⁹ legal, con sus contrapartes y con los mecanismos regionales establecidos.

Así, los funcionarios gubernamentales juegan un papel central para la reorganización institucional en América del Norte al desarrollar distintos tipos de redes horizontales y verticales. En el nivel horizontal, las redes transgubernamentales operan entre funcionarios de alto nivel, representados en los ministros, quienes son los directamente responsables del proceso político que conlleva a nivel nacional la instrumentación de las regulaciones y las prácticas regionales. En este mismo nivel también operan funcionarios de menor nivel quienes son los que aplican dichas regulaciones.

En el plano vertical, este tipo de redes se observa con menor fuerza en la región, aunque hay que destacar que las que existen, particularmente en

³⁹ Por armonización entendemos la adopción de estándares internacionales que propicien un ajuste regulatorio o procedimental entre dos o más países hasta que lleguen a la convergencia (Slaughter, 2004: 59), sin que haya necesidad de crear políticas comunes.

el tema ambiental, han desarrollado vínculos verticales en donde se comparte información y se fortalece la cooperación entre agentes gubernamentales nacionales, funcionarios internacionales y público interesado.

En todo caso, y como se verá más adelante, es a través de estas redes que se hace evidente una transfiguración significativa de la reorganización institucional de la región a partir de la relación que se da a nivel transgubernamental y de cómo ello incide en la vinculación con los organismos y grupos domésticos.

Lo que parece pertinente preguntar aquí, es hasta qué grado estas redes pueden generar respuestas certeras y de largo plazo a las demandas regionales, sobre todo en un contexto en el que la interacción económica afecta a un mayor número de agentes económicos y sociales, pues dichas redes pueden ser vistas como parte de una tecnocracia regional impuesta que carece de toda representatividad democrática, por no ser electas sino designadas. En el mismo sentido, otros críticos argumentan que este tipo de cadenas tecnocráticas al intentar alcanzar acuerdos de regulación y/o convergencia ignoran a los perdedores a nivel nacional, los cuales no tuvieron ninguna participación en el proceso. Asimismo, otra crítica se genera a partir de la consideración de que la instrumentación de estos acuerdos de regulación, implementados por los funcionarios transgubernamentales, puede distorsionar los procesos políticos y judiciales domésticos a través de la introducción de tradiciones legales que contaminan o diluyen a las nacionales (2004: 20 y 28).

Al igual que sucede en la perspectiva multinivel, esta lógica de estructura bisagra mediada por el trabajo de redes transgubernamentales se encuentra presente en los esquemas formales de la región, pero juegan un papel determinante en los mecanismos informales porque son precisamente las burocracias las que a nivel horizontal mantienen el control sobre la implementación de dichos acuerdos (Lipson, 1991: 500).

En el ámbito formal, esta vinculación es clave para entender el funcionamiento de mecanismos como la Comisión de Libre Comercio, por el

tipo de nexos transgubernamentales que crean los ministerios recíprocamente para dar operatividad al TLCAN. En el plano informal, esta estructura bisagra sirve de base para aquellos acuerdos generados a partir de contactos regulares entre funcionarios gubernamentales específicos.

Con lo anterior, hemos propuesto dos enfoques analíticos con el fin de entender la compleja dinámica institucional que en América del Norte se ha desarrollado en mecanismos formales e informales. El primero de ellos, el de la estructura de gobernabilidad multinivel, tiene que ver con la explicación de las relaciones que se establecen entre los múltiples actores que intervienen en la construcción de la política regional y en el proceso de toma de decisiones y que, a partir de su estructuración en niveles, pueden experimentarse entre gobiernos, sociedad, grupos empresariales, organismos regionales, etc. y se observan tanto de manera formal como informal.

El segundo, el de la vinculación bisagra, se desarrolla por la capacidad de los gobiernos para establecer relaciones con sus contrapartes, con la sociedad y con los mecanismos regionales, sean éstos formales o informales. En este sentido, la estructuración bisagra que actúa bidireccionalmente, esto es, en un sentido horizontal y vertical, no implica que los otros actores sólo tengan contacto con los gobiernos, pues pueden vincularse con toda variedad de agentes sociales y/o regionales. De tal manera, ambas estructuras, la multinivel y la bisagra, pueden actuar simultáneamente.

En todo caso, lo que se pretende con el uso de estos dos enfoques es comprender las interacciones que generan los agentes en acuerdos formales e informales, en un contexto regional de creciente institucionalización. Así pues, y con este esquema en general, en los subsecuentes capítulos abordaremos la morfología de los mecanismos institucionales pertenecientes a nuestros tres momentos generacionales. Lo que nos interesa es analizarlos no sólo en su dimensión orgánica, sino desde la perspectiva del tipo de relaciones que se generan en las estructuras multinivel y bisagra a partir de un diagnóstico previo relativo al grado de formalización y al tipo de diseño institucional al que están sujetos.

3. DISEÑO Y OPERACIÓN DE LOS MECANISMOS FORMALES DERIVADOS DEL TLCAN

Ubicado en el primer momento de creación institucional, existe un pequeño núcleo de mecanismos intergubernamentales que se encargan de dar cumplimiento y seguimiento al TLCAN. Como ya lo mencionamos, estas instituciones se corresponden con el proceso mismo de negociación del Tratado, por lo que son inherentes a la lógica dispuesta en este marco de referencia. En la primera generación, encontramos a dos tipos de instituciones: las necesarias para la instrumentación de las disposiciones del TLCAN y las que surgieron de la negociación de los Acuerdos Paralelos.

Estas instituciones expresan la dimensión formal de las vinculaciones entre los tres países, en virtud de que se constituyen como las estructuras legales para la implementación del Tratado, en lo relativo al tipo de disposiciones y comportamientos que regulan las relaciones comerciales, de servicios, de inversión y la solución de controversias, así como en relación al mejoramiento de las legislaciones nacionales ambientales y laborales.

Como se verá a lo largo del capítulo, si bien los resultados arrojados por estas comisiones en los años de operación del TLCAN nos conduce a hablar de cierto déficit institucional, es innegable la importancia que estos mecanismos han adquirido para la reorganización de América del Norte como esquema de integración, así como para la rearticulación de las políticas domésticas frente a las necesidades imperantes en América del Norte.

En efecto, sobran evidencias de la transformación que ha habido en los canales de homologación, comunicación, información y cooperación entre los tres gobiernos y entre éstos con actores no estatales, privados y/o sociales, aunque dadas las condiciones de la evolución de los intercambios económicos y sociales en la región, parecen no ser los más efectivos para la solución de ciertos problemas o para generar un cambio institucional en determinados agentes. Reconocer lo anterior es provechoso si partimos de la idea de que la cooperación internacional es un instrumento difícil de aplicar no obstante su función de resolver problemas comunes a partir de la concertación y la

coordinación. En efecto, como todo proceso de interacción entre dos o más unidades y como resultado del cálculo racional de los actores en función de sus objetivos, así como de la capacidad y los recursos económicos e institucionales que éstos poseen, la cooperación no está disociada del conflicto. No obstante ello, más difícil sería no contar con estos mecanismos en contextos de fuerte interconexión económica y social entre los países.

En todo caso, a raíz de la vinculación que se experimenta en América del Norte, se han desprendido nuevas formas institucionales que, como nos lo hace ver Miles Kahler, han movilizad o a diferentes actores políticos, económicos y sociales, moldeando sus comportamientos de maneras muy particulares (2001: 277-299).

Y es precisamente ésta la intención analítica del presente capítulo: entender las interacciones que se generan en estos esquemas formales, desde la perspectiva de las estructuras multinivel y bisagra, en virtud del carácter heterogéneo que caracteriza a los mecanismos de esta primera generación, pues si bien son en esencia intergubernamentales y trilaterales, su operación práctica se realiza, en algunos casos, a través de canales bilaterales, transgubernamentales y/o transnacionales.

3.1 LA COMISIÓN DE LIBRE COMERCIO. EL MODELO INTERGUBERNAMENTAL

La Comisión de Libre Comercio (CLC) es la expresión más clara del minimalismo institucional de la región. Tanto por su naturaleza intergubernamental como virtual, la CLC representa los intereses y prioridades de los tres gobiernos en torno al tipo de vinculación legal que establecieron para normar sus intercambios comerciales y orientar el proceso de integración económica. En el esquema minimalista, la CLC opera como un cuerpo técnico pero también político, en el que recae la capacidad de los gobiernos para tomar decisiones, administrar al TLCAN, así como controlar el rumbo de la integración.

En este sentido, puede resultar paradójico que siendo la CLC la institución rectora del Tratado, no haya sido dotada de un gran aparato organizacional o de algún grado de delegación de atribuciones. Lo anterior se entiende por la naturaleza intergubernamental que permeó a la negociación del Tratado y que buscó no trascender más allá de los límites del establecimiento de una zona de libre comercio entre los tres países. Se buscaba administrar eficientemente al Tratado sin que fuera necesario que la CLC tuviera la capacidad de adoptar legislación secundaria común a los tres países.

Bajo esta lógica, a la CLC le fueron otorgadas funciones de agente técnico que estuvieran encaminadas a la supervisión del Tratado, a la vigilancia de su ulterior desarrollo y a la resolución de las controversias que surgieran de su interpretación o aplicación. Pero, como ya lo mencionamos, también se erige como el órgano político para definir el rumbo del proceso de integración económica.

Como mecanismo intergubernamental, la Comisión está integrada, únicamente, por los encargados de las carteras de Comercio de los tres países y está desprovista de cualquier autoridad autónoma. Sin una estructura materialmente visible, o como señala Robert Pastor, con una "estructura virtual" (2001: 73), en virtud de que no existe un espacio físico en donde esté instalada, la CLC opera a través de reuniones periódicas entre los secretarios,

por lo menos una vez al año o cuando la situación lo requiera. Pero no obstante este reflejo del minimalismo institucional, la CLC es muestra del establecimiento de relaciones de cooperación, comunicación e intercambio de información con otro tipo de actores o subunidades, particularmente de carácter transgubernamental.

En este nivel se ubica al Secretariado, órgano integrado en secciones nacionales en los tres países, cuya función principal radica en apoyar administrativamente a la CLC, y a los paneles y comités establecidos para los mecanismos de solución de controversias de los capítulos XIX y XX. Siguiendo una lógica intergubernamental, cada país cuenta con una oficina permanente que se encarga de la operación y los costos de la sección.

De igual modo, la Comisión estableció comités y grupos de trabajo, formados por funcionarios gubernamentales a nivel trilateral, a los que de manera vertical les delega responsabilidades en materias muy específicas relacionadas con el intercambio comercial. Con objeto de facilitar el comercio y la inversión entre los tres países, la CLC encarga a casi una treintena de estos comités y grupos de trabajo la tarea de fungir como facilitadores con el fin de explorar una creciente y efectiva liberalización del comercio en la región, a través del desarrollo de un trabajo que resuelva problemas y evite una potencial politización de los asuntos de la Comisión.

La importancia que tienen este tipo de comités y grupos radica en el papel que pueden jugar para la integración económica regional, pues estos agentes participan en un proceso en el que les son delegadas tareas específicas para alcanzar con mayor rapidez y eficiencia una integración económica más profunda. Dicha delegación se basa en el amplio conocimiento, la experiencia técnica, así como la información que puedan proveer estos agentes (Mattli, 2003: 161 y 163). Pero no obstante dicha relevancia, los comités y grupos no tienen ninguna incidencia en las decisiones políticas para el futuro de la integración económica, pues dependen verticalmente de las instrucciones dictadas por la CLC, aunque hay que destacar que tienen un papel central en la toma de decisiones de tipo técnico que sirven de base para

la instrumentación del Tratado, y eventualmente para que se efectúen medidas políticas.

Al mismo tiempo, la CLC juega un papel clave con relación al establecimiento de los mecanismos de solución de controversias. De manera intencional, los tres países optaron por este tipo de mecanismos y no por una corte permanente (Pastor, 2001: 74) que tuviera la función de interpretar las disposiciones del TLCAN, pues lo que se buscaba era asegurar la aplicación transparente de las leyes nacionales, así como ejercer un control sobre las agendas domésticas.

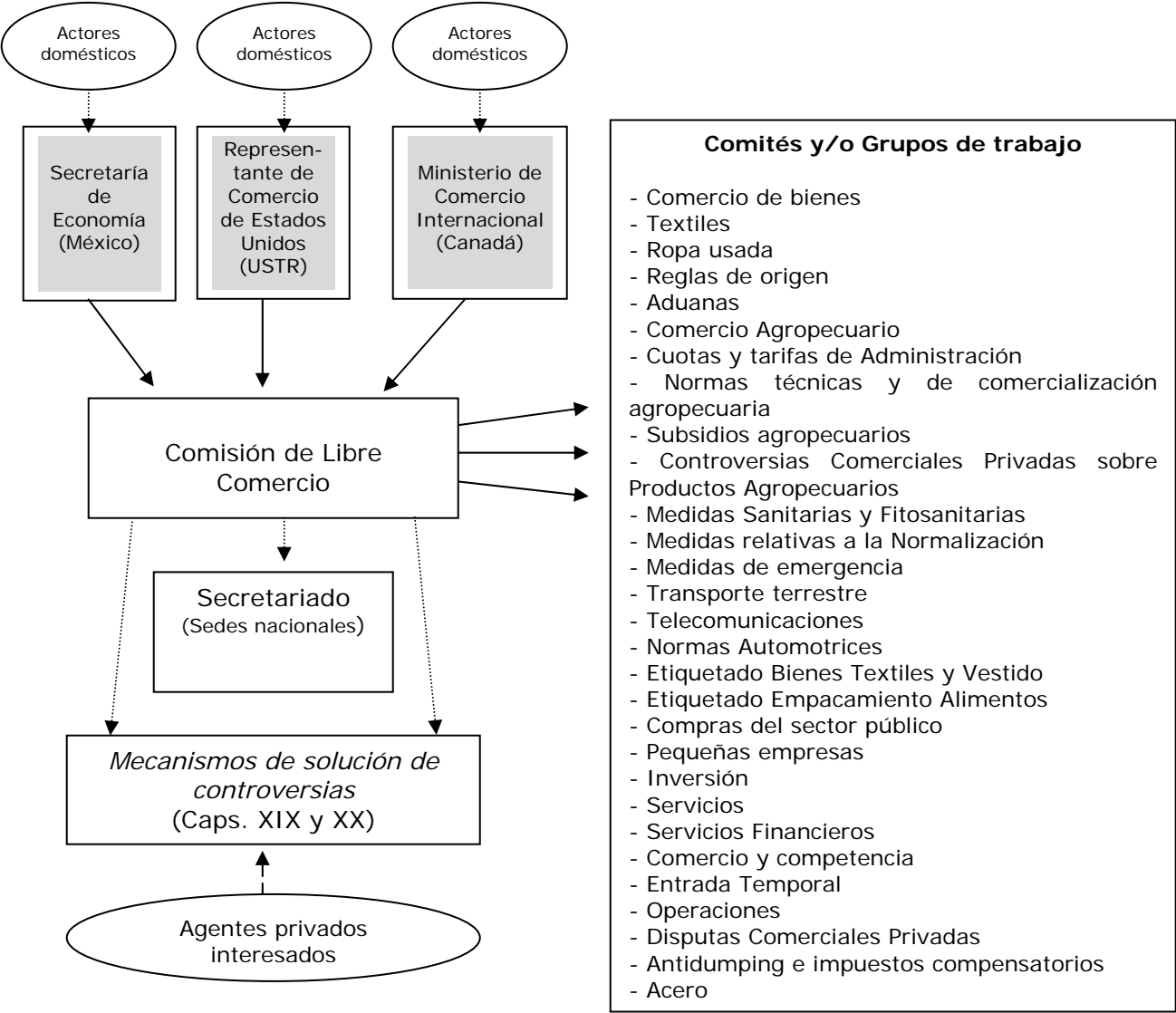
Pero, ¿cómo opera la CLC? Siguiendo el *modelo de legalización y diseño racional de las instituciones*, relativo a la manera en que los Estados deciden legalizar los marcos institucionales que estructuran sus interacciones, así como la proyección que desean otorgarles, se puede decir que la CLC simboliza los intereses políticos de los tres gobiernos al diseñarla como un mecanismo intergubernamental capaz de guiar la integración económica de la región a través de un acuerdo comercial como el TLCAN.

A la CLC le fueron otorgadas funciones muy precisas para la aplicación del Tratado, por lo que el grado de obligatoriedad y precisión del modelo de legalización se vincula directamente con la especificidad del TLCAN en lo relativo a las reglas, compromisos y procedimientos que deben cumplir los actores, con el fin de disminuir costos de transacción a nivel intergubernamental y eliminar en lo posible comportamientos políticos estratégicos que puedan entorpecer los intercambios comerciales y de inversión. Al ser la CLC el mecanismo encargado de definir y dar cumplimiento a las disposiciones legales del TLCAN, adquiere una relevancia central como mecanismo de vigilancia y regulación en torno a la aplicabilidad de las reglas contenidas en el Tratado, así como en lo respectivo a la conducción de las burocracias encargadas de dicha instrumentación.

El carácter intergubernamental de esta Comisión, lo hemos dicho, refleja el interés de los tres gobiernos por controlar sus agendas en temas como el intercambio comercial de bienes y servicios, los derechos de propiedad intelectual y la inversión, quedando determinado en el texto del Tratado el

papel de los ministros y/o representantes de Comercio, y los agentes burocráticos que les apoyan, como agentes reguladores. Son los ministros los que actúan por consenso y no existe la facultad de que puedan adoptar medidas legislativas obligatorias sobre las Partes (Abbot, 2000: 535), aunque sí se ha experimentado un proceso creciente de homologación de reglas y normas legales entre los tres países.

Esquema 1. Arquitectura de la Comisión de Libre Comercio



En este sentido, la esencia intergubernamental de la CLC se contrapone a toda idea de encargar a una autoridad neutral la instrumentación de las reglas acordadas, lo que determina su nulo nivel de delegación. En efecto, más allá de los encuentros ministeriales, no existe una estructura trilateral⁴⁰ que condense los intereses comerciales regionales, y que tenga la capacidad de articular las actividades con otras instituciones regionales o bien de vincularse con organismos internacionales que represente los intereses comerciales de América del Norte.⁴¹

Los actores gubernamentales se ubican como los únicos miembros de la Comisión y no existe la inclusión de otro tipo de actores como agentes sociales domésticos o transnacionales, por lo que la operación, transformación, monitoreo y control de las actividades de la Comisión es función exclusiva de los ministros de Comercio. En este esquema, no existen contrapesos políticos, sociales o legislativos regionales en torno a las decisiones que toman estos funcionarios sobre la integración económica.

Como podemos ver en el siguiente cuadro, en las reuniones de la Comisión se abordan temas de la liberalización comercial como políticas de reducción de tarifas arancelarias o cuestiones técnicas sobre reglas de origen. Del mismo modo, han sido discutidos aspectos relacionados con la operación administrativa del TLCAN como la creación de nuevos grupos de trabajo, así como temas referidos a una mayor transparencia. Cabe señalar, también, que los tres países discuten asuntos relacionados con la liberalización mundial del comercio en el marco de reuniones internacionales como las de la OMC.

⁴⁰ Al respecto, habría que mencionar que existió una propuesta sobre el establecimiento de un mecanismo trilateral de carácter administrativo que nunca se concretó y que, de haberlo hecho, hubiera seguido el modelo minimalista que caracteriza a la CLC. Dicha propuesta fue planteada por los ministros del ramo una vez aprobado el TLCAN, y pretendía el establecimiento de un Secretariado Coordinador del Tratado, con sede en México, que tuviera entre sus funciones custodiar documentos oficiales, preparar traducciones oficiales e informes anuales y servir como centro de información comercial. Esta propuesta no se materializó por razones presupuestarias y desinterés de los tres gobiernos (CCA, 1997: 25-26).

⁴¹ Sólo recientemente, en ocasión de una reunión de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), los tres países se constituyeron como bloque "NAFTA" a raíz de negociaciones relativas al acero.

**Cuadro 1. Encuentros de la Comisión de Libre Comercio a nivel ministerial
Control de la agenda comercial y de inversión**

Año y lugar	Acuerdos, compromisos y solicitudes	Resultados
14-enero-1994 Ciudad de México	<ul style="list-style-type: none"> Se acordó tomar como punto de partida los grupos de trabajo ya existentes en el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá. <p>Hubo encuentros no oficiales entre los tres ministros el 15 de abril de 1994 en Marrakech, en el marco del término de la Ronda de Uruguay. Asimismo en otoño de ese mismo año, los secretarios de Comercio se encontraron en Bogor, Indonesia, en una reunión de APEC.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Se agregaron los grupos de trabajo sobre inversión y servicios, y compras de gobierno. Se discutieron los procedimientos de los mecanismos de solución de controversias.
7-junio-1995 Toronto, Canadá		<ul style="list-style-type: none"> Se alcanzó un acuerdo para acelerar la reducción de tarifas arancelarias en ciertos productos que no habían sido acordados en el TLCAN.
1996 No hubo encuentro	No se llevó a cabo ninguna reunión en virtud de las agendas de los tres gobiernos.	
20-marzo-1997 Washington D.C.	<ul style="list-style-type: none"> Se discutió el establecimiento de estándares de algunos aspectos de telecomunicaciones en México. Fueron discutidos asuntos relativos a la transportación fronteriza. 	<ul style="list-style-type: none"> Concluyó la primera ronda de pláticas en la reducción de tarifas arancelarias e inició una segunda ronda de estas negociaciones. La CLC adoptó las recomendaciones del Comité Asesor sobre Disputas Comerciales Privadas que propende un mecanismo alterno de disputas. Se hicieron algunas modificaciones técnicas en torno a las reglas de origen. Fueron aprobadas reglas relativas a la remuneración de los panelistas que participan en los mecanismos de solución de controversias de los capítulos XIX y XX.
29-abril-1998 Paris, Francia	<ul style="list-style-type: none"> Se acordó instruir a los cuerpos subsidiarios del TLCAN realizar una revisión del programa de trabajo relativo a la estructura, mandato y prioridades de tales cuerpos para mejorar su funcionamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> Los tres ministros aprobaron otro paquete de eliminación de tarifas relativas a productos químicos, farmacéuticos, herbicidas, textiles de lana y algodón, llantas de acero, juguetes, etc.

Año y lugar	Acuerdos, compromisos y solicitudes	Resultados
23-abril-1999 Ottawa, Canadá	<ul style="list-style-type: none"> • Se acordó incluir a los profesionales actuarios en la lista de entrada temporal. • Se acordó el establecimiento de un Grupo de Trabajo sobre Cuotas y Tarifas de Administración. • Se tomó nota de la decisión del Comité sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de reconocer 8 nuevos grupos técnicos en áreas como salud animal; salud de plantas; alimentos procesados, productos lácteos, frutas y verduras; inspección de huevo, cárnicos y pollo; pesticidas; contaminantes y aditivos alimenticios; pescados y productos pesqueros y alimentos y medicamentos veterinarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se establecieron procedimientos relativos a la eliminación acelerada de tarifas de algunas industrias. • Se hizo público el reporte del Comité de Comercio de Bienes que provee una opinión sobre la facilitación comercial fronteriza. • Se estableció un Grupo de Trabajo en Agricultura y Estándares para su Mercantilización.
7-abril-2000 Dallas, Texas	<ul style="list-style-type: none"> • Se felicitó al sector privado por el establecimiento en Canadá de la Corporación sobre Solución de Controversias en Frutas y Vegetales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se aprobó una eliminación adicional de tarifas. • Se aprobó un paquete de rectificaciones técnicas sobre reglas de origen.
31-julio-2001 Washington, D.C.	<ul style="list-style-type: none"> • Se estableció realizar una revisión al capítulo XI de Inversiones del TLCAN, con el fin de contribuir a una operación más transparente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se alcanzaron acuerdos trilaterales relativos a las reglas de origen de bebidas alcohólicas, petróleo, esteros de glicerol, joyas de perlas, audífonos con micrófonos y chasis.
28-mayo-2002 Puerto Vallarta, México	<ul style="list-style-type: none"> • Se hizo el compromiso de completar la implementación del Tratado de acuerdo con el calendario establecido. • Se pidió a los expertos identificar prioridades relacionadas con la operación del capítulo XI. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se revisó la operación del capítulo XI del TLCAN. • Se alcanzó un acuerdo de trabajo sobre comunicaciones trilaterales para informar al público y promover la transparencia del Tratado.
7-octubre-2003 Montreal, Canadá	<ul style="list-style-type: none"> • Se acordó solicitar al Comité de Comercio en Bienes llevar a cabo un estudio sobre aranceles de Nación Más Favorecida de algunos bienes no agrícolas. • Se solicitó al Grupo de Trabajo de Reglas de Origen buscar una mayor liberalización en las reglas de origen del Tratado y se pidió a los funcionarios de los tres países iniciar consultas con industrias nacionales para determinar qué productos podrían participar de esta medida. • Se discutió la liberalización del comercio internacional del sector textil y confección, así como la posición del sector frente a la competencia mundial. • Se solicitó al Grupo de Trabajo de Entrada Temporal desarrollar procedimientos de manera trilateral para adicionar y eliminar profesiones del Apéndice 1603.D.1 	<ul style="list-style-type: none"> • Con relación al capítulo XI sobre inversión, se establecieron procedimientos que transparenten y den mayor eficiencia al proceso de solución de controversias inversionista-Estado. Se recomendó el uso de procedimientos concernientes a comunicaciones de terceros que no son partes contendientes, así como un formato para las notificaciones de la intención de someter una reclamación a arbitraje. • Se aceptó la entrada temporal de profesionistas a actuarios y fitopatólogos. • Se estableció el Comité de Acero de América del Norte. • Se aceptó la recomendación del Comité Consultivo de Controversias Comerciales Privadas relativa al exhorto de adopción en los tres países de la Ley Modelo sobre Conciliación Comercial Internacional de la UNCITRAL.

Año y lugar	Acuerdos, compromisos y solicitudes	Resultados
16-julio-2004 San Antonio, Texas	<ul style="list-style-type: none"> • Se hizo el compromiso de profundizar la integración a través de la reducción de costos de transacción y de medidas administrativas. • Se pidió poner énfasis en los trabajos de manufacturas, servicios, facilitación de negocios, compatibilidad de estándares y eliminación de barreras técnicas al comercio. • Se solicitó al Grupo de Trabajo sobre Reglas de Origen continuar los trabajos para una mayor liberalización de las reglas de origen que aplican a químicos, farmacéuticos, plásticos y hule, vehículos automotores y sus partes, calzado y cobre, y a productos en los que los tres países tienen un arancel de NMF de cero. • Se instruyó a este GTRO considerar peticiones de productores y consumidores nacionales para analizar las reglas de origen en los tratados comerciales de libre comercio que cada país ha negociado posteriormente al TLCAN, a fin de determinar si se deben aplicar esas nuevas reglas en el contexto del TLCAN. • Se solicitó una recopilación de los textos de negociación del Tratado que son de interés para el público. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se llegó a un acuerdo preliminar sobre la liberalización de reglas de origen en productos alimenticios, bienes industriales y de consumo. • Se publicó una página web sobre el proceso de negociación del capítulo XI del TLCAN. • Relativo a la transparencia del capítulo XI, a inicios de 2004 un tribunal aceptó escritos entregados por una parte no litigante. México se sumó a la aceptación de audiencias públicas para los casos inversionista-Estado. • Se llegó a un entendimiento sobre el uso de símbolos para el cuidado de bienes textiles y de confección. • Se discutió la liberalización multilateral de la industria textil y el incremento de su productividad.
24-marzo-2006 Acapulco, México	<ul style="list-style-type: none"> • Se instruyó hacer públicos los textos relacionados con los arreglos institucionales y los procesos de solución de controversias contenidos en el capítulo XX. • Se inició el análisis de la liberalización de trato arancelario preferencial de un segundo y tercer paquetes, a fin de adaptarse a las condiciones competitivas mundiales para incluir nuevos desarrollos en la proveeduría y los métodos de producción. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fueron adoptadas las recomendaciones hechas por el Grupo de Trabajo <i>ad hoc</i> sobre Textiles y Prendas en torno a áreas de cooperación en el sector como reglas de origen, niveles de preferencia arancelaria, tarifa común, acumulación, cooperación aduanera y cooperación para atender preocupaciones industriales. • Se tomó nota del acuerdo trilateral al que llegaron las asociaciones de profesionistas en arquitectura.
14-agosto-2007 Vancouver, Canadá	<ul style="list-style-type: none"> • Se busca facilitar el comercio en sectores como el acero, equipos electrónicos de consumo, productos porcícolas y productos químicos. • Se pidió hacer rectificaciones técnicas a las reglas de origen con la tarifa arancelaria actualizada en la OMA. • Se busca actualizar los mandatos de los grupos de trabajo y analizar la acumulación de origen para ser más competitiva a la región. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se concretaron paquetes de cambios en las reglas de origen que en 2006 reportaron un intercambio de 15 mil mdd de comercio trilateral. • Se alcanzó un acuerdo en el grupo de trabajo del Capítulo 19 que procura enmiendas a las reglas de procedimiento. • Se aceptó el Acuerdo de Reconocimiento Mutuo para profesionales de la arquitectura en los tres países.

Fuente: Declaraciones Conjuntas de la Comisión de Libre Comercio.

Como puede observarse, es a través de los despachos de comercio que se ejerce el control sobre los temas de la agenda comercial trilateral, para lo cual se necesita el apoyo en una cadena de mando al interior de cada Ministerio que delega atribuciones a funcionarios de rango alto y medio y que son los que realizan el monitoreo cotidiano de las actividades relacionadas con el TLCAN. Nos referimos a aquellos funcionarios a nivel viceministerial, así como a otros de menor jerarquía que integran, trilateralmente, los comités o grupos de trabajo. Como ya lo vimos, éstos no tienen poder de decisión política, pero en la práctica juegan un papel importante en la expansión y aplicación de marcos regulatorios, en el intercambio de información, así como en la generación de vínculos de comunicación trilateral. Aunque lo hacen desde una perspectiva técnica, dichos actores gubernamentales participan en la definición y alcance de los temas vinculados a la aplicación del Tratado (Véase esquema 1, recuadro “Comités y grupos de trabajo”).

Y son estos agentes los que conforman las redes transgubernamentales que se vinculan, principalmente, de manera horizontal con sus pares, pero también en un plano vertical con sectores productivos. Son también los que ejecutan funciones domésticas e internacionales al instrumentar las obligaciones contraídas en el TLCAN y, recientemente, en la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte, que cuenta con una agenda complementaria al TLCAN en rubros como bienes de manufactura y competitividad sectorial y regional, movimiento de bienes, servicios financieros, transporte, energía, comercio electrónico y tecnologías de información y comunicaciones.

Pero, ¿qué tipo de dinámica se genera en la CLC y sus órganos auxiliares en lo relativo a la aplicación del Tratado? Para responder lo anterior, se hace necesario ubicarla dentro del marco analítico de las estructuras de gobernabilidad multinivel y de bisagra.

Por su naturaleza intergubernamental, la Comisión se desarrolla primordialmente bajo la lógica de la vinculación bisagra. La rearticulación de las burocracias y su expresión en redes transgubernamentales entre los tres países es una de las primeras manifestaciones del impacto que tuvo el TLCAN

en la reorganización institucional regional, pues si bien es cierto que con anterioridad al Tratado existían vínculos gubernamentales importantes que administraban la relación comercial –de manera bilateral entre México y Estados Unidos y Canadá y Estados Unidos, pues los nexos entre México y Canadá eran prácticamente inexistentes-, el enfoque de trabajo en la era pre-TLCAN era muy distinto al que se generó con un acuerdo legal que en adelante obligaría a las Partes.

En este sentido, el Tratado propició la creación de nuevos perfiles gubernamentales necesarios para la ejecución de funciones domésticas relacionadas con su instrumentación. Como parte de esta reorganización en torno a la CLC se desprende una articulación burocrática, similar en los tres países, que incluye varios niveles de mando. Así, a nivel viceministerial existe una Subcomisión del TLCAN integrada por los subsecretarios del ramo de los tres países que se reúnen cuatrianualmente para controlar la agenda del acuerdo. Al igual que los miembros de la Comisión, los de la Subcomisión también tienen capacidades de toma de decisión y control sobre los temas de la agenda comercial.

En otro tipo de nivel, se ubica la figura de Coordinador del TLCAN quien funge como enlace entre los distintos niveles de toma de decisiones vinculadas al Tratado, esto es, entre la Subcomisión y los grupos o comités de trabajo.

Las funciones que tienen estos grupos de trabajo son eminentemente técnicas, y aunque se reúnen una vez al año, su trabajo es cotidiano en virtud de las instrucciones dictadas por la Comisión o la Subcomisión. En este contexto, existen comités que son centrales para la aplicación del TLCAN, aunque esa centralidad puede ser coyuntural en función del desarrollo de los asuntos relacionados con el Tratado.

Así, su principal atribución radica en analizar técnicamente los temas de la agenda comercial, pero como operadores centrales de la estructura bisagra también desarrollan la función de recibir y canalizar peticiones de sectores industriales, que pueden o no incluirse en la agenda de la Comisión. Estas peticiones no se realizan directamente a los grupos de trabajo sino a través de los contactos gubernamentales de sus respectivos países y no se permite la

inclusión de los sectores en dichos comités, pues se estima que podrían desvirtuar la lógica gubernamental de negociación, además de que también se considera que existen otro tipo de mecanismos de consulta pública como las reuniones con Cámaras de Comercio o Industriales. En todo caso, los comités realizan una evaluación técnica que puede trascender a la Subcomisión de Libre Comercio, y de ahí valorarse qué temas se pueden resolver en ese nivel y cuáles otros precisan de una negociación política en la Comisión de Libre Comercio.

La labor que desempeñan los grupos de trabajo y las redes transgubernamentales que se generan entre pares ha propiciado el establecimiento de canales de comunicación, información, cooperación y de homologación relativos a la estandarización inherente a la aplicación del TLCAN, a la vez que también, de acuerdo con funcionarios gubernamentales, es perceptible la creación de una burocracia “trilateral” que tiene como propósito fundamental la unificación de objetivos para la correcta administración del Tratado.

En tal sentido, esta rearticulación se ha desarrollado a partir del proceso de desagregación del Estado, en el que unidades subestatales burocráticas se vinculan con sus contrapartes entablando una agenda propia y creando incluso una identidad de intereses entre funcionarios que quizás no se observe con tanta claridad en otras burocracias, como por ejemplo, las vinculadas con los acuerdos paralelos al TLCAN. En efecto, los integrantes de redes transgubernamentales en materia comercial se identifican más entre sí que con sus pares de otros cuerpos burocráticos en sus propios países. Quizás por ello se entienda la desvinculación que existe entre redes transgubernamentales comerciales y ambientales, por ejemplo, en función del tipo de intereses y posturas que defienden, desde una perspectiva de compartimentalización y diferenciación de prioridades técnicas y políticas.

En el caso de la administración del TLCAN, estas redes institucionales de trabajo se han constituido en una pieza importante para la creación de los marcos regulatorios en torno a la liberalización comercial entre los tres países,

así como para la conducción burocrática de la instrumentación técnica del Tratado.

Con respecto a esta conducción en México, la aplicación del TLCAN y sus organismos ha requerido la adecuación del país a las necesidades provenientes del exterior a través de la transformación o creación de nuevos marcos legales y entramados institucionales no sólo para que se pudiera operar eficientemente el Tratado, sino para asegurar el funcionamiento de la economía mexicana, cada vez más fuertemente vinculada a la lógica macroeconómica del TLCAN. Así, como nos lo señala Ernesto López-Córdova, ...“los requerimientos institucionales para México han sido considerables. La liberalización comercial y el TLCAN han provocado la creación o renovación de aquellas agencias que manejan medidas antidumping, políticas de competencia, de propiedad intelectual, que son esenciales para el correcto funcionamiento de la economía...” (2001: 6). Esta reformulación institucional ha sido resultado de los estreñimientos a los que se ven expuestos los gobiernos al legalizar o institucionalizar sus relaciones económicas externas.

Y ello ha sido precisamente el caso de la reforma institucional que afectó a las dependencias vinculadas con las negociaciones comerciales internacionales en nuestro país. En este sentido, a la actual Secretaría de Economía (SE)⁴² le fueron conferidas amplias facultades y capacidades para la negociación y posterior administración de los tratados comerciales, lo que por un lado muestra la manera en que el Estado tiende a desagregarse en sus

⁴² Durante la administración del presidente Vicente Fox la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) se transformó en la Secretaría de Economía. Sobre el proceso de reforma que experimentó esta dependencia gubernamental con la negociación e instrumentación de acuerdos comerciales, puede decirse que su burocracia sufrió una transformación estructural en términos de reorganización operativa. En 1989 únicamente contaba con una entidad que se enfocaba a asuntos internacionales, la Dirección General de Negociaciones Internacionales. Para 1994 la entonces SECOFI contaba con dos subsecretarías vinculadas con asuntos comerciales internacionales, y de un total de 20 funcionarios encargados de dichos temas, se pasó a más de 200 personas involucradas. Como nos lo hace ver Rafael Fernández, la misma transformación la sufrieron sus contrapartes, pues tan sólo en el caso del Departamento de Comercio de Estados Unidos, en 1990 sólo contaba con una oficina para asuntos latinoamericanos. De igual modo, con la negociación del TLCAN fue creada una División para México y Canadá en el USTR, para posteriormente establecer una División para América del Norte (1995: 44). Al respecto, habría que destacar que después de más de una década de operación del Tratado, se ha observado en Estados Unidos una disminución en el personal involucrado con el Tratado, pues de las 8 oficinas que existían en el USTR para México y Canadá, ahora operan sólo 2 cuyo trabajo no está exclusivamente centrado en México (Fernández, 2004: 169).

ministerios y agencias especializadas para vincularse con sus pares, a la vez que es también es prueba de la compartimentalización que ha sufrido la política internacional de México, a partir de la inclusión de secretarías de Estado distintas a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).⁴³ Pero lo que aquí llama la atención, es la ineficiente comunicación que han establecido las dependencias gubernamentales en México que de alguna manera tienen o podrían tener un papel importante en la instrumentación del TLCAN, o más allá, en la construcción de una estrategia económica para América del Norte. Es precisamente el caso de la escasa vinculación entre la SE y la Cancillería que, por supuesto, no ha sido capaz de generar una política integral que aborde los complejos temas de la relación económica con Estados Unidos y Canadá.⁴⁴ En virtud de ello, la SE no ejerce ninguna función de control del proceso de integración respecto a un posible papel facilitador o condensador de los intereses comerciales internacionales que pudieran tener otras dependencias gubernamentales. De hecho, se considera que secretarías como la SRE tienen otro tipo de funciones exclusivas que no se vinculan en ningún momento con las que ejerce la SE.

En esta lógica destaca también la débil relación que se ha dado entre la SE y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) al no vincular sus trabajos con respecto a la compleja relación que existe entre los temas comerciales y ambientales, relación que contiene en sí una alta sensibilidad política para los gobiernos, y que está establecida tanto en el TLCAN como en el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN).⁴⁵ Aunque hay que mencionar que ambas secretarías se vinculan en torno a las actividades de un Grupo de Trabajo existente en la CCA relativo a comercio y medio ambiente.

⁴³ Para un mayor acercamiento al tema de las reformas burocráticas en México, véanse los trabajos de Gámez (2000-2001) y de Schiavon y Ortiz Mena (2001).

⁴⁴ Con respecto a las pugnas interburocráticas, valdría la pena recordar el episodio de la organización de la cumbre de APEC realizada en Los Cabos, Baja California Sur, en 2002, cuando luego de una reestructuración institucional de la Cancillería que le regresaba facultades, al menos en términos operativos en el ámbito de las negociaciones económicas internacionales, tuvo que abandonar y traspasar la organización de la cumbre a la SE por diferencias de criterio con dicha Secretaría, que finalmente se atribuyó la organización del evento.

⁴⁵ Tanto el TLCAN como el ACAAN reconocen la interrelación entre comercio y medio ambiente, así como la importancia de mejorar las condiciones ambientales en la región.

Así, este proceso de reforma y armonización aparejada a la aplicación del Tratado demuestra, como nos dice Slaughter, “una compleja interrelación entre acuerdos institucionales formales, interacciones transgubernamentales y regulaciones domésticas, interrelación tal, que frecuentemente puede producir consecuencias inesperadas” (2004: 59).

Además, la lógica de minimalismo institucional que acompaña a la Comisión no otorga la estructura necesaria para arribar a mayores grados de integración económica, pues la CLC y los funcionarios involucrados en sus actividades no han establecido un interés en coordinar o monitorear las actividades de otros ministerios, departamentos u organismos, pues estos funcionarios consideran que la CLC es una comisión comercial, no económica, por lo que lejos está de concebirse como la guía central para toda la gama de actividades derivadas del intercambio comercial (CCA, 1997: 23). En la práctica, como mecanismo institucional regional, la CLC no establece ningún contacto horizontal efectivo con otras instituciones como las Comisiones para la Cooperación Ambiental y Laboral y su vinculación vertical con sectores productivos es limitada.

En tal sentido, puede decirse que la CLC y la estructura burocrática que de ella se desprende, obedece exclusivamente una lógica intergubernamental en la que los gobiernos mantienen el control de la agenda comercial y de inversión. La inclusión de actores no estatales es prácticamente inexistente y es sólo a través de los contactos gubernamentales que los sectores industriales tienen alguna vía de demanda y petición. En otras palabras, la calidad de la participación de los actores transgubernamentales se condensa en su función de operación y control de la agenda comercial trilateral de cada país en lo individual. Tal membresía exclusiva reduce el carácter de representación democrática de otros agentes y su participación en el proceso de toma de decisiones vinculado con la integración económica de la región.

Pero no obstante este rasgo, que por supuesto no es menor, pues nos habla de una debilidad institucional en marcos regionales de creciente interacción social desde una perspectiva más general para un proceso de integración, no puede dejar de soslayarse que la CLC no sólo ha transformado

las reglas de vinculación comercial en América del Norte, sino también los parámetros de comportamiento entre los actores gubernamentales con un notable mejoramiento de los canales de cooperación, comunicación e información. En el mismo sentido, estos mecanismos de corte minimalista presentan algunas ventajas por el tipo de comunicación directa que generan al más alto nivel entre los encargados de la toma de decisiones que puede reflejarse en la constitución de un cuerpo ágil que se apoya en diagnósticos técnicos que pretenden alejarse de toda eventual politización de los asuntos comerciales. Pero en contraparte, esta tendencia tecnocrática puede desvincular a las burocracias de demandas particulares provenientes de sectores industriales o sociales domésticos cuyos intereses no son incluidos en las agendas de negociación porque pueden provocar una excesiva politización tanto al interior de los países como con sus pares.

3.1.1 Los mecanismos de solución de controversias

Como ya lo mencionamos, la atribución central de la Comisión de Libre Comercio se relaciona con el correcto funcionamiento del TLCAN, por lo que cualquier asunto de controversia que pueda ocasionarse por la interpretación y/o aplicación del Tratado debe ser solucionado mediante acuerdos, consultas y cooperación entre las Partes. En este marco institucional se encuentran contempladas diversas estructuras procedimentales de solución de controversias que son resultado de la manera en que México, Estados Unidos y Canadá decidieron legalizar los recursos y mecanismos que utilizarían para tal efecto.

Para la aplicación del Tratado fueron diseñados diversos procedimientos, entre los que destacan los paneles binacionales incluidos en el capítulo XIX sobre la revisión y solución de controversias en materia de cuotas antidumping y compensatorias, los contemplados en el capítulo XI relativos a las controversias en materia de inversión, así como los que establece el capítulo XX sobre la solución de todas las disputas que no estén contenidas en otro capítulo del TLCAN. Adicionalmente, podemos ubicar a los medios alternativos para la solución de controversias (MASC), como la mediación y el arbitraje, a los que se consideran como dispositivos neutrales y privados para dirimir disputas entre agentes privados.

Con un diseño mixto, que implica la actuación de agentes gubernamentales y privados, los mecanismos de solución de controversias (MSC) que se instalaron en América del Norte juegan un papel central en la búsqueda del cumplimiento de las reglas y procedimientos que estipula el TLCAN. En este sentido, a los MSC les es encargada una atribución primordial para un mejor desempeño de las relaciones comerciales de la región que tiene que ver no sólo con que las partes se ajusten a las normas y reglas negociadas (Vega, 2005a: 30), y de este modo controlar conductas indeseables de los actores, sino también con otro tipo de condiciones como la promoción de la transparencia y la participación y acceso de agentes particulares para solucionar controversias.

La importancia de los MSC para el régimen comercial de América del Norte se define tanto por el grado de precisión en torno al cumplimiento de las reglas de intercambio comercial y de inversión, como por los términos de obligación para los actores en cuanto a sus compromisos adquiridos.

La instalación de este tipo de mecanismos se ubica dentro de una generación expansiva de cuerpos judiciales en el mundo en la que los Estados deciden delegar a una tercera instancia facultades relacionadas con la resolución de disputas a partir de la aplicación de principios generales del derecho. Además, estos mecanismos permiten que individuos y/o grupos sociales tengan acceso al proceso de solución de controversias, por lo que los gobiernos han atenuado esa facultad que antes les era exclusiva (Keohane, Moravcsik y Slaughter, 2001: 73-74).

Como nos lo recuerda Gustavo Vega, este diseño en el que los particulares pueden solicitar o accionar mecanismos de adjudicación, tiene como referente el momento mismo de su negociación en el TLCAN, pues en los casos de México y Canadá la consolidación de un sistema de resolución de controversias resultaba crucial para asegurar que Estados Unidos cumpliera sus compromisos con el Tratado y con ello eliminar la posibilidad de acciones unilaterales y violatorias de los compromisos de liberalización. Se buscaba con ello un acuerdo que aminorara la enorme asimetría en poder político y económico de Estados Unidos y su propensión por adoptar medidas unilaterales.⁴⁶ Un objetivo adicional fue que los MSC promovieran la cooperación transnacional por encima de los intereses particulares provenientes de los gobiernos, el poder legislativo o de grupos de interés (Vega, 2005a: 32-33). Por su parte, Estados Unidos apoyó la creación de estos mecanismos para que México y Canadá se sujetaran a las disposiciones legales establecidas y con ello reducir los obstáculos para la liberalización comercial de la región, así como también Estados Unidos aseguraría un acceso ampliado de sus inversionistas en ambos países.

⁴⁶ Para un análisis de las prácticas desleales en comercio internacional en la región, así como sobre los regímenes nacionales de las prácticas desleales en el marco del TLCAN, véase Leycegui (1997).

En este contexto, los MSC forman parte de un momento inaugural de creación de reglas y procedimientos para dirimir disputas comerciales de manera permanente, aunque hay que señalar que su antecedente inmediato se encuentra en los mecanismos establecidos en el acuerdo comercial bilateral entre Estados Unidos y Canadá, lo cual refleja la impronta del modelo procesal angloamericano (Fix-Fierro y López Ayllón, 1997: 48).

Pero ¿cuál es el funcionamiento de estos mecanismos en el marco de la gobernanza de la región? Valdría la pena señalar que dicho funcionamiento es diferenciado en virtud de la naturaleza de los temas y del tipo de actores que intervienen. Así por ejemplo, el capítulo XX del Tratado denota una mecánica estrictamente intergubernamental al contener mecanismos que sólo pueden ser activados por los gobiernos, mientras que en el capítulo XIX se contempla la participación de particulares y en el XI se estimula la utilización de arbitrajes.

En esta lógica, el capítulo XIX establece procedimientos de solución de controversias en materia antidumping y cuotas compensatorias⁴⁷ y aunque se enmarca en un proceso de trilateralización en torno al establecimiento institucional de medios para solucionar disputas, su naturaleza y operación es bilateral, pues sólo participan las partes interesadas de los países afectados.

El procedimiento permite a los países mantener la aplicación de su propia legislación en la materia, así como de sus métodos de administración con respecto a los productos de los demás países. Se erige como un mecanismo en el que se integran paneles binacionales por agentes no gubernamentales⁴⁸ para realizar revisiones de tipo judicial, pero la ley y el criterio de revisión aplicados son nacionales; por lo que se permite reemplazar la revisión judicial interna de las resoluciones de la autoridad investigadora en materia antidumping y cuotas compensatorias mediante la revisión que lleve a

⁴⁷ Al respecto de la naturaleza del capítulo XIX, Gustavo Vega dice que éste es esencialmente similar al capítulo XIX del acuerdo bilateral entre Estados Unidos y Canadá y el sentido de su negociación se relaciona con las preocupaciones y demandas de México y Canadá y sus respectivos sectores exportadores acerca de la politización del proceso de aplicación de las leyes antidumping y de subvenciones y medidas compensatorias en Estados Unidos (2005a: 45-46).

⁴⁸ Los paneles binacionales se componen de cinco expertos no gubernamentales propuestos de unas listas que integran los gobiernos. Cada gobierno presenta dos panelistas y el quinto se elige por acuerdo de los dos gobiernos o por sorteo.

cabo el panel binacional.⁴⁹ Además, se establece que cualquier persona que tenga derecho de invocar la revisión judicial en el derecho interno tiene derecho a invocar la revisión ante los paneles (Aguilar Álvarez et al, 1997: 41; Fix Fierro y López Ayllón, 1997: 25; Vega, 2005a: 46).

Como vemos, puede considerarse al capítulo XIX como un mecanismo de solución de controversias de tipo transnacional, a los cuales Keohane, Moravcsik y Slaughter definen como aquellos en los que el acceso a los tribunales y la ejecución de sus decisiones no dependen de la voluntad individual de los gobiernos, y muestran una mayor apertura a los particulares o grupos sociales. En un tipo ideal puro, los Estados perderían sus capacidades de control, pero en la práctica, estas capacidades sólo se ven atenuadas (2001: 74).

La instalación de paneles binacionales en agentes particulares nos habla, en efecto, de una transnacionalización de la ley comercial que, en un esquema como el de América del Norte, en el que se experimenta una situación de marcada asimetría entre los tres socios, se propende a que la ley se aplique con criterios que no estén contaminados por motivaciones o intereses político-gubernamentales; además, este sistema busca que las resoluciones emitidas por los paneles sean vinculantes y ejecutables por los gobiernos. Pero no obstante este carácter, los gobiernos siguen ejerciendo un control importante sobre el sistema, pues en ellos recae la selección, integración y nombramiento de las listas de panelistas. Y aunque los gobiernos se comprometieron a aceptar las decisiones de los paneles binacionales, continúan teniendo un control efectivo sobre la implementación de las decisiones de solución de

⁴⁹ En México la autoridad investigadora recae en la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales de la Secretaría de Economía. En Canadá ésta se encuentra en la Agencia de Servicios Transfronterizos (Canada Border Services Agency), y el Tribunal Canadiense de Comercio Exterior (Canadian International Trade Tribunal) es quien conduce las investigaciones. Por su parte, en Estados Unidos se le encarga esta autoridad a la Administración de Comercio Exterior del Departamento de Comercio (International Trade Administration) y es la Comisión de Comercio Exterior (International Trade Commission) quien conduce las investigaciones. Por otro lado, las determinaciones de subsidio, dumping y daño de las autoridades investigadoras también pueden ser objeto de impugnación ante la Corte Federal de Canadá (Federal Court of Canada), frente al Tribunal de Comercio Exterior en Estados Unidos y en México en el Tribunal Fiscal de la Federación. Véase página web del Secretariado http://nafta-sec-arena.org/DefaultSite/index_s.aspx?DetailID=770

controversias,⁵⁰ además que habría que recordar que las reglas del TLCAN no son directamente aplicables en las leyes de Canadá y Estados Unidos (Abbot, 2000: 535).⁵¹

En todo caso, los paneles binacionales del capítulo XIX se desarrollan en un esquema en el que son delegadas a actores no estatales ciertas decisiones a fin de conducir la integración regional. Es el caso de agentes privados expertos, técnicamente especializados (Mattli, 2003: 163 y 170) que juegan un papel central para el funcionamiento y desempeño de estos mecanismos en un contexto de convivencia entre sistemas jurídicos desiguales a los cuales los países han tenido que ajustarse.

Al respecto, Fix-Fierro y López Ayllón nos hacen notar que el establecimiento de estos paneles en México ha tenido un efecto positivo en virtud de que los tribunales mexicanos carecían del conocimiento técnico para aplicar la ley en asuntos comerciales. Además, los paneles tienen la potencialidad de articular el derecho interno con el internacional (1997: 49-50), lo que propicia la creación de un marco normativo en torno a la aplicación de una legislación administrativa comercial en la región, al tiempo que se ha experimentado una mayor vinculación de los tribunales de los tres países con los paneles arbitrales de solución de controversias.⁵²

El uso del capítulo XIX contrasta con el que se ha observado en los procedimientos contenidos en el capítulo XX. Como ya lo mencionamos, este capítulo contempla la revisión de todas aquellas disputas relacionadas con la interpretación o aplicación del TLCAN, cuya solución de controversias no se

⁵⁰ Del mismo modo, sólo los gobiernos pueden solicitar el procedimiento de revisión ante un Comité de Impugnación Extraordinaria cuando consideren que un fallo de los paneles binacionales ha sido materialmente afectado por conflictos de intereses o por que un panelista haya incurrido en faltas graves.

⁵¹ Para un análisis más detallado sobre las críticas realizadas al capítulo XIX, así como sobre los problemas derivados en torno a su aplicación y vinculación con las legislaciones domésticas de los tres países, véase Vega et al (2005b: 35-80).

⁵² Para los casos revisados en paneles binacionales, desde 1994 a enero de 2007 se han presentado un total de 114 decisiones, 21 ante las agencias canadienses, 77 ante las estadounidenses y 16 frente a las mexicanas, lo cual nos habla de una utilización muy dinámica del mecanismo, particularmente de México y Canadá, pues del total de las decisiones presentadas en agencias de Estados Unidos, ambos países han presentado casi en la misma proporción la integración de paneles binacionales. Por otro lado, del total de decisiones revisadas destaca la presentación de casos de la industria de productos semimanufacturados, así como de minerales y productos domésticos (Vega et al, 2005b: 63).

encuentre contenida en otro capítulo. Así, a través de los mecanismos dispuestos en el capítulo XX pueden revisarse casos relacionados con agricultura y medidas sanitarias y fitosanitarias (capítulo 7), compras del sector público (capítulo 10), incumplimiento de un laudo definitivo (capítulo 11), así como con los servicios financieros (capítulo 14).

A diferencia del capítulo XIX, el XX sólo puede ser activado por los gobiernos, lo que le otorga un carácter político y discrecional a los casos que se someten. Si tales casos no son resueltos a partir del proceso de consultas que se estipula en el mismo capítulo XX, entonces es posible que las partes afectadas soliciten una reunión de la Comisión de Libre Comercio para establecer pláticas ministeriales entre los dos gobiernos a fin de dar solución al problema en cuestión. En caso de no solucionarse por esa vía, se conforma un panel binacional que evaluará la controversia y recomendará a la Comisión los medios a través de los cuales deba darse arreglo a dicha controversia.⁵³

Como bien puede contrastarse con el desempeño del capítulo XIX, a través del capítulo XX se han revisado un número mínimo de casos, lo cual se explica, en parte, por la debilidad endógena del mecanismo que se refleja en la politización de los casos al ser los gobiernos los que tienen la capacidad de solucionar la controversia a nivel ministerial y de invocar el mecanismo, o bien al integrar la lista de panelistas, integración que se ha convertido en un proceso muy tardado al no haber disposición de las partes como lo muestra el caso del azúcar en el que Estados Unidos no ha contribuido en dicha integración. Adicionalmente, esta inoperancia se explica por la existencia de medios alternativos de solución de controversias como los arbitrajes o bien porque las partes deciden acudir a instancias multilaterales como la Organización Mundial del Comercio, lo que hace observable claramente que la toma de decisiones se puede dar en otro nivel distinto al creado en una perspectiva regional.

⁵³ Hasta el momento, sólo han sido sometidos tres casos ante paneles binacionales referidos a productos agrícolas (aves, huevos y leche) entre Estados Unidos y Canadá, escobas de mijo y servicios transfronterizos de carga entre México y Estados Unidos, así como el caso relativo al azúcar entre estos dos últimos países que no ha sido revisado porque no se ha integrado un panel.

En cualquier caso, se hace necesaria una reformulación de los MSC contenidos en el capítulo XX en virtud del deterioro del proceso por razones políticas. En este contexto, se han hecho algunas sugerencias que van desde la conformación de una comisión o tribunal autónomos que revise los casos de manera imparcial en una perspectiva de largo plazo (Pastor, 2001), hasta otras más modestas que recomiendan el otorgamiento relativo a la integración de las listas de panelistas a un tercero, o bien como señala Gustavo Vega, la reformulación del Secretariado concediéndole atribuciones de mayor autonomía con el fin de brindar asesoría legal y técnica independiente para servir a los tribunales arbitrales de los capítulos XIX, XX y XI (2005a: 70).

Por otro lado, con respecto al capítulo XI y los mecanismos que contiene para resolver controversias en materia de inversión, estos procedimientos funcionan primordialmente a través de mecanismos de arbitraje en los que un inversionista puede reclamar ante un panel de este tipo cualquier violación a las disposiciones del TLCAN en materia de inversión. Así, un inversionista que alegue que un gobierno anfitrión ha violado las obligaciones adquiridas en virtud del capítulo XI puede optar por los siguientes recursos multilaterales: el Centro Internacional de Arreglo a Diferencias Relativas a Inversiones del Banco Mundial (CIADI), las Reglas del Mecanismo Complementario del CIADI y las Reglas de la Comisión de las Naciones Unidas sobre Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).

Como vemos, a diferencia de los procedimientos de integración de paneles en los capítulos XIX y XX, la operación del capítulo XI se basa en el uso de normas de procedimiento que existen y se aplican fuera del TLCAN "...El Tribunal arbitral en materia de inversión del TLCAN no está diseñado para modificar directamente la política o medida que suscita el conflicto. Facilita el carácter ejecutorio y el cumplimiento de una resolución, dado que para un Estado suele ser más fácil pagar la indemnización que modificar o enmendar una ley o política" (Vega, 2005a: 58-59).

Esta lógica de procedimiento se explica por las motivaciones que se tuvieron durante la negociación del TLCAN en lo relativo al acceso de los inversionistas de Estados Unidos a México, pues los negociadores

estadounidenses se inclinaron por la creación de un mecanismo que adjudicara a un tercer árbitro las controversias que se pudieran suscitar en vez de seguir una lógica similar a la del capítulo XX, en el que se establecen mecanismos de disputa entre gobiernos. Así pues, es clara aquí una manifestación de las diferencias jurídicas entre los sistemas mexicano y estadounidense y la preferencia por las normas y procedimientos de este último en materia de inversión, lo que refleja, también, la asimetría de poder entre los países que integran el TLCAN.

3.2 LOS ACUERDOS PARALELOS Y LAS COMISIONES PARA LA COOPERACIÓN AMBIENTAL Y LABORAL

La negociación y firma de los Acuerdos de Cooperación Ambiental (ACAAN) y de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), los denominados *Acuerdos Paralelos*, dan origen a las Comisiones para la Cooperación Ambiental (CCA) y Laboral (CCL) y al igual que el TLCAN forman parte del proceso de institucionalización a través del cual se han creado nuevos canales de información, comunicación y cooperación en la región, en los temas del medio ambiente y del trabajo, aunque no se ha seguido una lógica de creciente homologación legal como sucede en el caso comercial.

Su inclusión, así como la manera en que fueron negociados, mostró la complejidad inherente al propio proceso de negociación del TLCAN y de cómo la liberalización comercial entre los tres países afectaría a otros temas no comerciales. De este modo, en condiciones de creciente interacción económica y social, temas que no habían sido contemplados en un primer momento por los negociadores del Tratado, tuvieron que ser incluidos a raíz de fuertes demandas sociales y de la responsabilidad que este contexto de exigencia generó a los gobernantes frente a intereses domésticos.

Al igual que la Comisión de Libre Comercio, las comisiones que se desprenden de los Acuerdos Paralelos, pertenecen al primer momento de generación institucional, esto es, operan como mecanismos formales por estar contenidas en un texto legal. En el mismo sentido, tanto la CCA como la CCL establecieron, por primera vez en la región, mecanismos de cooperación trilateral, pues los contactos eran escasos o inexistentes en estos temas, aunque habría que aclarar con respecto a la problemática medioambiental, y desde una perspectiva bilateral, que con anterioridad se había experimentado una dinámica de cooperación al TLCAN relativamente consistente.⁵⁴

⁵⁴ En efecto, en el tema ambiental existían acuerdos previos entre los países de manera bilateral. En el caso de la cooperación entre México y Estados Unidos, éstos datan incluso de los últimos años del siglo XIX con la Convención para Evitar las Dificultades Ocasionadas a Raíz de los Cambios en el Curso de los Ríos Bravo y Colorado, de 1889. Dichos antecedentes se abordarán ampliamente en el siguiente capítulo, correspondiente a la formalización del tema ambiental en el ámbito bilateral.

Del mismo modo que la CLC, estas comisiones parten de un diseño minimalista, entendido como la manera en que los gobiernos deciden crear instituciones para controlar sus propias agendas, pero presentan una diferencia notable en lo relativo a la introducción de elementos de pluralidad en su diseño original y operación, al incluir a grupos no estatales y/o privados en los esquemas de toma de decisión y de petición social.

Lo anterior, lo hemos dicho ya, forma parte de una lógica muy particular que afectó el proceso de ratificación del TLCAN, pues para que eso ocurriera en el Congreso de Estados Unidos, los tres gobiernos se vieron obligados a instrumentar una negociación paralela que adoptara medidas y procedimientos para el manejo de los asuntos ambientales y laborales. Así pues, el punto de partida para la creación de las Comisiones para la Cooperación Ambiental y Laboral se ubica en una coyuntura muy particular en la que, habiendo sido negociado el texto del TLCAN, se hizo necesaria una nueva negociación entre los tres gobiernos.

Este contexto de negociación se caracterizó por la existencia de un amplio debate, particularmente al interior de la sociedad estadounidense, propiciado por grupos ambientalistas y sindicatos en torno a los efectos nocivos del libre comercio. Y aunque podemos encontrar algunos antecedentes durante la negociación del Tratado en la administración de George Bush (1988-1992),⁵⁵ fue durante la campaña electoral y la presidencia de William Clinton cuando fueron realmente introducidas la discusión y posterior negociación de los Acuerdos. En efecto, la inclusión de los temas ambientales y laborales en la mesa de negociación para la ratificación del TLCAN fue una promesa de campaña del propio Clinton en las elecciones presidenciales de 1992, lo que precisó una nueva negociación de Estados Unidos con México y Canadá.

En el aspecto ambiental, este compromiso de campaña y, posteriormente de gobierno, fue una respuesta a las demandas de

⁵⁵ En mayo de 1991, luego de que el Congreso le concediera a George Bush la Autoridad de Promoción Comercial (*fast track*) para negociar el TLCAN, le fue solicitada la inclusión de disposiciones ambientales. En virtud de los reclamos de congresistas opositores al Tratado, Bush se comprometió con un Plan de Acción que buscaba fomentar la protección ambiental bilateral y trilateral, pero desde la perspectiva de los congresistas éste fue considerado insuficiente. Véase Fernández (1995: 193-197).

organizaciones no gubernamentales ambientalistas (ONGA) que se oponían al libre comercio en América del Norte bajo el argumento de que la inexistencia de medidas compensatorias en torno al cuidado del medio ambiente provocaría daños irreversibles a la región en el corto y largo plazos. Una de las preocupaciones centrales para dichas organizaciones era que había una marcada desigualdad con respecto a los mecanismos y regulaciones ambientales en los tres países, teniendo México los peores estándares de protección y conservación. En este contexto, el temor de las ONGA estadounidenses tenía que ver con la migración de industrias contaminantes de su país hacia México y los efectos perniciosos que pudiera provocar la creación de “paraísos de contaminación” frente a la necesidad de disminuir costos de producción que pudieran causar un retroceso, incluso, en los estándares ambientales de Estados Unidos (Mckinney, 2000: 90). De igual modo, se temía que la deficiente aplicación de las leyes y políticas ambientales en México pudiera convertirse en una ventaja comercial para el país en detrimento de los otros dos países.

En lo relativo a las demandas de los grupos sindicales, el principal argumento en contra del TLCAN recaía en que perjudicaría la creación de empleos en Estados Unidos, al migrar empresas de ese país a México por bajos salarios en aras de obtener mayores beneficios. Del mismo modo, consideraban que el Tratado afectaría la aplicación de medidas ambientales, así como de estándares sociales.

Frente a estas demandas sociales, la ratificación del TLCAN, tal como había sido negociado y firmado, resultaba muy difícil, por lo que en 1993 el gobierno de Clinton inició un complejo proceso de negociación, dentro y fuera de las fronteras de Estados Unidos para ratificar el Tratado ya con los Acuerdos Paralelos incluidos.

En el ámbito doméstico, la administración Clinton tuvo que negociar los Acuerdos con las ONGA,⁵⁶ grupos sindicales y con los legisladores de la Cámara de Representantes, estos últimos fundamentales para la aprobación

⁵⁶ Cabe destacar la activa participación de estas organizaciones ambientales en el proceso de negociación del TLCAN, que valdría la pena señalar se ha diluido y dispersado con los años de aplicación del TLCAN y del ACAAN.

del TLCAN.⁵⁷ La segunda parte de la negociación, no menos sencilla que la doméstica, consistió en persuadir a los gobiernos de México y Canadá de integrar los Acuerdos bajo las bases de un acuerdo ya negociado. Ambos gobiernos accedieron a la negociación pero con la condición de no renegociar el texto del TLCAN y de incluir los Acuerdos de manera suplementaria. Del lado mexicano, esta condición se sumó a otra más: que los Acuerdos no sirvieran de base para inducir medidas unilaterales de proteccionismo comercial por parte de Estados Unidos (Mayer, 1998). En este contexto, el gobierno mexicano se vio constreñido a adoptar medidas más efectivas, al menos en el tema ambiental, en virtud del fuerte deterioro del medio ambiente y las críticas frente a la insuficiente legislación ambiental vigente en el país.

Bajo estos términos, en agosto de 1993 los tres países establecieron un acuerdo final que creó a las dos comisiones como mecanismos de cooperación y de mejoramiento de las leyes nacionales. A diferencia del TLCAN, los Acuerdos no regulan intercambios, sino que más bien, propenden el efectivo cumplimiento y adelanto de las legislaciones domésticas con el fin de promover mayores estándares ambientales y laborales.

En su momento, esta inserción de Acuerdos Paralelos, colocó al TLCAN a la vanguardia de acuerdos innovadores dentro del régimen mundial del comercio, al incluir y relacionar los temas ambiental y laboral con el intercambio comercial de bienes y servicios. Pero no obstante tal innovación, mucho se ha insistido en la naturaleza coyuntural del contenido de los Acuerdos y la manera en que limitó, de origen, las actividades de las Comisiones. Esto es así porque la inclusión de los Acuerdos se dio en un contexto político-electoral en el que se pareció responder más a una lógica de negociación del Ejecutivo estadounidense para asegurar la aprobación del Tratado en el Congreso, que a un compromiso efectivo de los tres gobiernos en torno a las problemáticas ambiental y laboral de la región (Fernández e Ibargüen, 2000: 488).

⁵⁷ La estrategia de negociación del gobierno de Bill Clinton en el ámbito doméstico consistió, en un primer momento, en lograr la aprobación demócrata para obtener su apoyo en el Congreso. Un segundo momento de la negociación buscó el convencimiento de empresarios y legisladores republicanos opositores al TLCAN.

Valdría la pena adelantar que al tiempo en que el gobierno de Clinton negoció de manera trilateral la creación de la CCA, inició con el gobierno mexicano una negociación similar para establecer acuerdos bilaterales que mitigaran los problemas ambientales en la frontera México-Estados Unidos y que serían susceptibles de empeorar con la entrada del TLCAN.

Así, este contexto de exigencia social es fundamental para entender la inclusión de ciertos rasgos plurales en el diseño de estas comisiones, específicamente, en la Ambiental, rasgos que reflejan un diseño racional más democrático en lo relativo a la introducción de figuras como la petición ciudadana o la comunicación pública que puede obligar a los gobiernos a ampliar sus facultades de rendición de cuentas a sus ciudadanos en un contexto regional.

Lo anterior es relevante porque nos habla de la importancia que tiene la política doméstica para entender las variaciones y la calidad de los acuerdos institucionales relacionados con el TLCAN. Hemos destacado ya la importancia que tienen estas preferencias de grupos domésticos, no sólo desde una óptica de movilización social frente a intereses gubernamentales, sino por la manera en que es introducida su representación en los mecanismos regionales. En todo caso, en este proceso introductorio de preferencias puede percibirse cierta transformación institucional que afecta el comportamiento y los instrumentos de participación de dichos actores domésticos.

En estas circunstancias, los Acuerdos Paralelos establecen las Comisiones de Cooperación Ambiental y Laboral con un esquema mixto tripartita de tipo transgubernamental en el que se involucran tanto agentes gubernamentales, funcionarios "neutros" y actores no estatales. No obstante esta integración y un moderado perfil de autonomía, las Comisiones son en esencia de carácter intergubernamental, por lo que en la práctica tienen poderes limitados para su operación.

3.3 LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DE LA COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN AMBIENTAL

La Comisión para la Cooperación Ambiental es un mecanismo internacional único en su tipo, no sólo por ser uno de los primeros ejercicios institucionales en el mundo que vincula los temas de medio ambiente e intercambio comercial,⁵⁸ sino porque da muestra de la compleja interconexión que se genera entre tres países con distinto grado de desarrollo socio-económico y legal que comparten una problemática medioambiental en un espacio regional.

Al igual que la Comisión de Libre Comercio, la CCA es también de carácter intergubernamental, pero cuenta con rasgos de relativa pluralidad que la hacen condensar una variedad de intereses de orden intertransgubernamentales, así como transnacionales, entrecruce que nos puede ayudar a ejemplificar la conformación de una arena transnacional multinivel en América del Norte, en donde es clara la concurrencia de expectativas, percepciones y estrategias por parte de actores estatales y no estatales.

Tal como está establecido en el ACAAN, la CCA es una institución trilateral cuya función radica en facilitar la cooperación encaminada a conservar, proteger y mejorar el medio ambiente de los tres países. Entre sus principales objetivos se encuentran el fortalecimiento de la cooperación para elaborar y mejorar leyes, reglamentos, procedimientos, políticas y prácticas ambientales, así como la optimización en torno a la observancia y aplicación de las leyes y reglamentos ambientales en cada país. Del mismo modo, un elemento muy innovador es aquel que se relaciona con la promoción de la transparencia y la inclusión de la sociedad en la elaboración de leyes, reglas y políticas ambientales.

Con sede en Montreal, Canadá, la Comisión está estructurada por un Consejo, compuesto por los secretarios de Estado o encargados del medio

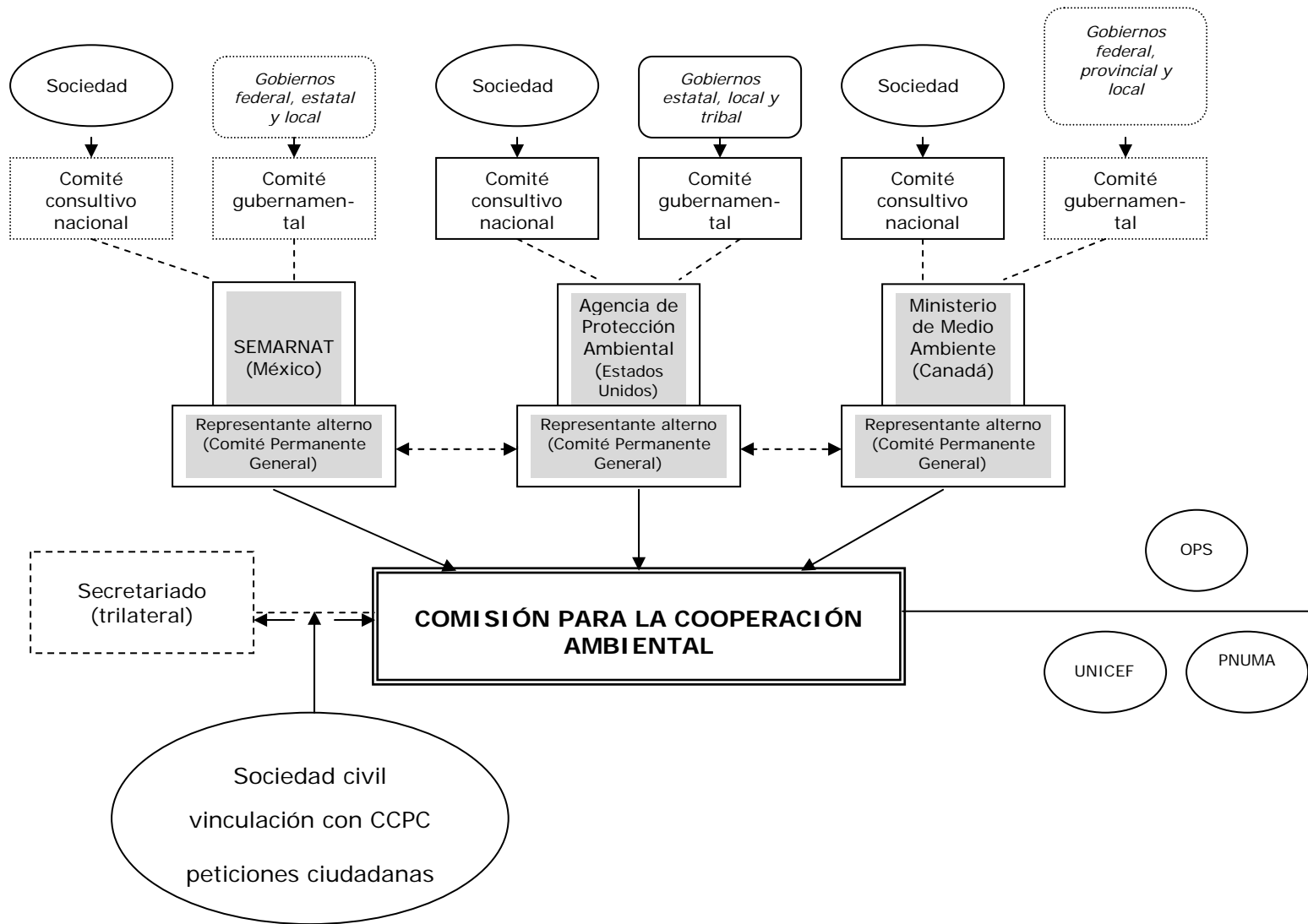
⁵⁸ La Unión Europea cuenta con políticas similares (Gómez, 2006). El ACAAN, en su artículo 1, incisos b y d, establece la promoción del desarrollo sustentable a partir de la cooperación y el apoyo mutuo en políticas ambientales y económicas, así como el apoyo de las metas y los objetivos ambientales del TLCAN. En el preámbulo del TLCAN, los gobiernos establecieron el compromiso de crear una zona de libre comercio, protegiendo y conservando el medio ambiente, así como la promoción del desarrollo sostenible de la región. Al respecto de esta vinculación entre medio ambiente y comercio en América del Norte, véase Torres (1999).

ambiente; un Secretariado que posee determinada autonomía; y un Comité Consultivo Público Conjunto que representa a la sociedad. Desde una perspectiva pluralista, esta distribución organizacional y la dinámica que de ella se desprende, ubica a la CCA en un marco analítico mucho más amplio por el tipo de actores que participan en nuestro esquema de gobernabilidad multinivel y bisagra, pues si bien es cierto que refleja una naturaleza intergubernamental, también expresa rasgos de relativa independencia y participación pública que nos hablan de una maduración en la construcción de un espacio, así sea éste limitado, en el que se ha logrado la confluencia de una diversidad de actores para un tema como el ambiental que, por sus implicaciones en la vida de las sociedades, parece fomentar una mayor democratización en cuanto a su perspectiva de manejo y gestión.

Pero antes de situar a la Comisión como parte de la conformación de una arena transnacional en América del Norte, quisiéramos analizarla desde la óptica del *modelo de legalización y diseño racional institucional*, pues es un hecho que la creación de la CCA refleja la manera en que México, Estados Unidos y Canadá decidieron formalizar un complejo mecanismo de cooperación en materia ambiental, que los obliga, exclusivamente, a mejorar y aplicar sus disposiciones internas legales medioambientales.

A diferencia de la CLC, cuyo objetivo descansa en vigilar el cumplimiento de un tratado extenso y preciso como el TLCAN, la CCA se deriva de un grado distinto de precisión, en virtud de que el ACAAN, como acuerdo, es mucho más general y exhortativo hacia las partes, esto es, no tiene como función clarificar detalladamente las disposiciones legales con el fin de aminorar los efectos negativos de la interpretación del mismo, sino que contiene regulaciones que más que determinar conductas permitidas o prohibitivas, establecen un mandato que busca orientar las acciones de agentes estatales y no estatales para que se tomen medidas positivas en la materia. Así, el grado de precisión y obligatoriedad inherente a la CCA es distinto al de la CLC, tomando en cuenta que las disposiciones están orientadas a propiciar un comportamiento deseado relacionado con la obligación que tienen los Estados con el cumplimiento y mejoramiento de sus leyes ambientales nacionales.

Esquema 2. Diseño institucional de la Comisión para la Cooperación Ambiental



Diseñada como mecanismo intergubernamental, la CCA refleja el control de los gobiernos sobre sus agendas y legislaciones ambientales, pero cuenta con características delegativas que la distinguen de cualquier otra institución en América del Norte,⁵⁹ por el tipo de atribuciones que otorga a una figura como el Secretariado.

Por la manera en que fueron agregadas algunas preferencias sociales en la negociación de la Comisión, esta deliberada pero restringida asignación de autonomía en el Secretariado, lo posicionan en una situación de relativa independencia al no recibir ni solicitar instrucciones de ningún gobierno o autoridad externa al Consejo. Y aunque una de sus funciones es brindar apoyo técnico, administrativo y operativo al Consejo, los gobiernos se comprometieron a respetar el carácter internacional de las responsabilidades del director ejecutivo y del personal del Secretariado.

Adicionalmente, los artículos 14 y 15 del ACAAN le dan al Secretariado facultades para recibir peticiones sociales relacionadas con la aplicación de la legislación ambiental, así como para elaborar expedientes de hechos sobre tales solicitudes, atribución tal que ha propiciado el establecimiento de canales de comunicación con el público en general, a través de la divulgación de información, estudios, proyectos, etc. Esto no equipara a la Comisión con un organismo supranacional, no obstante, por las atribuciones independientes del Secretariado y por el tipo de identidad institucional e intereses propios que ha generado este órgano entre sus funcionarios, puede decirse que el nivel de delegación que posee la CCA se ubica en una gradación baja.

Pero un rasgo que es altamente novedoso, y que sin duda está relacionado con la naturaleza de la problemática ambiental como un fenómeno estrechamente relacionado con actividades de gestión, es la integración del Comité Consultivo Público Conjunto, de naturaleza social. Y aunque no le son delegadas funciones de administración, realiza actividades significativas para un organismo de este tipo que se relacionan con su capacidad de asesoría al Consejo, al tiempo que mantiene una relación muy estrecha con el

⁵⁹ La Comisión para la Cooperación Ecológica Fronteriza es otra institución que cuenta con rasgos muy particulares de carácter plural que se reflejan en su estructura y el proceso de toma de decisiones, y que serán abordados en el próximo capítulo.

Secretariado suministrándole información independiente de cualquier postura gubernamental.

Con todo lo anterior, es clara la manera en que los tres países decidieron legalizar a la CCA y precisar las obligaciones contenidas en el ACAAN y cómo ello está estrechamente relacionado con una distribución de funciones concreta que, por otro lado, es manifiesta de una pluralidad de actores que da muestra de una interacción muy compleja en torno a las expectativas e intereses de los mismos y de cómo eso puede limitar o potenciar los resultados de la Comisión.

En este sentido, la dinámica derivada de este diseño institucional se entiende, primordialmente, a partir de la membresía y el tipo de actores que participan en ella y el control y monitoreo institucional que son capaces de ejercer sobre la Comisión. A la par de los miembros endógenos, el Consejo, el Secretariado y el Comité Consultivo Público Conjunto, existen otros actores que en mayor o menor medida se vinculan con esta dinámica institucional, como los comités consultivos (nacionales y gubernamentales), las ONG, la academia y empresarios o grupos industriales. Así pues, las implicaciones y consecuencias de esta disposición de actores para la CCA pueden entenderse por el tipo de atribuciones y actividades que realizan.

Con respecto a la membresía endógena al diseño institucional de la CCA, el Consejo se ubica como el órgano rector de la Comisión. Como vimos en el esquema 2, está integrado por los secretarios de Estado o encargados del ramo,⁶⁰ quienes tienen que convocar a reuniones anuales o extraordinarias. En tanto órgano rector, el Consejo tiene las funciones de: 1) supervisar la aplicación del ACAAN; 2) servir de foro para la discusión de asuntos ambientales; 3) supervisar al Secretariado; 4) tratar controversias entre las Partes relativas a la interpretación del Acuerdo; 5) aprobar el programa y el presupuesto de la CCA, y 6) promover y facilitar la cooperación ambiental –a

⁶⁰ México está representado por el titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Canadá por su Ministro de Medio Ambiente y Estados Unidos por el administrador de la Agencia de Protección Ambiental (EPA). A diferencia de los Ministerios de Medio Ambiente de México y Canadá, la EPA es una agencia ambiental con una agenda independiente del Departamento del Interior de Estados Unidos. Entre sus principales actividades están las relacionadas con la contaminación del agua, del aire, sustancias tóxicas, pesticidas, desperdicios, con tecnologías de tratamiento y control, etc., esto es, se vincula más con actividades de prevención de contaminación que de conservación, como lo hace el Departamento del Interior.

través del mejoramiento de las medidas legales y reglamentarias domésticas, así como del intercambio de información.

Tal como se observa, al Consejo le son conferidas funciones primordiales para la aplicación del ACAAN y para la orientación de la CCA. Esta naturaleza intergubernamental del Consejo explica el control que ejerce sobre la Comisión, en virtud de que ésta no tiene ninguna capacidad de acción para que las Partes cumplan con su labor, pues tal como está estipulado en el Acuerdo, los gobiernos están obligados, exclusivamente, a cumplir con sus legislaciones nacionales. Más aún, nunca han sido utilizados los mecanismos de solución de controversias contemplados en el Acuerdo e incluso se ha considerado su disolución por considerarlos nocivos para la cooperación.⁶¹

En todo caso, a través de la CCA, los tres gobiernos han promovido un modelo de vinculación regional que, como hemos dicho, no se sustenta en la armonización de legislaciones ambientales, sino en la creación de un esquema de cooperación que ha resultado ser de gran utilidad por el tipo de canales de comunicación e información que ha logrado crear entre los tres países, particularmente para México por el relativo aprendizaje institucional que puede difundirse tanto a las autoridades como a la sociedad.

Así, el efecto que ha provocado este diseño específico de cooperación en la región, tiene que ver con el surgimiento de redes transgubernamentales que son, a final de cuentas, en las que parece descansar la aplicación general de los acuerdos firmados entre los países y, por lo tanto, en quienes se descarga una función central para administrar los proyectos regionales.

En esta lógica, y de manera similar a lo que sucede en la Comisión de Libre Comercio, cada miembro del Consejo delega funciones verticalmente en los Representantes Alternos, funcionarios de alto nivel que se reúnen al menos cuatro veces al año. Esta figura es interesante porque de ella se desprende este establecimiento vertical de redes transgubernamentales a través de los

⁶¹ El ACAAN en su Quinta Parte contiene disposiciones relativas a las consultas y solución de controversias. En su artículo 22 se señala que cualquiera de las partes podrá solicitar por escrito consultas con cualquiera otra Parte respecto a la existencia de una pauta persistente de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental de esa otra Parte. El mismo Acuerdo contempla sanciones monetarias y comerciales aplicables por el incumplimiento de alguna de las Partes.

Comités Permanentes Generales, que de manera cotidiana supervisan los trabajos que se dan en el marco de la CCA, o incluso, de manera informal, fuera de la Comisión.

Pero si bien ha sido promovido un modelo valioso de cooperación, la CCA condensa más que las prioridades ambientales de América del Norte, las agendas ambientales de cada país, pues es en el Consejo donde se ejerce un control intergubernamental sobre el proceso de toma de decisiones y verificación institucional.

Esta situación es todavía más clara en el trabajo que realizan los Comités Permanentes Generales, órganos subordinados al Consejo que realizan labores cotidianas vinculadas con la Comisión, pues estos órganos al no tener la facultad de transmitir orientaciones que no sean más que las que provienen del Consejo, asumen un papel eminentemente defensivo en torno a la protección de los intereses de sus respectivos gobiernos, así como también se aseguran que se siga el proceso debido (CCA-CRED, 2004: 33).⁶²

Pero no obstante este control intergubernamental, hay que hacer notar que los otros miembros de la CCA, el Secretariado y el Comité Consultivo Público Conjunto tienen una relativa capacidad de intervención relacionada con acciones de monitoreo que, en ocasiones, ha llegado a provocar tensiones al interior de la CCA con el Consejo de Ministros.

Y es tal la singularidad de estos miembros que sin ellos sería imposible entender la dinámica de la CCA como un complejo entramado transnacional en el marco del proceso de integración en América del Norte. Así pues, el Secretariado es designado por el Consejo⁶³ y tiene como funciones: 1) brindar apoyo técnico, operativo y administrativo al Consejo y a los Comités y grupos de trabajo establecidos por el Consejo; 2) poner en práctica las iniciativas de

⁶² De naturaleza independiente, en 2004 fue creado el Comité de Revisión y Evaluación del Decenio (CRED) al cual se le encargó la elaboración de un informe retrospectivo del ACAAN y la CCA.

⁶³ El Secretariado está presidido por un director ejecutivo que dura en el cargo un periodo de tres años y el cargo es rotativo sucesivamente entre los nacionales de cada una de las Partes. El personal que lo integra no suma más de 15 personas.

trabajo o investigación de los programas de la CCA,⁶⁴ y 3) procesar peticiones ciudadanas sobre la aplicación de la legislación ambiental.

A pesar de ser designado por el Consejo, el Secretariado opera como un órgano independiente de los gobiernos, esto es, posee una autonomía limitada, lo que le ha otorgado una identidad propia en lo referente a sus funciones y acciones dentro de la CCA. Valdría la pena recordar que esta autonomía concedida es resultado de las demandas de organizaciones no gubernamentales ambientales que solicitaron que en el diseño institucional de la propia Comisión, el Secretariado tuviera mayores capacidades de acción. Es en este contexto de exigencia que se entiende que los gobiernos decidieran crear un órgano con estas características en el marco de una institución intergubernamental.

En efecto, la inclusión de un órgano como el Secretariado, así como del Comité Consultivo Público Conjunto, refleja el tipo de preferencias que se generaron a nivel doméstico en el contexto de negociación del ACAAN. En este caso en particular, destaca la movilización de las organizaciones sociales ambientalistas de los tres países, que buscaron una mayor representación de sus intereses en una institución como la CCA.⁶⁵ Dados los esquemas convencionales de funcionamiento institucional, la participación de estos grupos organizados de la sociedad civil significó un giro muy importante en la construcción de programas de cooperación sustentados en una plataforma de acción normada y reconocida por los tres países. Ciertamente, hasta entonces, no había sido usual la inclusión de un vector social participativo en la generación de respuestas a la problemática ambiental dentro de marcos institucionales estables.

Bajo este esquema, el Secretariado realiza diversas funciones que abarcan desde cuestiones administrativas y operativas, recopilación, procesamiento y divulgación de información ambiental, y recepción de peticiones ciudadanas relativas a omisiones en la aplicación de las legislaciones

⁶⁴ Los programas de la CCA son los siguientes: 1) medio ambiente, 2) legislación y normas ambientales, 3) diversos aspectos de la relación medio ambiente-comercio en América del Norte.

⁶⁵ Para conocer la influencia de las ONGA en los tres países, así como la posición de los gobiernos frente a las peticiones de estas organizaciones, véase Torres (1999: 467-475.)

nacionales. Estas funciones le otorgan una importancia central en el proceso de monitoreo de las actividades de la CCA, al realizar actividades relacionadas con el seguimiento de los programas de la Comisión, al transparentar la información haciéndola pública, al integrar expedientes de hechos relacionados con las peticiones ciudadanas y al vincularse y servir de foro con el público en general.

Resulta importante destacar lo que señala el informe del CRED con relación a esta posición del Secretariado, y que ejemplifica los alcances y limitaciones del cambio institucional en la región en el tema ambiental, pues la actuación de este órgano se ha visto favorecida por la falta de orientaciones generales del Consejo, lo que ha alentado que el Secretariado asuma mayores responsabilidades. Esta situación ha propiciado tensiones con el Consejo, pues éste percibe que el Secretariado se excede en sus funciones, desfasándose de las directrices de su autoridad política representada por él mismo, mientras que el Secretariado considera que cumple con sus atribuciones legalmente establecidas. Dichas tensiones se explican por dos razones: la inexistencia de una clara definición en torno a las funciones de los miembros, y la falta de liderazgo del Consejo al no proporcionar una orientación sistemática a los trabajos de la CCA (CCA-CRED, 2004).

En todo caso, lo anterior refleja un diseño institucional que exhibe deficiencias en torno a las funciones legalmente establecidas para cada uno de los miembros, pero por otro lado, también expresa la complejidad relacionada con el cruce de intereses de los actores y del tipo de dinámica que se genera al interior de la Comisión.

Hasta este momento, podemos distinguir dos rasgos de la integración y funcionamiento de la CCA; el primero de ellos lo encontramos en la naturaleza intergubernamental del Consejo y en el control que ejerce sobre las actividades de la Comisión, mientras que el segundo se relaciona con la creación de una estructura cuasi delegativa en el Secretariado como un órgano independiente y que es único en el marco general de las instituciones formales derivadas del TLCAN, pues ni la Comisión de Libre Comercio ni la de Cooperación Laboral cuentan con una entidad de esa naturaleza.

Un tercer rasgo significativo para entender la naturaleza de la CCA tiene que ver con la membresía del Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC), que al erigirse como un cuerpo ciudadano independiente, le otorga a la Comisión un carácter excepcionalmente plural. Cuenta con 15 miembros, cinco por cada país, quienes son nombrados por sus respectivos gobiernos, pero que no reciben instrucciones por parte de ninguno de ellos ni del Secretariado. El Comité tiene por objetivos: 1) promover la cooperación en la región para proteger los ecosistemas y apoyar el desarrollo económico sustentable, y 2) asegurar la participación activa de los ciudadanos y la transparencia en las actividades de la Comisión.

La importancia de un órgano como el CCPC radica en su doble papel de promotor de cooperación ambiental y de transmisor de intereses y expectativas sociales, pues ha funcionado como el principal canal institucional de la CCA para la participación ciudadana (CCA-CRED, 2004). Para Blanca Torres, miembro participante del CCPC en el periodo 1998-2000, en la vida de la CCA el Comité ha jugado un papel central de monitoreo social de los trabajos de la propia Comisión.⁶⁶

El CCPC cumple una función importante como intermediario entre el Consejo y los ciudadanos. En esta lógica, el presidente del Comité participa en las reuniones que realizan los Representantes Alternos, lo cual es indicativo de una situación *sui generis* al interior de un organismo internacional que introduce mecanismos de participación social, que si bien no democratiza automáticamente el tratamiento de un tema tan sensible para la sociedad como lo es el ambiental, parece conducir a los gobiernos a mejorar sus mecanismos de rendición de cuentas en la materia.

Obviamente esta situación no ha estado exenta de fricciones en cuanto al control y monitoreo de las actividades de la CCA, pues este tipo de tensiones son emblemáticas de uno de los aspectos de la relación del CCPC con el Consejo: su función de vigilancia pública. Tal función del Comité se contrapone con la lógica del Consejo, que busca mantener sus prerrogativas como órgano representante de gobiernos soberanos (CCA, 2005: 17), particularmente en

⁶⁶ Entrevista realizada en la ciudad de México, el 31 de agosto de 2005.

temas ambientales delicados o controvertidos en los que las Partes no están en condiciones o disposición de actuar por motivos políticos o técnicos (CCA-CRED, 2004).

Este tipo de contraposiciones y desfases entre instancias articuladas en un mismo marco institucional, no se explican por posiciones o actitudes coyunturales sostenidas por quienes ocupan uno u otro lugar en la estructura respectiva, sino que obedecen al peculiar diseño que desde su origen marcó el perfil organizativo de la Comisión. En este sentido, valdría la pena señalar que los gobiernos decidieron dotar a la CCA de un esquema de funcionamiento particular que terminó por otorgarle una autonomía relativa, con la presencia de actores de distinto tipo y con planteamientos que no corresponden precisamente con las expectativas gubernamentales, lo que ha generado un desfase en la lógica política de la CCA y la lógica política estrictamente gubernamental. Y si bien este desfase ha ocasionado roces y molestias para los gobiernos, también los puede dotar de una interlocución y legitimidad frente a la sociedad.

Con lo anterior, hemos pretendido analizar la membresía endógena al diseño institucional de la CCA, a partir de las funciones e interacciones de sus tres miembros principales y de la manera en que ejercen el control y el monitoreo institucional de la Comisión. Más aún, como ya lo hemos mencionado, la CCA es una institución plural que refleja la inclusión y participación de otro tipo de actores.

En este nivel encontramos a los Comités Consultivos, nacionales y gubernamentales, a las ONGA y a otros actores sociales. En el caso de los Comités Consultivos, los artículos 17 y 18 del ACAAN contemplan su conformación con el fin de que las Partes reciban asesoría sobre la aplicación del Acuerdo. Los Comités Consultivos Nacionales (CCN) pueden ser convocados por los gobiernos con la representación de miembros de la sociedad civil sin vinculación gubernamental. De acuerdo con datos del informe del CRED, en Estados Unidos el CCN se ha integrado con miembros representantes de ONGA nacionales y locales, instituciones académicas y empresarios. En Canadá, el Comité cuenta con miembros que representan intereses públicos y privados.

En México, en los primeros años de operación del ACAAN se integró un CCN con miembros provenientes del sector académico, científico, empresarial, así como de ONGA y comunidades indígenas (CCA-CRED, 2004), mismo que no opera en la actualidad, pues según funcionarios gubernamentales, estos sectores se encuentran incluidos en los mecanismos propios de consulta pública que mantiene el gobierno a través de la SEMARNAT.

Con respecto a los Comités gubernamentales, éstos se integran por actores subestatales, esto es, representantes de los gobiernos federal, estatal o provincial. Hay que mencionar que sólo Estados Unidos cuenta con un comité de este tipo, integrado con miembros provenientes de gobiernos estatales, locales y tribales y su contribución reside en responder a las solicitudes de asesoría que solicita la Agencia para la Protección del Medio Ambiente (EPA).

La comprensión de la lógica de funcionamiento de la CCA implica, ciertamente, considerar como lo hemos hecho hasta aquí, el tipo y número de actores que en ella convergen, pero también la índole particular de las funciones que de ella derivan y el alcance de sus decisiones. Por lo tanto, nos parece importante detallar los temas de su agenda, pues es alrededor de ellos que se articula la acción de la diversidad social y política que ya hemos comentado.

El mandato de la CCA con respecto a la problemática ambiental es muy amplio⁶⁷ en virtud de que, de manera general, los negociadores hicieron referencia a la protección del medio ambiente y al mejoramiento de las legislaciones nacionales. Bajo esta condición en particular, el Secretariado elaboró su primer plan de trabajo con poca orientación de las Partes (CCA-CRED, 2004: 10). A través de los años de operación de la CCA, se ha logrado la institucionalización de cuatro programas de trabajo que incluyen diversas actividades:

⁶⁷ Entre los objetivos del ACAAN están los siguientes: i) alentar la protección y el mejoramiento del medio ambiente en los tres países; ii) promover el desarrollo sustentable a partir de la cooperación y el apoyo mutuo en políticas ambientales y económicas; iii) incrementar la cooperación entre las Partes encaminadas a conservar, proteger y mejorar el medio ambiente, incluidas la flora y la fauna; iv) fortalecer la cooperación para elaborar y mejorar las leyes, reglamentos, procedimientos, políticas y prácticas ambientales; vi) promover medidas ambientales efectivas y económicamente eficientes; vii) promover políticas y prácticas para prevenir la contaminación, entre otros (Art. 1).

PROGRAMAS DE TRABAJO	ÁMBITOS DE ACCIÓN
1. Legislación y políticas ambientales	-Fortalecimiento del cumplimiento de leyes y reglamentos ambientales.
2. Medio ambiente, economía y comercio	-Mejoramiento del conocimiento sobre los efectos ambientales del libre comercio. -Integración de políticas ambientales y comerciales. -Oportunidades para la cooperación y el comercio de bienes y servicios ambientales. -Financiamiento y medio ambiente.
3. Contaminantes y salud	-Salud infantil y medio ambiente. -Manejo adecuado de sustancias químicas. -Registro de emisiones y transferencia de contaminantes. -Desarrollo de capacidades para prevenir la contaminación. -Cooperación para la calidad atmosférica.
4. Conservación de la biodiversidad	-Conservación de hábitats y corredores compartidos. -Especies migratorias y transfronterizas.

Fuente: CCA. Informe del CRED, 2004.

Al amparo de estos programas, en México la CCA ha desarrollado actividades muy específicas que han sido muy provechosas para la prevención de la contaminación, la gestión de sustancias químicas tóxicas (eliminación de DDT y clordano), la creación de un registro de emisiones y transferencias de contaminantes y la conservación del hábitat de vida silvestre (CCA-CRED, 2004: 10-15).

No obstante esta orientación inicial, los temas de la CCA siguen siendo muy generales, aunque es posible advertir la priorización de algunos programas que se originan del proceso de negociación entre las Partes. Al respecto, en ocasión del décimo aniversario de la CCA, en junio de 2004 fue firmada por el Consejo la *Declaración de Puebla*, documento que se basó en algunas sugerencias y consideraciones del Informe del CRED y en el que se definen nuevos compromisos y la orientación futura de la Comisión.

De esta Declaración, en junio de 2005 la CCA instituyó un Plan Estratégico para el periodo 2005-2010 (*Hacia el futuro*) en el que se establecen tres programas prioritarios:

1. *Información para la toma de decisiones.* Con este programa se busca crear mejores estándares de comparabilidad, confiabilidad y compatibilidad de la información nacional y regional que contribuyan a una mejor toma de decisiones.
2. *Desarrollo de la capacidad.* A través del desarrollo de capacidades institucionales, particularmente en México, se busca mejorar el cumplimiento de la legislación ambiental e involucrar más al sector privado y las comunidades.
3. *Comercio y medio ambiente.* La meta de este programa radica en promover políticas y acciones que deriven en beneficios mutuos para el medio ambiente y el comercio.

En este nuevo marco, la CCA se ha propuesto el tratamiento de otros temas ambientales como los siguientes:

- Consolidación de mercados de energía renovable,
- Especies invasoras en rutas comerciales,
- Comercio y aplicación de la legislación ambiental, incluida la aplicación de normas relacionadas con el comercio transfronterizo de bienes y materiales ambientalmente sensibles,
- Prácticas de adquisiciones ambientales,
- Esquemas de mercado para vincular las regiones ecológicas de América del Norte, e
- Intercambio de información y metodologías para llevar a cabo revisiones ambientales de acuerdos comerciales.

Como puede observarse, la inclusión de estos temas muestra una ampliación del alcance y la actuación de la CCA, lo cual se relaciona con la flexibilidad adaptable de la propia Comisión que permite a los miembros

responder a problemas o situaciones que no estaban contemplados inicialmente, pero que forman parte de un diagnóstico en torno a las transformaciones de prioridades y actividades de la CCA.

Con lo anterior, podemos concluir que la CCA, vista desde la óptica del modelo de legalización y diseño racional institucional, es una institución que establece un marco de cooperación que busca la aplicación efectiva de las legislaciones ambientales de cada país, así como también pretende facilitar la cooperación trilateral. Del mismo modo, la naturaleza transgubernamental y transnacional de la Comisión reflejada en una diversidad de actores estatales y no estatales dinamiza de una manera muy particular los procesos de toma de decisión, control y monitoreo institucional.

Pero para complementar el análisis en torno a la importancia de la CCA como una estructura trilateral que combina rasgos intergubernamentales y transnacionales, se hace necesario ubicar su dinámica en el marco de la gobernanza de América del Norte.

3.3.1 La gobernanza multinivel de la CCA

Por el tipo de interacciones que despliega, la CCA se desarrolla de manera muy significativa en una lógica de vinculación multinivel. En efecto, la existencia de la Comisión ha estimulado la interconexión trilateral de los tres gobiernos en un tema que traspasa sus fronteras nacionales, así como también ha alentado una creciente interacción entre unidades subnacionales con una entidad regional y ha sido fundamental para el establecimiento de redes transgubernamentales y transnacionales, desde una perspectiva vertical y horizontal.

El proceso de institucionalización del tema ambiental que se experimenta a través de la CCA, representa la inclusión y vinculación de una compleja gama de actores que, en mayor o menor medida, inciden en la toma de decisiones y las actividades en materia ambiental. En el plano de la actuación de los agentes estatales, éstos han generado un esquema de cooperación trilateral a través del cual es posible advertir un cambio significativo en la gestión ambiental de la región que se define en función del establecimiento de nuevos esquemas de difusión de información, participación ciudadana y rendición de cuentas. De hecho, como lo confirmó Hernando Guerrero, Director de la Oficina de la CCA en México, uno de los aportes más significativos de la Comisión ha sido, precisamente, que a partir de su aparición se han establecido redes transgubernamentales (al igual que transnacionales) que operan con la CCA o sin ella, de manera paralela, a través de la realización de un trabajo cotidiano entre funcionarios de los tres países.⁶⁸

Y aunque los gobiernos siguen manteniendo sus prerrogativas en torno a la aplicación y supervisión de sus legislaciones nacionales sin propiciar una eventual armonización legal-ambiental, es un hecho que la CCA se ha constituido en un canal de comunicación y cooperación entre los tres países al establecer un programa regional que contribuye al establecimiento de proyectos específicos para el tratamiento de diversos problemas ambientales

⁶⁸ Entrevista realizada en la ciudad de México, el 23 de agosto de 2005.

compartidos por los tres países o que afectan, en mayor o menor medida, a uno de ellos.

Otra dimensión de la participación de actores estatales y que además refleja la desagregación del Estado de la que hemos hablado, es la que se refiere a la relación que entablan agentes subestatales en la figura de gobiernos estatales y/o provinciales con la CCA. Así, por un lado tenemos a aquellos que se involucran en procesos de asesoría y gestión ambiental como los que integran el Comité gubernamental en Estados Unidos y que incluye a autoridades federales, estatales y locales/tribales. Por otro lado, podemos observar, también, una vinculación directa con la CCA por parte de algunos estados o provincias. En el caso de México, por ejemplo, la Comisión ha establecido proyectos con entidades federativas como Guanajuato y Querétaro e incluso con algunos municipios. Con respecto a Canadá habría que mencionar que tres provincias en particular se han relacionado con la CCA: Québec, Alberta y Manitoba, aunque aquí cabría hacer la precisión de que esta vinculación con la Comisión se explica porque han sido las únicas provincias en Canadá que han adoptado el ACAAN.

El papel jugado por la CCA dentro de los esquemas emergentes de gobernanza en América del Norte, no puede ser subestimado. En efecto, los esquemas institucionales vinculados a esta nueva gobernanza han estimulado no sólo la generación de vínculos intergubernamentales, sino de los gobiernos con otro tipo de entidades de carácter transnacional, dentro de las que destaca notoriamente la CCA. Así, en la Comisión se intersectan sectores, organizaciones e iniciativas de distinta índole y perfil, lo cual se deja ver en la creación de redes verticales de cooperación con otras organizaciones internacionales con las que se ha vinculado para la instrumentación de programas específicos. En este nivel destacan las relaciones con el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el Programa de Naciones Unidas de Medio Ambiente (PNUMA) para la instrumentación de un esquema de trabajo en salud infantil. Adicionalmente relacionado con esta dinámica, diversos gobiernos de América

Latina se han acercado a la CCA para solicitar asesoría sobre gestión ambiental.

Este potencial de articulación en la CCA podría incluso ser mayor si otras instancias reconocieran plenamente el papel que formalmente tiene. Ciertamente, en el plano horizontal, el Consejo de la CCA está facultado para cooperar con la Comisión de Libre Comercio a fin de dar cumplimiento a los objetivos ambientales contenidos en el TLCAN. De acuerdo con el artículo 10, párrafo 6 del ACAAN, el Consejo podría servir como depositario de demandas sociales relativas a las metas ambientales y los objetivos del TLCAN, así como también debería proporcionar apoyo en las consultas del capítulo XI cuando exista algún indicio de que se están mermando normas ambientales en busca de inversiones. Del mismo modo, debería contribuir a evitar controversias entre las Partes en asuntos ambientales. Sin embargo, la inexistencia en la práctica de una vinculación real entre ambas Comisiones puede entenderse porque la CLC no está obligada por mandato a cooperar con la CCA, lo que ha provocado que las instituciones relacionadas con el TLCAN actúen de manera paralela y no bajo la lógica de un entramado institucional integral.

En todo caso, la CCA ha servido como catalizador para la creación de redes transgubernamentales y transnacionales que aún a pesar de sus limitaciones dan forma al régimen de cooperación ambiental en la región. En este marco, han sido creadas redes en las que se busca involucrar a toda una diversidad de actores. Es el caso del establecimiento de los Grupos de Trabajo de América del Norte para el Manejo Adecuado de las Sustancias Químicas; para la Conservación de la Biodiversidad; para la Aplicación y el Cumplimiento de la Legislación Ambiental, sobre Calidad del Aire y sobre Funcionarios de Medio Ambiente y Comercio. Adicionalmente, han sido establecidas dinámicas que giran en torno a mesas de trabajo para prevenir la contaminación, por mencionar un tema, en las que trilateralmente concurren gobiernos, científicos, académicos, empresas, industrias y ONGA, con el fin de generar una mayor participación pública.

Al respecto de esta participación pública, la CCA ha instrumentado mecanismos de inclusión social que permiten la intervención de actores

sociales interesados o afectados por la problemática ambiental. En este contexto, destacan las redes creadas por ONGA, particularmente de aquellas muy especializadas. Son de hecho estas organizaciones las que han establecido una mayor comunicación con la CCA, aunque hay que destacar que si bien se ha involucrado de manera muy significativa a diversos sectores sociales, de acuerdo con autoridades de la propia Comisión, no se han creado esquemas reales de cooperación con la sociedad derivados de los proyectos de la CCA.

Y aunque se ha experimentado un incremento de la sociedad en las actividades de la CCA, se observa una marcada asimetría en cuanto a la participación de diversos actores sociales. Esta participación diferenciada se refleja en los siguientes porcentajes de intervención en reuniones públicas de la Comisión: ONG, 55%; academia, 19%; gobiernos nacionales, 8%; sector privado, 7% y comunidades o grupos indígenas, 5%.

Estas cifras muestran el grado de involucramiento de la sociedad con la CCA, pero también son indicativas del tipo de vinculación que generan con ella. Sobra decir que son las ONGA y la academia los sectores de mayor actividad al sumar 74% de la participación total. No obstante ello, hay que decir que en el caso de las ONGA, a lo largo de los años de operación del ACAAN, su papel se ha visto transformado. En Estados Unidos, por ejemplo, las organizaciones que mostraron un alto nivel de activismo para la inclusión del Acuerdo y la creación de la CCA, han disminuido su participación tras la percepción de que la Comisión no ha tenido influencia, al tiempo que han desviado su atención hacia otros temas ambientales distintos a los generados por la vinculación comercio-medio ambiente (CCA-CRED, 2004). En el caso de México, aunque con altibajos, las ONGA han mantenido su participación y vinculación con la CCA, y al igual que las canadienses han tenido un papel importante en los casos sometidos al mecanismo de petición ciudadana.

En menor medida, como lo señalan las cifras, están los empresarios, quienes no ven en la CCA un reflejo nítido de sus intereses, al percibirla como una agencia de defensa ambiental. Ésta es precisamente la situación en Estados Unidos. En Canadá es similar y aunque otorgan mayor importancia al

trabajo de la CCA, a los empresarios canadienses les gustaría que hubiera una mayor vinculación con el tema comercial, así como también fueran tomadas en cuenta sus perspectivas. Para el caso de México, la CCA ha desarrollado programas muy específicos como el de prevención de contaminación en las pequeñas y medianas empresas (PYMES), lo cual ha acercado a este sector a los trabajos de la Comisión (CCA-CRED, 2004: 41-43).

Más allá de esta participación diferenciada en la CCA, es un hecho que se ha logrado establecer un patrón de comportamiento de inclusión social en esquemas más abiertos de gestión gubernamental-ambiental, ya sea a través de redes transnacionales o bien de manera individual. Esto último da cuenta de una apertura institucional de la mayor importancia, pues al ubicar no sólo a organizaciones sino a personas particulares como posibles sujetos de demanda, amplía considerablemente el espectro de interlocución entre la Comisión y su entorno. Con ello, se hace posible neutralizar uno de los problemas más visibles de los esquemas institucionales basados en la representación, que es aquel de la desnaturalización o debilitamiento de las demandas ciudadanas a través de las mediaciones organizativas.

El empoderamiento de la sociedad en un esquema transnacional de esta naturaleza se expresa de muchas maneras y simboliza una forma de representación de sus intereses en un mecanismo regional. Así, desde la participación de la sociedad en los Comités Consultivos Nacionales como asesores externos de sus gobiernos en lo relativo a la instrumentación del ACAAN, la integración del CCPC, la creación de redes transnacionales de ONGA y su participación con la CCA, hasta la demanda social en la figura de petición ciudadana, se ha experimentado un inusitado (aunque incipiente) empoderamiento de la sociedad en esquemas de reorganización política regional. Pero lo relevante aquí no es que la CCA represente un novedoso diseño de cooperación institucional, sino que la participación social que fomenta parece ser un factor exitoso para un desempeño más eficiente de las instituciones en América del Norte.

Al respecto de esta apropiación de la sociedad, quisiéramos destacar la importancia del mecanismo de petición ciudadana como un esquema de acceso

de particulares a procedimientos administrativos o cuasi-judiciales para la aplicación de leyes y reglamentos ambientales, en los que se puede incluir la demanda por daños bajo la jurisdicción de una Parte, así como la solicitud a las autoridades competentes de tomar medidas o establecer sanciones a fin de cumplir con sus legislaciones ambientales nacionales. Para Edit Antal, este “proceso de peticiones ciudadanas se constituye básicamente en el mecanismo creado para auspiciar la transparencia y la participación ciudadana dentro del ACAAN, aporta un elemento conceptualmente nuevo puesto que hasta hace poco la legislación internacional reconocía únicamente a los representantes del Estado para hacer reclamos contra los agentes estatales en los tribunales internacionales” (2006: 432).

Esta situación puede ser considerada como parte del fenómeno de “legalización transnacional” (Keohane, Moravcsik y Slaughter, 2001: 73-104) en el que existe una garantía de que actores domésticos tengan acceso directo a tribunales internacionales, pues si bien es cierto que en América del Norte no existen cortes de ese carácter, los mecanismos de petición ciudadana juegan un papel importante en este tipo de demanda social.

Bajo este procedimiento, un particular, sea una persona o una organización, puede acudir al Secretariado para que examine una petición en la que se asevere que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación de su propia ley ambiental. Este mecanismo es importante porque el Secretariado está facultado a solicitar una respuesta a la Parte aludida, así como a elaborar un expediente de hechos. Y si bien un expediente de hecho no incluye recomendación alguna, ni el ACAAN prevé algún seguimiento de la Parte afectada, el impacto que genera dicho expediente puede desencadenar revisiones internas, hacer crecer el perfil del asunto, motivar mayor cooperación interjurisdiccional o entre dependencias cuando haga falta y quizá avergonzar en público a la Parte (CCA-CRED, 2004: 45).⁶⁹

⁶⁹ Con respecto a estas peticiones ciudadanas, de acuerdo con datos de la CCA, de 1995 a octubre de 2007, habían sido presentadas 76 solicitudes de petición: 12 estaban activas y 51 ya cerradas, además de que han sido integrados 13 expedientes de hechos. Con respecto a las peticiones cerradas, 23 correspondieron a México, 19 a Canadá y 9 a Estados Unidos. Al mismo tiempo, se han integrado 6 expedientes de hechos para México, 6 para Canadá y 1 para Estados Unidos.

Lo anterior puede obligar a los gobiernos a tratar de no perder legitimidad frente a sus sociedades, así como a transparentar sus actividades en materia ambiental.

Desde esta perspectiva de estructuración multinivel, la CCA cristaliza una dinámica única en el marco de la gobernanza en América del Norte, en la que la toma de decisiones ha dejado de estar, exclusivamente, bajo control de los gobiernos, pues si bien éstos siguen teniendo la prerrogativa de instrumentar dichas decisiones, lo hacen en un contexto de exigencia social que indica una creciente pluralidad de actores con intereses y expectativas de muy diversa índole, y que logran incidir en el establecimiento de vinculaciones de tipo horizontal o vertical.

Pero no obstante esta desmonopolización gubernamental en el proceso de toma de decisiones, los gobiernos siguen siendo centrales para entender los resultados de mecanismos como la Comisión. Así, en el esquema en el que los gobiernos interactúan desde una perspectiva de articulación bisagra, queremos subrayar el aprendizaje que han tenido las agencias ambientales mejorando sus canales de cooperación, comunicación y de intercambio de información, a partir de la existencia de la CCA. Destacan las redes de información en torno a la problemática ambiental de la región, así como las relativas a la mejora y la correcta aplicación de las legislaciones nacionales en la materia.

Al igual que sucede con la CLC, pero en menor intensidad, las relaciones que entablan este tipo de agentes gubernamentales han favorecido el desarrollo de una identidad propia como actores semiautónomos que tienen a su cargo la implementación del ACAAN. En este nivel encontramos primordialmente a los integrantes de los Comités Permanentes Generales quienes cotidianamente realizan las labores relacionadas con la CCA, tanto en sus territorios como en lo relativo a la cooperación trinacional y binacional.⁷⁰

Por otro lado, este tipo de redes horizontales también ha generado que los funcionarios tengan un perfil específico para la instrumentación de las

⁷⁰ Aunque otro tipo de esquemas institucionales como el Banco para el Desarrollo de América del Norte y la Comisión para la Cooperación Ecológica Fronteriza expresan nítidamente la tendencia bilateralizadora de la gobernanza en América del Norte, en el caso de la CCA existe también este patrón por el tipo de problemáticas transfronterizas ambientales entre los países.

actividades ambientales, aunque en el caso particular de México, habría que señalar que existe un marcado déficit en torno a la capacidad institucional para instrumentar el ACAAN, relativo tanto a recursos económicos como de personal.

La asimetría de la que hablamos en nuestro esquema general de reorganización regional, cobra un papel significativo en el tipo de resultados que generan estas instituciones. A pesar de ser México el país más beneficiado por la instrumentación del ACAAN, por el tipo de mejoras legales⁷¹ y programas instrumentados a través de la CCA, es evidente que es el país que cuenta con menores recursos económicos, así como legales e institucionales, para dar solución a una compleja problemática ambiental. Para Blanca Torres, “esta asimetría económica ha complicado notablemente la labor cooperativa de la CCA, sobre todo al sumarse a un mandato amplio. A los retos que para una naciente y pequeña organización representaba el manejo tanto de tareas de colaboración como de litigio, se sumó la labor de definir prioridades a partir de una agenda potencialmente amplísima y con recursos relativamente limitados.”⁷² La tarea no resultó fácil porque los niveles de desarrollo marcadamente desiguales de los socios generan diferencias sustantivas en cuanto a prioridades ambientales y capacidad para enfrentar los problemas” (2004: 337).

Otro rasgo relacionado con la limitada capacidad institucional en México, tiene que ver con el tipo de relaciones interinstitucionales que se generan entre

⁷¹ El proceso de cambio legal e institucional en México en materia ambiental comenzó a darse en la administración de Carlos Salinas de Gortari con tareas encaminadas a la transformación del proceso doméstico de toma de decisiones en materia ambiental, incluyendo cambios al marco regulador, la implementación de políticas y la prosecución de violaciones. (Fernández, 1995: 210). En este contexto se entiende la creación de la Procuraduría Federal de Protección Ambiental en 1992 y de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca en 1994 (actualmente SEMARNAT), así como las modificaciones de 1996 y 1998 a la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental que introducen una descentralización en la gestión ambiental hacia entidades estatales y municipios, además de la aceptación de demandas internas y regionales.

⁷² Con respecto a esta situación está el ejemplo del Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental (FANCA) creado en 1995 para financiar proyectos comunitarios en los tres países. Hasta 2003, año en que desapareció el Fondo por cuestiones presupuestarias, fueron otorgadas 196 subvenciones (79 de ellas binacionales o trinacionales) por un total de 9.3 millones de dólares canadienses. En este mismo contexto, resulta necesario señalar que el presupuesto de la CCA no ha aumentado desde 1994 cuando se estableció que éste ascendería a un total de 9 millones de dólares, 3 correspondientes a cada país (CCA-CRED, 2004: 43).

dependencias gubernamentales.⁷³ Al igual que sucede con la Secretaría de Economía (SE) en el caso de la CLC, la coordinación entre la SEMARNAT y dependencias afines al tema ambiental o con alguna vinculación como la misma SE o la Cancillería es muy endeble. Tan sólo recientemente, durante la pasada administración de Vicente Fox, se experimentaron algunos acercamientos con estas dependencias, particularmente con la Secretaría de Relaciones Exteriores que en 2005 fue invitada a participar a través de la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA) en algunas reuniones de la CCA. Cabe señalar que el Departamento de Estado de Estados Unidos también se ha sumado a estas reuniones.

Esta inclusión nos parece relevante si se toma en cuenta la eventual incidencia de otros actores gubernamentales en los procesos de toma de decisiones. Y aunque todavía no es clara la participación de estos agentes con intereses y agendas propios, resulta necesario preguntarse hasta qué grado en un contexto de desagregación del Estado en sus agencias burocráticas, puede observarse el establecimiento de una política de coordinación interinstitucional vinculada con América del Norte que refleje una planeación integral de interlocución, regulación y cooperación con la región y los organismos derivadas de la operación del TLCAN.

Otra expresión de la asimetría entre los tres países se relaciona con el carácter desigual de sus sistemas jurídicos y federales y que genera como consecuencia que los objetivos del ACAAN no sean aplicados cabalmente. En el caso de Canadá, por ejemplo, y debido al grado de federalización de su sistema político-administrativo, el Acuerdo sólo se aplica a nivel federal y se han adherido exclusivamente a sus disposiciones las provincias de Manitoba, Québec y Alberta. Blanca Torres señala que esta situación de adherencia parcial ha retardado la introducción de medidas ambientales específicas en ese país. En Estados Unidos y México los derechos y obligaciones del Acuerdo

⁷³ Esta asimetría de capacidades explica también las fallas institucionales que, en el caso de México, se ven acrecentadas por el tipo de personal que opera las actividades relativas al ACAAN y la CCA. El número de funcionarios involucrados que cuenta con los conocimientos técnicos necesarios en la materia es muy reducido; además, esta situación se ve agravada por los cambios de gabinete y de prioridades políticas para cada uno de los nuevos secretarios de Estado asignados, así como por la movilidad pendular de funcionarios menores hacia otras fuentes de trabajo.

aplican tanto a nivel federal como no federal, pero se observan grandes diferencias en su aplicación por el grado de autonomía estatal que en materia ambiental existe en ambos países y que en cuestiones transfronterizas complican la cooperación (2004: 210).

Éste es el caso de la aplicación del artículo 10, párrafo 7, que insta a las Partes a alcanzar un acuerdo sobre cuestiones transfronterizas,⁷⁴ toda vez que reconoce la naturaleza bilateral de muchos asuntos ambientales. En este marco, se encuentran estancadas las negociaciones relativas a un acuerdo paralelo al ACAAN denominado Acuerdo de Evaluación de Impacto Ambiental Transfronterizo (AEIAT) entre los tres países, que debería operar de manera bilateral. Estados Unidos, que por su situación geográfica tendría que aplicar dos acuerdos, uno con México y otro con Canadá, ha complicado la negociación política al aducir incompatibilidad jurídica en los estados fronterizos que cuentan con una mayor autonomía en materia ambiental.

Como puede verse, un análisis integral de la gobernanza en América del Norte debe contemplar la interrelación estructural que existe entre los actores y su contexto de actuación. Este último, en buena medida, reconfigura a los actores al ubicarlos en esquemas procedimentales que limitan o potencian sus acciones. Así, las respuestas a las preguntas de quién y cómo se gobierna en la nueva dinámica institucional de Norteamérica, tienen que buscarse no a partir únicamente de la especificación de las demandas y orientaciones políticas de quienes en ella intervienen, sino del juego que se da a través de un campo normativo compartido dentro del cual cada quien busca minimizar sus costos y maximizar sus oportunidades. Es justamente en la lectura que cada actor hace de las ventajas que le reportan los esquemas de cooperación, que la dinámica institucional de la integración avanza por medio de la negociación de sus intereses. Así, se va generando una espiral en la que se retroalimentan la perspectiva de los participantes y los esquemas institucionales que ellos construyen a través de la transacción.

⁷⁴ El Acuerdo hace un llamado a concretar un tratado de esta naturaleza a los tres años siguientes a la entrada en vigor del propio ACAAN.

Es en esta óptica que hay que entender no sólo los avances, sino también los límites y los obstáculos que la propia construcción institucional ha encontrado en los últimos años. De tal modo, el efecto democratizador que puede vincularse con la CCA por la apertura de canales institucionales hacia agentes no estatales, no ha sido capaz de traducirse, sin embargo, en la construcción de una política ambiental estructural, o más allá, de un régimen regional que atraviese la instrumentación de otras políticas que están fuertemente vinculadas al cuidado del medio ambiente, y que sea capaz de escalar, igualmente, hacia niveles más avanzados de integración en términos institucionales, procedimentales, financieros y legalmente vinculantes.

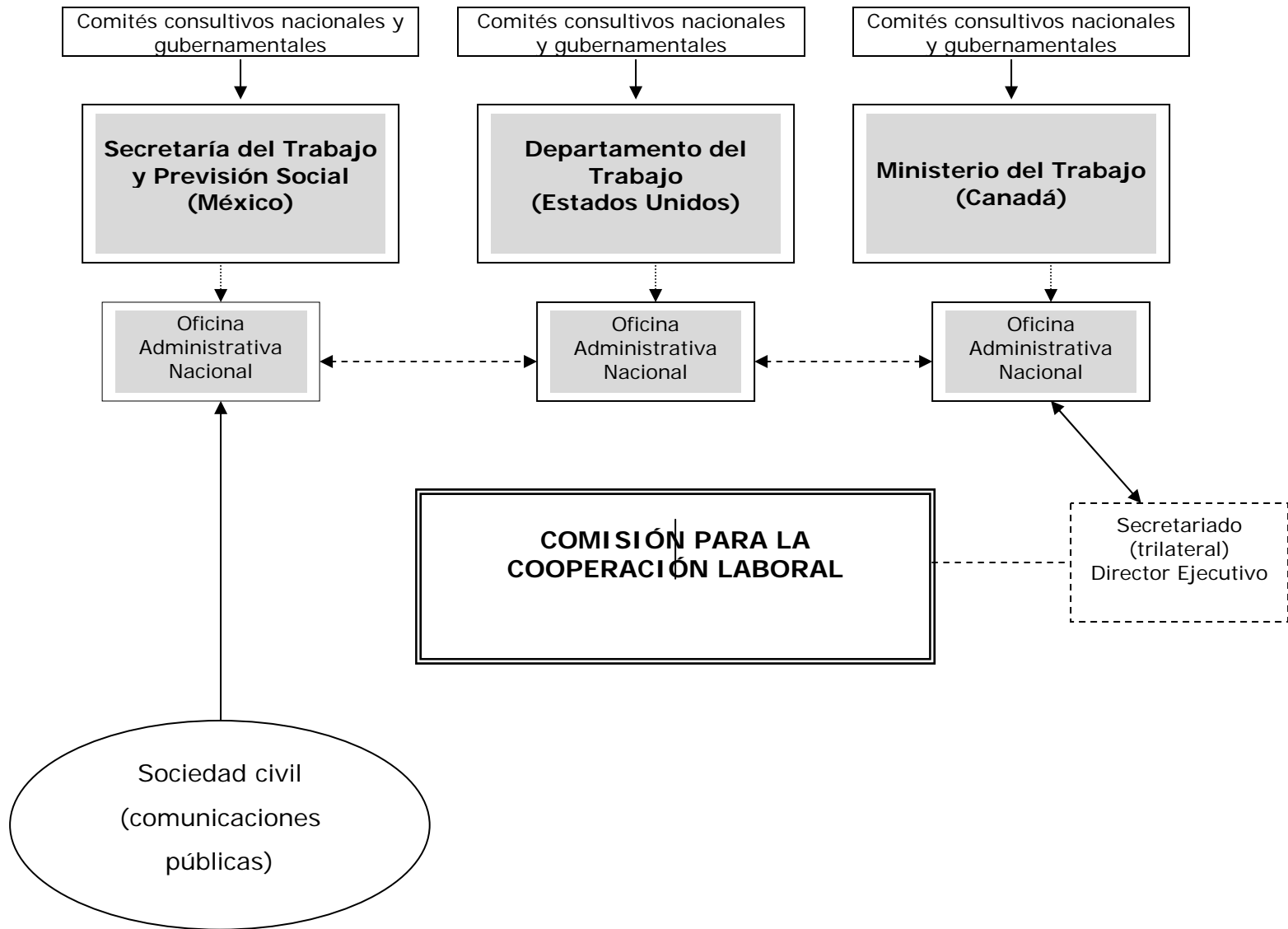
3.4 LA COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN LABORAL

Como ya lo hemos mencionado, el ACLAN se dio en un contexto de exigencia social en América del Norte que reflejó las preocupaciones e intereses de organizaciones sindicales y sociales en torno a las nuevas condiciones que en materia laboral podría implicar la instrumentación del TLCAN. Al igual que la CCA, la Comisión para la Cooperación Laboral fue concebida para mejorar los niveles de cooperación entre los tres países en el plano laboral, así como para promover la aplicación efectiva de las legislaciones nacionales en la materia.

Con una estructura parecida a la de la CCA, la CCL es una institución trilateral de carácter intergubernamental, pero con ciertos rasgos transnacionales. Situada en Washington D.C., la CCL está integrada por un Consejo Ministerial, encargado de supervisar la aplicación del ACLAN y un Secretariado que realiza funciones administrativas; además, están las Oficinas Administrativas Nacionales (OAN) que desarrollan funciones de vinculación y que dependen de los Ministerios del Trabajo de cada país. En este sentido, la CCL está integrada por dos órganos internacionales y uno de carácter nacional (Véase esquema 3).

De igual modo, el patrón de legalización de la CCL es similar al que estructura a la CCA, pero presenta algunas variaciones importantes relativas al tipo de actores y funciones de control y monitoreo que éstos desempeñan. En lo relativo a su grado de precisión y obligatoriedad, la Comisión Laboral tiene como mandato la promoción de un ambiente propicio para la cooperación trilateral que se refleje en la mejora de las condiciones de trabajo y los niveles de vida en cada país. Y si bien su sola existencia y los canales de comunicación, información y colaboración que establece contribuyen a la disminución de costos de transacción entre los tres países o entre dos ellos, al igual que la CCA no busca reducir riesgos de incertidumbre vinculados con una clarificación exhaustiva de términos de intercambio, sino generar conductas y procedimientos adecuados para los actores en torno a la aplicación nacional de sus legislaciones laborales.

Esquema 3. Estructura de la Comisión para la Cooperación Laboral



Con respecto al nivel de delegación de la CCL, a pesar de contar con un Secretariado trilateral en estructura similar al de la CCA, que no solicita ni recibe instrucciones por parte de ningún gobierno, no cuenta con el grado de autonomía que mantiene su par en la CCA. En este sentido, puede considerarse a la CCL como una institución eminentemente intergubernamental sin delegación alguna en un cuerpo transnacional independiente, pues son los gobiernos los que mantienen el control sobre sus agendas y los encargados de aplicar sus legislaciones nacionales, mientras que el Secretariado cumple funciones de asistencia técnica y administrativa al Consejo.

Este modelo de legalización que estructura a la CCL muestra la manera en que se decidió establecer un entramado de reglas y procedimientos que no buscó la creación de normas comunes o de homologación para los tres gobiernos, pues éstos han convenido en un conjunto de principios laborales cuya promoción de aplicación es del interés de los tres países (Lara, 2005: 446-447) en temas determinados de los asuntos del trabajo. Al respecto, los gobiernos reconocieron y se obligaron a respetar y fomentar los siguientes principios laborales:

1. Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse
2. Derecho a la negociación colectiva
3. Derecho de huelga
4. Prohibición del trabajo forzado
5. Restricciones sobre el trabajo de menores
6. Condiciones mínimas de trabajo
7. Eliminación de discriminación en el empleo
8. Salario igual para hombres y mujeres según el principio de paga igual por trabajo igual en un establecimiento
9. Prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales
10. Indemnización en los casos de lesiones del trabajo o enfermedades ocupacionales
11. Protección de los trabajadores migratorios.

Esta extensión temática, como vemos, es más específica que la que presenta la CCA, pues son 11 temas los que obligan a los gobiernos a adoptar o mejorar en sus legislaciones domésticas. Adicionalmente a estos temas, el Consejo está obligado a realizar actividades de cooperación a través de la realización de seminarios, foros, cursos de capacitación, grupos de trabajo, conferencias, proyectos de investigación, estudios sectoriales, asistencia técnica, etc. en ámbitos como:

- a) seguridad e higiene en el trabajo;
- b) trabajo de menores;
- c) trabajadores migratorios de las Partes;
- d) desarrollo de recursos humanos;
- e) estadísticas de trabajo;
- f) prestaciones laborales;
- g) programas sociales para los trabajadores y sus familias;
- h) programas, metodología 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 relacionadas con el trabajo;
- l) legislación relativa a la formación y funcionamiento de los sindicatos, la negociación colectiva y la resolución de conflictos laborales, así como su aplicación;
- m) igualdad entre mujeres y hombres en el lugar de trabajo;
- n) formas de cooperación entre los trabajadores, los empresarios y el gobiernos;
- o) asistencia técnica para el desarrollo de normas laborales, cuando una de las Partes lo solicite
- p) otros asuntos que las Partes acuerden.

Pero ¿cuál es el diseño institucional de la CCL para aplicar correctamente las legislaciones domésticas y desarrollar acciones de cooperación? Al igual que la CCA, este diseño se entiende por las atribuciones de sus miembros, la participación de otros actores y el papel que desarrollan en los procesos de control y monitoreo para los temas específicos establecidos en el ACLAN.

El Consejo es el órgano rector de la Comisión y tiene por encargo la supervisión del Acuerdo, la dirección de los trabajos y las actividades del Secretariado y de los comités de trabajo que establece, así como la facilitación de las consultas y el tratamiento de los diferendos⁷⁵ que surjan entre las Partes. Tales atribuciones legales en el Consejo definen la identidad intergubernamental de la CCL y en esta lógica juegan un papel significativo las Oficinas Administrativas Nacionales que son establecidas por cada uno de los gobiernos como enlace con otras dependencias gubernamentales al interior de cada país, las otras OAN y el Secretariado y tienen como función primordial proporcionar información a disposición del público, cuando así se lo requiera el Secretariado, otra OAN, o bien, un Comité Evaluador de Expertos.

El carácter intergubernamental de la Comisión también es reflejado en las atribuciones técnicas que le fueron concedidas al Secretariado: asistencia al Consejo, realización de informes y estudios y suministro de información. A diferencia de lo que ocurre con el Secretariado de la CCA, éste no tiene la capacidad de recibir peticiones ciudadanas, pues son las OAN los mecanismos nacionales encargados de iniciar un proceso de comunicación pública, el cual se refiere a la facultad que éstas tienen de recibir consultas sobre asuntos relativos a la legislación laboral surgidos en territorio de otra Parte, por lo que el proceso de toma de decisiones permanece en el ámbito doméstico.

En este contexto, el público en general puede tener acceso a los tribunales administrativos, cuasijudiciales, judiciales o del trabajo para la

⁷⁵ Al igual que sucede con la CCA, nunca se han utilizado los mecanismos de solución de controversias.

aplicación de la legislación laboral de un país. Como lo apunta Clementina Vargas “no sólo las OAN se encuentran facultadas para iniciar consultas, cualquier persona u organización interesada, sean sindicatos, patrones, organizaciones no gubernamentales u otras entidades privadas pueden solicitar mediante una comunicación pública que una OAN de un país revise cuestiones referentes a la legislación laboral en el territorio de otra de las Partes. Los asuntos planteados en las comunicaciones públicas siempre tendrán que versar sobre lo establecido en el propio ACLAN, es decir, lo relacionado con la aplicación efectiva de la legislación por parte de las autoridades en lo relativo a la promoción de los 11 principios laborales básicos identificados por las Partes” (2006: 445).

Con lo anterior, puede observarse la incidencia que pueden tener otro tipo de actores en el monitoreo de las actividades de la CCL en referencia a la promoción de la correcta aplicación de las leyes nacionales. Pero como sucede con la CCA, la CCL no tiene ninguna facultad para obligar a las Partes a aplicar satisfactoriamente su legislación, pues esa facultad soberana recae exclusivamente en los gobiernos.

No obstante lo anterior, el ACLAN, sin crear una nueva legislación que regule de manera igual a los tres países, ha introducido la posibilidad de que los conflictos relativos a la aplicación de la legislación nacional de un país puedan ser materia de investigación y evaluación por parte de otro país. En tales términos, la OAN de uno de los miembros, a solicitud, puede investigar y pronunciarse sobre el tratamiento de los conflictos laborales en otro país (444).

Al respecto de este procedimiento, de acuerdo con cifras de la OAN estadounidense, hasta julio de 2006 se habían presentado un total de 34 comunicaciones públicas. Estados Unidos recibió 21, 19 involucraron a México y 2 a Canadá. Por su parte, México recogió 8 comunicaciones contra Estados Unidos, mientras que Canadá 5, 3 contra México y 2 contra Estados Unidos.⁷⁶ Los resultados de estas comunicaciones son variados y es a través

⁷⁶ Véase <http://www.dol.gov/ILAB/programs/nao/status.htm>, en donde también pueden encontrarse los resúmenes de estas comunicaciones públicas.

de diversas acciones de cooperación como establecimiento de foros, seminarios, estudios, o bien a través de consultas ministeriales, que se ha dado respuesta a las peticiones públicas presentadas relativas a la correcta aplicación del ACLAN.⁷⁷

Este procedimiento de comunicación pública puede considerarse como el único canal institucional con que cuentan actores no gubernamentales para que los gobiernos mejoren su legislación nacional en materia laboral, pero a diferencia de la CCA o de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), estos actores no estatales como ONG, sindicatos o empresarios no cuentan con una participación en el proceso de toma de decisiones.

En efecto, el proceso de control institucional de la CCL recae en los gobiernos y son ellos a través de las OAN los que determinan las actividades de la Comisión y los que influyen de manera preponderante en los resultados de aplicación del ACLAN. Pero es de destacar la participación de actores distintos a los miembros endógenos de la CCL porque de alguna manera tienen alguna intervención en el monitoreo de la Comisión a través de las comunicaciones públicas.

En este nivel se encuentran los comités consultivos nacionales, integrados por diversos sectores sociales, públicos o privados, como representantes sindicales, empresariales o cualquier otra persona interesada en los temas laborales que puedan asesorar a sus gobiernos sobre la aplicación y desarrollo del ACLAN. Los tres países cuentan con un comité y han sido integrados tanto por líderes sindicales y empresariales como por académicos y defensores laborales, aunque hay que destacar que en el caso de Estados Unidos el comité muestra una mayor pluralidad en cuanto a la procedencia de sus actores.

⁷⁷ De acuerdo con información de la OAN de Estados Unidos, de las 21 comunicaciones recibidas en esa OAN, 16 se refirieron a la libertad de asociación y 8 de ellas también involucraron el derecho a la negociación colectiva. 2 comunicaciones se relacionaron con el trabajo de menores, otra tuvo que ver con discriminación por embarazo, 3 con el derecho a huelga, 5 con estándares mínimos de empleo y 7 con medidas relativas a la seguridad e higiene en el trabajo. De las comunicaciones recibidas, 4 fueron solucionadas antes de llegar a audiencia; 10 celebraron audiencias y 8 llegaron a consultas ministeriales. Por su parte, en la OAN mexicana 5 comunicaciones también celebraron consultas ministeriales, así como Canadá resolvió una con el mismo método de negociación. Véase <http://www.dol.gov/ilab/programs/nao/status.htm>

Así, esta función de asesoría por parte de los comités consultivos nacionales, entre otras sugerencias, ha advertido cuestiones relevantes sobre las capacidades de las OAN, pues se llegó a percibir que éstas pueden tender a erigirse en tribunales o jurisdicciones cuando no tienen ese carácter. En este mismo sentido, se ha hecho la observación de un mayor análisis por parte de las OAN de las comunicaciones públicas a las que les da cauce, al considerar que puede existir un peligro de intrusión al imponerse normas y/o decisiones de una Parte sobre la otra, así como también pueden generarse interpretaciones equivocadas por el desconocimiento de los sistemas legales de los otros países (CCL, 1997).

Por otro lado, con una función idéntica, ubicamos a los Comités gubernamentales integrados por representantes de los gobiernos federal, estatal y/o provincial. En el caso de México y Estados Unidos estos comités están estructurados a partir de una coordinación interinstitucional entre distintas dependencias gubernamentales. En el comité mexicano han participado la propia Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Economía y la Cancillería. A estos trabajos se han sumado algunas entidades federativas y municipios como el gobierno de Chihuahua y autoridades de Ciudad Juárez. A diferencia de México, Estados Unidos no cuenta con la representación de agentes de gobiernos locales, pero ha desarrollado una red interinstitucional que abarca la participación del Departamento de Comercio, la EPA, el Consejo Económico Nacional, el Consejo Nacional de Relaciones Laborales, el Departamento de Estado, el Departamento del Tesoro y la Representación Comercial. En el caso de Canadá, el Comité Gubernamental ha estado integrado por representantes del gobierno federal y de los ministerios relacionados con los asuntos labores de las provincias que han firmado el ACLAN a través del Acuerdo Intergubernamental de Canadá. Así, sólo Alberta, Manitoba, Québec y la Isla Príncipe Eduardo aplican el ACLAN en concordancia con sus jurisdicciones.

Como puede desprenderse de todo lo anterior, y en referencia al patrón de legalización y diseño racional, la CCL es una institución que al igual que la CCA tiene dos objetivos básicos: la aplicación de la legislación

laboral en cada una de las Partes y la promoción de la cooperación trinacional, pero preponderantemente la binacional. Y aunque es en esencia un acuerdo intergubernamental por la naturaleza de sus principales miembros, la participación de actores no estatales ha generado la aparición de un nuevo marco institucional para la vinculación del gobierno con sectores interesados.

En este contexto, más que desarrollarse en la estructura de gobernanza multinivel, la CCL se apega más a la lógica de estructuración bisagra por el tipo de redes horizontales que genera, predominantemente de tipo transgubernamental, aunque no hay que soslayar la presencia de redes transnacionales que involucran la participación y vinculación de asociaciones ya sea de dos países o de los tres.

Es a partir de estas redes transgubernamentales que se entiende la creación de nuevos canales de comunicación, información y cooperación, los que si bien existían de manera bilateral antes de la entrada en vigor del ACLAN, han transformado sus métodos de trabajo y su relación con la sociedad, pues manifiestan una nueva dinámica entre gobiernos, así como con respecto a los sectores públicos y privados interesados.

No obstante ello, habría que hablar del marcado déficit democrático de mecanismos como la CCL por no tener un mandato vinculante que genere mayores y mejores estándares laborales en América del Norte,⁷⁸ pero sobre todo porque no es una organización representativa que se desarrolle sobre una base democrática regional en el que se amplíe la inclusión de actores no estatales y se ejerzan políticas de intervención social. En todo caso, la CCL ha contribuido a reducir costos de transacción al establecer nuevos canales de comunicación e interlocución que aminoren conflictos laborales.

Las redes transgubernamentales en el marco de la CCL pueden ser vistas a través de varias vías, ya sea mediante las reuniones de ministros en sus encuentros anuales o bien por las consultas ministeriales que realizan

⁷⁸ Para un análisis exhaustivo de la eficiencia del ACLAN y la CCL en torno a la mejora de estándares laborales, véase Bensusán (2004).

para dar respuesta a las comunicaciones públicas, así como también por las relaciones establecidas entre las OAN de manera bilateral o trilateral. Al respecto de esta organización bilateral, hay que destacar que este carácter se entiende, en primer lugar, por el tipo de vínculos bilaterales que, no obstante la intención de trilateralizar determinados asuntos, siguen un patrón histórico de creación de agendas que reflejan las prioridades de vinculación entre los países, pero también se entiende por el tipo de disposiciones procedimentales relacionadas con las comunicaciones públicas, que establecen la investigación de una OAN en el territorio de otra OAN en función de las problemáticas que son sometidas ante esas oficinas y que pueden implicar el incumplimiento de un derecho laboral por una Parte en el territorio de otra Parte.

La centralidad de las OAN en el contexto de la estructuración bisagra se entiende por el tipo de vínculos que generan tanto a nivel horizontal como vertical y que abarcan actividades de información, cooperación y comunicación. Así, una primera atribución de estas oficinas es la de servir de enlace con otras dependencias gubernamentales en sus propios países. En el caso de la OAN mexicana existe una vinculación con secretarías como la de Economía, la de Relaciones Exteriores e incluso, a través de esta última, con oficinas consulares en Estados Unidos, para instrumentar mecanismos de cooperación en materia laboral migratoria.

En esta vinculación horizontal, las OAN desarrollan prácticas informacionales para generar y compartir información sobre las situaciones laborales de sus países y, como ya lo hemos mencionado, tienen una atribución muy particular al investigar y evaluar los casos de incumplimiento de las leyes laborales domésticas en territorio de otro país. Asimismo, colaboran en las actividades de los grupos de trabajo que se crean sobre temas específicos, particularmente en el único que se ha creado: el Grupo de Trabajo Trinacional de Expertos Gubernamentales en Seguridad, Salud y Medio Ambiente. Establecido en 2002 entre México y Estados Unidos, al cual Canadá se integró con posterioridad, el grupo reúne a diversos funcionarios gubernamentales a los que les ha sido delegada la tarea de discutir y revisar

los temas planteados en las comunicaciones públicas, así como formular recomendaciones y programas técnicos en los temas de seguridad y salud laborales. De igual manera, han sido incorporados organizaciones laborales y empleadores con el fin de analizar algunos temas vinculados a esta problemática laboral.

En el plano vertical, junto con el Secretariado, las OAN realizan las actividades de cooperación de la CCL entre las que se incluyen seminarios, conferencias, proyectos de investigación, estadísticas y asistencia técnica en asuntos relativos a los 11 principios laborales del ACLAN. En cuanto a su relación con la sociedad, las OAN están obligadas a recibir y responder las comunicaciones públicas y es aquí, precisamente, donde se generan otro tipo de redes de carácter social transnacional. En este esquema de comunicación pública, es perceptible la manera en que sindicatos y ONG de los tres países establecen redes de vinculación para someter a una OAN una comunicación sobre una violación laboral en el territorio de otro país.

Para ejemplificar lo anterior, se hace necesario reseñar brevemente algunas de estas comunicaciones. En el caso de la petición 96-02 registrada en la OAN de Estados Unidos, organizaciones sindicales de ese país y de México, el Communications Workers of America y el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM), advirtieron una violación a la libertad de asociación sindical por parte de la empresa Maxi-Switch, filial de Silitex Corporation of Taiwan, establecida en el estado de Sonora, en México. La OAN estadounidense revisó la comunicación y se programó una audiencia en Arizona, la cual no se llevó a cabo porque finalmente se les concedió a los trabajadores el derecho de unirse en sindicato.

En otro caso recibido en la OAN mexicana (95-01), ésta aceptó la comunicación del STRM, relacionada con el cierre repentino de una compañía de telemercadeo en español en San Francisco, California. La OAN solicitó consultas ministeriales entre ambos países y se llegó a un plan de cooperación. En 1996 la Junta Nacional de Relaciones Laborales de Estados Unidos ordenó a la empresa restituir el empleo de los trabajadores

afectados; sin embargo, un Tribunal de Apelación en ese país falló a favor de la empresa.

La inclusión de estos mecanismos de consulta pública en el ACLAN ha propiciado, aunque de manera limitada, la creación de una arena política transnacional que permite la participación de actores sociales que rebasan su espacio geográfico y pueden construir un espacio político propio. Del mismo modo, es observable un cambio significativo en la concepción de patrones de cooperación entre los tres países, aunque parece observarse preponderantemente en el ámbito de intercambio de información.

Pero al igual que sucede con la CCA, la Comisión para la Cooperación Laboral carece de la fuerza política y legal necesaria para transformar los estándares laborales de la región. Sin una política laboral armonizable regionalmente ni directrices transversales que orienten el trabajo de la Comisión, difícilmente se observará una política integradora en la materia entre los tres países.

En resumidas cuentas, los mecanismos pertenecientes a esta primera generación de nexos formales, aparejados con el funcionamiento del TLCAN y los Acuerdos Paralelos, muestra el desarrollo de un modelo de vinculación que refleja claramente la preferencia de los tres gobiernos de mejorar los términos de sus intercambios a partir del establecimiento de canales más fluidos de comunicación, información y cooperación, y en el caso de la CLC de homologación legal.

Por supuesto, lo anterior está estrechamente ligado con la manera en que los gobiernos ejercen el control y verificación de estas comisiones formales, y por lo tanto, de la misma agenda comercial, ambiental y laboral. Y aunque son observables algunos rasgos de democratización en la CCA y la CCL, por el tipo de participación social que fomentan, ésta tiene un papel secundario en el régimen de gobernanza de América del Norte. Más aún, lejos están estas comisiones de constituirse como un acuerdo regional vinculante que escale hacia mayores niveles de integración regional a partir del establecimiento de políticas que tengan un impacto directo en la vida de los ciudadanos en los tres países.

4. LA GENERACIÓN DE MECANISMOS FORMALES BILATERALES: LA COMISIÓN DE COOPERACIÓN ECOLÓGICA FRONTERIZA Y EL BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA DEL NORTE

Hasta ahora, hemos tratado de reconstruir y explicar el proceso de conformación de las comisiones trilaterales contenidas en el TLCAN y en los Acuerdos Paralelos. Como lo detallamos, el establecimiento de las Comisiones de Libre Comercio y las de Cooperación Ambiental y Laboral, favoreció la aparición de una estructura institucional muy específica acorde con el Tratado que modificó los patrones de cooperación, comunicación e intercambio de información entre los tres países, al tiempo que transformó el tipo de vinculaciones entre diversos actores, de tipo estatal y no estatal, en el marco de una gobernabilidad de múltiples niveles.

Tal como lo señalamos en el capítulo dos, el modelo institucional de la región es indicativo de una dinámica de varias lógicas, en la que se percibe una yuxtaposición de distintas formas de organizar los temas de la agenda regional en tres distintos niveles institucionales: 1) el formal-trilateral, 2) el formal-bilateral y, 3) el informal-trilateral-bilateral.

Así pues, habiendo examinado previamente la lógica de los mecanismos de tipo trilateral-formal, en este capítulo nos abocaremos al análisis de las instituciones pertenecientes al segundo momento de creación institucional, que comportan una dinámica bilateral-formal. Estas instituciones forman parte del impulso inicial por formalizar acuerdos de cooperación relacionados con el TLCAN, pero también son reflejo de un patrón “natural” de comportamiento en la región relativo a una marcada preferencia por crear vínculos de cooperación a nivel bilateral.

En efecto, existe fuerte evidencia empírica que nos habla de una predisposición en América del Norte por establecer mecanismos bilaterales para temas muy particulares de las agendas de los países,⁷⁹ predisposición tal que encuentra su explicación tanto en la preexistencia de un patrón

⁷⁹ En esta lógica pueden ubicarse mecanismos de cooperación bilateral en materia de seguridad fronteriza, narcotráfico, salud, medio ambiente, etc., que fueron instalados de manera previa al TLCAN entre México y Estados Unidos y Canadá y Estados Unidos.

histórico de vinculación, como en las condiciones de negociación de problemáticas particulares entre dos países en específico. Pero no obstante dicha preferencia, es importante destacar que este tipo de instituciones bilaterales, a pesar de ser consideradas como parte de una tendencia histórica, tienen como principal marco de referencia el esquema trilateral del TLCAN, lo que hace que cobren un renovado significado en el contexto general de la gobernanza de Norteamérica.

Así, las instituciones analizadas en este capítulo, la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) y el Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN), si bien se corresponden con un patrón de comportamiento existente entre México y Estados Unidos en el tema ambiental, surgieron del impulso reorganizativo derivado de la negociación del Tratado y funcionan por el tipo de interacciones aparejadas con el mismo.

El establecimiento de estas instituciones bilaterales se ubica en un contexto muy particular que, desde nuestra perspectiva, se corresponde con un segundo momento de reformulación institucional, pues aunque son paralelas al TLCAN, surgieron de una negociación distinta al Tratado que involucró a actores bilaterales muy específicos, en donde se percibe notablemente la participación de agentes locales y sociales. Lo anterior parece ser un rasgo exclusivo de estos organismos, pues aunque obedecen una pauta general en torno a las particularidades de la reorganización en América del Norte, referidas a un carácter intergubernamental y sectorizado, parecen conformar una comunidad transregional en la que participan un sinnúmero de actores que no están presentes en las instituciones trilaterales, salvo en la CCA. Pero esta reorganización de corte más plural, más que obedecer una racionalidad estrictamente bilateral, parece estar vinculada con el tema ambiental y la manera en que esta problemática dispone ciertos recursos institucionales y sociales.

4.1. LA NEGOCIACIÓN DE LA COCEF Y EL BDAN

La negociación del acuerdo que da origen al Banco de Desarrollo de América del Norte y a la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza se ubica en un momento trascendental de la propia negociación del TLCAN, pues este último no sería ratificado en el Congreso de Estados Unidos, a menos que fueran incluidas cláusulas ambientales que aminoraran los efectos negativos del libre comercio en la región. En este contexto, el debate que favoreció la firma del ACAAN y la creación de la CCA, relativo a las consecuencias nocivas del intercambio comercial sobre el ambiente, permeó de manera significativa la negociación de un acuerdo bilateral entre Estados Unidos y México en torno a las secuelas que pudiera causar dicho intercambio comercial en una zona fronteriza ya de por sí afectada ambientalmente, que sería susceptible de una mayor degradación dadas las características del flujo comercial y la instalación industrial que propiciaría el TLCAN en la región transfronteriza.

De manera simultánea a la negociación trilateral sobre el establecimiento de la CCA, Estados Unidos acordó bilateralmente con México la creación de mecanismos de cooperación ambiental. Esta negociación, al igual que ocurrió con la CCA, tuvo como principal marco de referencia las demandas de organizaciones no gubernamentales ambientales de Estados Unidos quienes desde la negociación inicial del TLCAN entre los gobiernos de George Bush y Carlos Salinas mostraron su preocupación por la calidad ambiental fronteriza. Del mismo modo, la aparición del BDAN y la COCEF fue propiciada por la demanda de un grupo de legisladores demócratas de los estados del suroeste de Estados Unidos, que consideraban que los aspectos negativos de la integración económica en la región podrían afectar a sus electores, al tiempo que esgrimían el argumento de que el TLCAN debería ayudar a corregir los problemas ambientales y de salud pública de las comunidades fronterizas (Spalding y Audley, 1997: 5).

Cualitativamente hablando, dos factores significativos orientaron el surgimiento de estas instituciones hermanas accesorias al TLCAN. El primero

de ellos tiene que ver con el hecho de que la negociación de ambas instituciones se insertó en la política de negociación del TLCAN, como un acuerdo suplementario, por lo que son producto directo del Tratado y se vinculan con el mismo; y al igual que sucedió con los Acuerdos Paralelos, muestran la manera en que tuvieron que ser considerados los efectos no comerciales del Tratado y optar por la creación de nuevas instituciones en materia ambiental. El segundo factor marcó la naturaleza del carácter de la negociación del BDAN y la COCEF: nos referimos a la demanda social y la presión política ejercidas para incluir este tipo de instituciones de corte ambiental en el marco general de la instrumentación del TLCAN.

Como lo acabamos de hacer notar, la negociación del binomio COCEF-BDAN se insertó en un contexto caracterizado por la existencia de fuertes demandas de grupos ambientalistas de Estados Unidos, lo que obligó al gobierno de William Clinton a negociar las peticiones de estas organizaciones a fin de obtener el apoyo necesario para la aprobación del TLCAN en el Congreso estadounidense, pues en alguna medida, la administración Clinton dependía del apoyo de las ONG y de los aliados de éstas en el Congreso para asegurar la mayoría requerida en torno a la ratificación del TLCAN (Mayer, 1998: 99; Hinojosa-Ojeda, 1999: 18).

Es importante decir que esta presión proveniente de la sociedad civil no sólo fue un factor central que transformó la propia dinámica de negociación del TLCAN y su ratificación,⁸⁰ sino que también dio muestra de la compleja interacción entre sociedad y gobierno, al menos en Estados Unidos, en torno a la formación de coaliciones, estrategias políticas y preferencias relacionadas con los compromisos y responsabilidades de un gobierno con su sociedad sobre la adopción de un acuerdo internacional.

Así, una de las variables fundamentales para entender la manera diferenciada en que los gobiernos de Estados Unidos y México acordaron la creación de estas instituciones, es la que se refiere al tipo de contexto sociopolítico en que cada uno de ellos procesa sus decisiones. En este

⁸⁰ Para una revisión exhaustiva sobre la negociación de los acuerdos ambientales en el marco del TLCAN, véase Mayer (1998: 165-218.)

sentido, la asimetría entre ambos países se expresa también en el grado de madurez social desde el cual emergen demandas específicas tanto en el plano de peticiones concretas, como en el de acceso e influencia de grupos sociales en los procesos de toma de decisiones relativa a compromisos e instituciones internacionales.

En efecto, la negociación del BDAN y la COCEF se ubicó en contextos de exigencia radicalmente distintos en cada país. De esta manera, mientras que en Estados Unidos puede documentarse la actuación de una gran diversidad de organizaciones interesadas en el cuidado del medio ambiente,⁸¹ actuación que, habría que señalar, inauguró un debate intenso sobre la vinculación entre comercio y medio ambiente en la región, en México este tema si bien dio lugar a nuevas formas de organización, éstas no contaban con niveles de presencia pública y de influencia política significativos. No es casual, entonces, que en los procesos de negociación del TLCAN y en el de los acuerdos ambientales, la postura mexicana no haya recogido, al contrario de lo que sucedió con la contraparte estadounidense, la exigencia de considerar la protección del medio ambiente como uno de los puntos centrales de la agenda.

Evidentemente, el tipo de participación social observable en cada país expresa los distintos niveles de desarrollo y las asimetrías entre las culturas políticas de los dos países, y es entonces cuando se percibe de forma clara, como nos dice Hinojosa-Ojeda, la manera en que las preocupaciones sociales diferenciadas en torno al cuidado ambiental ejercieron distintas presiones sobre el establecimiento de estos organismos (1999: 29).

De este modo, la importancia asignada por los gobiernos al tema del medioambiente obedeció tanto al grado de autonomía que tienen las élites de cada país con respecto a sus sociedades, como a la relación que guardan con ellas. En el caso de México, dado el peso de la tradición autoritaria y de la pasividad política prevaleciente durante varias décadas, las decisiones se procesaron sin incorporar significativamente presiones provenientes de la sociedad civil. En Estados Unidos, por el contrario, la activa participación de

⁸¹ Véase Deere y Esty (2002); Markell y Knox (2003) y Hogenboom, Alfie y Antal (2003).

la sociedad civil volvió mucho más complejo el manejo de la agenda regional.

En efecto, como nos dice Raúl Hinojosa (17), si algo propició la negociación de estos compromisos ambientales en Estados Unidos, fue la aparición de distintos niveles de acuerdo que movilizaron, limitaron e institucionalizaron ciertos patrones de prácticas sociales, gubernamentales y transnacionales. En tal esquema, el gobierno de William Clinton no tuvo mayor opción que concretar una coalición política que balanceara la incorporación de las demandas de los grupos ambientalistas, lo que a su vez le aseguraría votos en el Congreso. Del igual modo, en la construcción de estas alianzas fueron tomados en cuenta otro tipo de cálculos políticos, pues si bien la administración de Clinton incluyó principios de participación pública y de transparencia en la negociación de las instituciones ambientales para dar respuesta a las demandas de las ONGA, limitó un mayor acceso de la sociedad civil con el fin de no interferir con los intereses de otros sectores, como los de los inversionistas, y no perder así el apoyo del voto republicano para ratificar el TLCAN.

Una vez puesta en marcha esa estrategia doméstica, la administración de William Clinton buscó el apoyo del gobierno de Carlos Salinas para crear un mecanismo que ayudara a manejar el deterioro ambiental en la frontera entre ambos países. En estas condiciones, en noviembre de 1993, los gobiernos de Estados Unidos y México firmaron un acuerdo ejecutivo bilateral, mediante el cual fueron establecidos el BDAN y la COCEF. Pero aquí es importante retomar el planteamiento de Hinojosa en lo relativo a que dicha negociación bilateral no fue conducida entre iguales, pues es evidente que Estados Unidos tenía mayor fuerza a la hora de la negociación (18). Esto es así, en buena medida, y como ya lo dijimos, porque el detonador para la creación y diseño de BDAN-COCEF provino de presiones sociales y políticas ejercidas sobre el gobierno de Estados Unidos, el cual se vio obligado a agregar a sus intereses regionales las demandas provenientes de los grupos domésticos ambientalistas.

Y es aquí, precisamente, donde se observa cómo los Estados actúan en función de su contexto doméstico y transnacional, pues es a través de esa vinculación que se genera un impacto concreto en el comportamiento de los mismos en el plano internacional. De hecho, esta vinculación interna-externa en la que los Estados se desarrollan, moldea la conducta de los mismos a partir de la influencia ejercida por intereses provenientes de sus sociedades.

Lo anterior nos ayuda a comprender la manera en que los gobiernos construyen sus preferencias frente a sus contrapartes en el exterior a partir de la agregación de intereses diversificados a nivel doméstico. Así, la centralidad que adquirió Estados Unidos en la configuración de estas instituciones ambientales fue producto de la lucha de las ONGA por incluir determinados valores sociales que garantizaran un buen manejo de bienes sociales, como el referido a la conservación del medio ambiente. En todo caso, lo que aquí se hace evidente es un rasgo importante del tipo de reorganización en América del Norte en el que Estados Unidos jugó un papel clave en torno a la creación del BDAN y la COCEF, pues es claro que el proyecto ambiental bilateral está basado en el modelo de reorganización que ofrece el Estado dominante.

Por otro lado, si bien esa construcción de preferencias en el gobierno estadounidense reflejó los valores de las organizaciones ambientalistas que tenían cierta capacidad de influencia en el aparato estatal, parece haberse seguido más una táctica de no confrontación que una de compatibilización de valores entre el gobierno y la sociedad civil estadounidense. Ciertamente, el comportamiento gubernamental con respecto a la creación del BDAN y la COCEF siguió más una lógica táctica de negociación, que una apegada a ciertos valores sociales en torno al manejo de un bien público, pues más que compatibilizar con esos valores, buscó no entrar en conflicto con aquellos grupos sociales que los compartían a fin de evitar cualquier posible obstaculización en torno al interés primario y estratégico de Estados Unidos, vinculado con la liberalización comercial. Es por ello que también se entiende que este tipo de instituciones hayan surgido más en un contexto

de alianzas políticas, que como parte de una visión unificada de instituciones necesarias vinculadas con el impacto económico del Tratado (Hinojosa, 1999: 18).

Lo que es interesante observar aquí, es la manera en que los grupos ambientalistas, en una estructura de gobernanza multinivel, pudieron movilizar sus capacidades de acción y proyectar sus preferencias en torno al diseño de las nuevas instituciones ambientales para la frontera. Si bien es cierto que dichos mecanismos se inscribieron en la lógica general de génesis institucional derivada del TLCAN, es decir, siguieron el modelo de organización intergubernamental -aunque con carácter binacional-, inauguraron un nuevo patrón de vinculación entre gobierno y sociedad, pues si algo distingue a las agencias ambientales en América del Norte es precisamente la inclusión de participación pública que acerca al ciudadano común a estos organismos a fin de resolver los problemas de sus comunidades.

En cualquier caso, y como lo veremos más adelante, la instalación del BDAN y la COCEF muestra la compleja conformación de una comunidad transfronteriza en la que actúan diversos actores con intereses diferenciados, ya sean éstos transgubernamentales o transnacionales, y si algo queda al descubierto, aunque sea de manera incipiente, es la creación de nuevas normas, principios y comportamientos en un tema social muy sensible como lo es el cuidado ambiental en la zona fronteriza México-Estados Unidos.

Pero a diferencia de las otras comisiones formales, el binomio COCEF-BDAN tiene antecedentes importantes, de carácter programático, encaminados a la construcción de un régimen de cooperación ambiental transfronterizo. Como esquema bilateral, la COCEF y el BDAN están insertos en un patrón histórico de vinculación binacional en el que los dos gobiernos han decidido manejar ciertos asuntos de sus agendas por esta vía. Esta modalidad se explica por la existencia de un modelo de organización en el que Estados Unidos, como actor dominante en la región, cuenta con mayor poder relativo para definir los términos de una negociación. En efecto, como

ya vimos, el gobierno estadounidense tuvo un papel casi exclusivo en la conformación del BDAN y la COCEF y sólo buscó el consentimiento del gobierno mexicano para su puesta en marcha, pues la demanda principal en torno a su creación provino de su entorno doméstico y no de su posición de poder frente a México. Es a través de esta posición de poder que puede entenderse tanto en el tema ambiental, como en otros, cómo se impuso la perspectiva estadounidense en la procuración de los mecanismos institucionales en América del Norte.

Pero también en este esquema de bilateralización influyen otros factores como la propia predisposición de México por tal tipo de acuerdos, y la complejidad del tema a negociar. En primer lugar, hay que tomar en cuenta que en América del Norte, por razones tanto históricas como estructurales, Estados Unidos ha ejercido una fuerza de atracción gigantesca con respecto a México y, por supuesto, a Canadá. En un escenario de tal magnitud, ambos países, incluso es un esquema de vinculación trilateral, han priorizado su relación con Estados Unidos, y como señala Pastor, cada país ve su "problema norteamericano" como único (2001: 150) y prefieren tener una relación de acceso directo con Washington para dar respuesta a determinados problemas, que en efecto, son diferentes para cada país.

A lo anterior hay que verlo, además, desde la perspectiva de que no existe una visión supranacional o comunitaria en la región que permita arreglar o desahogar institucionalmente este tipo de problemas. En todo caso, lo que parece experimentarse es la conjugación de varias lógicas, en la que en un esquema trilateral imperan modelos bilaterales y unilaterales en temas muy sensibles para los países como el medio ambiente, en nuestro caso, o la seguridad, como se verá en el siguiente capítulo.

Como parte de esta compartimentalización o sectorización de la agenda regional, la problemática ambiental entre México y Estados Unidos ha seguido también un patrón bilateral discontinuo de formulación de acuerdos de cooperación. Y es ésta, precisamente, una diferencia importante del BDAN y la COCEF en torno a otros mecanismos formales derivados del TLCAN, pues ambos órganos cuentan con antecedentes

significativos, ya que si bien fueron creados como consecuencia de los posibles efectos del Tratado, están interconectadas con mecanismos previos.

Por lo anterior, estos mecanismos institucionales pueden ser considerados como la continuación de un modelo intermitente de instituciones bilaterales en la materia, pero tienen su origen más inmediato en la dinámica del proceso de negociación del TLCAN.

4.2 LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DEL ESQUEMA COCEF-BDAN

4.2.1 La genealogía de las instituciones hermanas

Como parte del impulso de legalización generado por el TLCAN, el BDAN y la COCEF se constituyeron como dos organizaciones nuevas a fin de conservar y mejorar el medio ambiente de la zona fronteriza entre México y Estados Unidos. Pero a diferencia de los acuerdos al amparo de los cuales fueron creadas (el TLCAN y el ACAAN), el acuerdo que les da origen nos habla de dinámicas y estrategias muy particulares para estos acuerdos hermanos. Destaca, por supuesto, su peculiaridad binacional, así como su carácter genealógico derivado de una contextualidad histórica determinada por la preexistencia de un modelo de cooperación ambiental entre ambos países.

La bilateralidad de ambas instituciones es importante porque nos habla de la instauración formal de un mecanismo institucional entre países muy asimétricos con diversos grados de capacidad económica, social y político-institucional que decidieron converger en un proyecto regional de integración económica, el cual ha trascendido la lógica estrictamente comercial.

Pero lo que queremos subrayar en este momento es la pertenencia de estas instituciones ambientales a un modelo de vinculación bilateral que, de manera relativamente consistente, ha propiciado la creación de diversos mecanismos de cooperación entre México y Estados Unidos en este tema, desde hace ya varias décadas. Si bien es cierto que el BDAN y la COCEF son producto directo del TLCAN, también lo es que son continuación de un patrón formal de regulación estatal en materia ambiental, y están interconectados con otros mecanismos de cooperación a través del seguimiento de un modelo programático y normativo específico.

Históricamente, ambos países han celebrado acuerdos y establecido instituciones para administrar algunos de los problemas ambientales que han experimentado, particularmente los relacionados con la conservación y administración del agua en la zona fronteriza. El antecedente más remoto

data de 1889, cuando fue creada la Comisión Internacional Limítrofe (CIL). Con una perspectiva binacional, la CIL evolucionó, y en 1944 a través del *Tratado de Aguas*,⁸² se transformó en la actual Comisión Internacional de Aguas y Límites (CILA o IBWC para la sección estadounidense),⁸³ misma que mantiene una relación de estrecha cooperación con la COCEF.

Cuatro décadas después de la creación de la CILA, y con serias evidencias del deterioro ambiental en la frontera por la transformación económica de la región, México y Estados Unidos firmaron en 1983 el Acuerdo de Cooperación para la Protección y el Mejoramiento del Medio Ambiente de la Región Fronteriza, mejor conocido como *Convenio de La Paz*. Este acuerdo es significativo, como nos dice un autor, porque representa el primer tratado binacional formal en torno a la administración y regulación de ciertos problemas ambientales, al tiempo que transformó el manejo de estos problemas, otorgándoles un carácter técnico y no político-diplomático (Fernández, 1995).

Es importante decir aquí que al igual que existe un nexo con la CILA, el BDAN y la COCEF reafirman las metas y los objetivos ecológicos que el Convenio de la Paz⁸⁴ contempla, como la prevención, reducción y eliminación de fuentes de contaminación del aire, agua y suelo en una zona de 100 kilómetros de ancho de cada lado de la frontera.

Su antecedente más inmediato es el Programa Integral Ambiental de la Frontera (PIAF o IBEP por sus siglas en inglés) acordado en 1991 por las administraciones de George Bush y Carlos Salinas de Gortari. Con este programa se intentó remontar algunas de las deficiencias del Convenio de la Paz en torno a las capacidades del mismo para resolver problemas. El PIAF

⁸² Tratado entre México y Estados Unidos relativo al Aprovechamiento de las Aguas de los Ríos Colorado y Tijuana, y del Río Bravo, firmado el 3 de febrero de 1944.

⁸³ Esta institución fue una propuesta del gobierno mexicano para dar respuesta a los problemas que sufrían las regiones fronterizas del lado de México en torno al uso de los recursos acuíferos del Río Colorado. Tiene como principal objetivo administrar la salinidad y la entrega de agua, así como resolver problemas derivados de la demarcación fronteriza (Fernández, 1995).

⁸⁴ El Convenio de la Paz establece la cooperación binacional en cinco rubros: 1) solución de problemas de saneamiento entre Tijuana y San Diego; 2) contaminación ambiental en la línea fronteriza por descarga de sustancias peligrosas; 3) transporte de residuos y materiales peligrosos; 4) contaminación transfronteriza causada por refinerías de cobre, y 5) transporte internacional de contaminantes del aire.

es relevante porque se dio en el contexto de negociación del TLCAN y despertó la preocupación de sectores sociales en torno al compromiso de ambos gobiernos con el ambiente de la zona fronteriza. Duramente criticado por su falta de contenido específico, la modestia de las obligaciones gubernamentales y la ausencia de participación pública (Liverman et al: 2002: 49), el Programa fracasó y se preparó una reformulación que derivaría en el Programa Frontera XXI, conocido en la actualidad como Programa Ambiental México-Estados Unidos Frontera 2012. Y es precisamente en este contexto de críticas sobre la inoperancia del PIAF, que surgió la demanda por establecer instituciones bilaterales más comprehensivas en torno a la problemática ambiental fronteriza, y que dieron origen al BDAN y la COCEF.

La intención de este recuento es destacar un rasgo distintivo en torno al origen de BDAN-COCEF como mecanismos de cooperación bilateral, pues si bien fueron de novedosa creación con propósitos nuevos, contienen una alta compatibilidad institucional con acuerdos y organismos previos a fin de regular acciones estatales en materia ambiental (Aggarwal, 1998: 1-4). Esto nos habla, aunque quizás no de manera integral, de la conformación de un régimen ambiental regional o transfronterizo mucho más amplio que el de la propia CCA por el tipo de vinculaciones normativas y programáticas que establece entre México y Estados Unidos, así como por el tipo de comportamientos que genera en los agentes participantes, aún cuando sea un régimen relacionado con la problemática hídrica de la frontera, que no obstante ha ampliado su espectro de operación hacia otros temas.

Pero ¿qué características tienen estos mecanismos hermanos en el marco general de reorganización institucional de América del Norte? Siguiendo el modelo de legalización y diseño racional, en la próxima sección abordaremos estas especificidades.

4.2.2 El modelo de legalización y diseño racional

El acuerdo que contiene al BDAN y la COCEF entró en vigor al mismo tiempo que lo hizo el TLCAN, el 1 de enero de 1994, pero en 2002, y en virtud de las deficiencias observadas en el funcionamiento de ambas instituciones, los gobiernos de los dos países firmaron un protocolo modificadorio al Acuerdo, que fue sometido a ratificación de los cuerpos legislativos correspondientes de ambos países en agosto de 2004, año en que entró en funcionamiento.

Como organizaciones hermanas, la COCEF y el BDAN tienen como objetivo primario proveer de infraestructura ecológica a la zona fronteriza en las áreas de contaminación del agua, tratamiento de aguas residuales y desechos sólidos municipales, primordialmente. A pesar de trabajar conjuntamente, son entramados distintos, pues la primera tiene como función principal certificar proyectos de infraestructura ecológica provenientes de comunidades interesadas, mientras que el segundo proporciona financiamiento para los proyectos certificados por la COCEF, así como también promueve la inversión pública y privada.

A la COCEF le corresponde asistir a las comunidades fronterizas con ayuda técnica para que éstas puedan integrar proyectos ambientales, los cuales deben ser certificados por la Comisión bajo los criterios de viabilidad financiera y ambiental, y poder ser así considerados por el BDAN, o por otras fuentes alternativas financieras, ya sean nacionales, internacionales o privadas. En su operación, la COCEF se coordina con las autoridades de los tres niveles de gobierno y las comunidades locales, a fin de promover la planeación integral regional, el desarrollo sólido de los proyectos y el fortalecimiento de capacidades institucionales locales (COCEF, 2005: 6).

Por su parte, al BDAN le concierne proporcionar ese financiamiento toda vez que los proyectos han sido certificados por la Comisión, esto es, que cumplan con los criterios de viabilidad financiera y ambiental. Del mismo modo, el Banco promueve la inversión privada y efectúa los

préstamos a cualquier entidad gubernamental, sus subdivisiones políticas y a comunidades en ambos países.⁸⁵

En tanto acuerdo bilateral, el modelo COCEF-BDAN es único como organización internacional, pues si bien es de origen intergubernamental, incluye de manera directa en su órgano decisorio, el Consejo Directivo, a agentes provenientes de la sociedad civil, así como también lo hace con gobiernos locales ubicados en la zona fronteriza de ambos países. Su carácter binacional también se expresa en sus sedes, la Comisión está ubicada en México, en Ciudad Juárez, Chihuahua, mientras que el Banco en Estados Unidos, en San Antonio, Texas.

Como lo hemos señalado, un rasgo interesante de la genealogía de estas instituciones es su pertenencia a un modelo previo de adaptación (Aggarwal, 1998: 3), por lo que en la perspectiva del modelo de legalización y diseño racional, la COCEF y el BDAN representan la continuación de un patrón formal de cooperación ambiental entre Estados Unidos y México, ya que se inscriben en la misma lógica procedimental y programática del Tratado de Aguas de 1994 y del Convenio de la Paz de 1983, pero también se vinculan con los propósitos ambientales del TLCAN y el ACAAN.

En esencia, el binomio institucional es un mecanismo de cooperación que pretende el mejoramiento de la administración de los problemas ambientales de la zona fronteriza, específicamente los relacionados con el agua. Pero a diferencia de la CCA, si lo ubicamos en una perspectiva regional, no pretende orientar comportamientos hacia la instrumentación y cumplimiento de disposiciones legales para la conservación ambiental, pues es un mecanismo técnico que busca fortalecer la cooperación bilateral en torno a la provisión de infraestructura ecológica hidráulica en la región.

En tanto mecanismos de cooperación, ambas organizaciones definen los medios a través de los cuales debe buscarse una mayor cooperación ambiental, como lo son, para el caso de la COCEF, la certificación de proyectos y el suministro de asistencia técnica a Estados, municipios y comunidades fronterizas interesados, siempre y cuando dichos proyectos

⁸⁵ El capital autorizado del BDAN es de tres mil millones de dólares.

cumplan con los requisitos ambientales existentes. Para el caso del BDAN, se establecen los instrumentos para la obtención y otorgamiento de financiamiento a fin de concretar los proyectos certificados por la Comisión. Del mismo modo como sucede con la CCA, no se busca disminuir costos de transacción por el incumplimiento de disposiciones normativas, sino que se establece un mandato que contribuya al alcance de una mayor cooperación para dar respuesta a problemas ecológicos particulares y de salud pública de las comunidades comprendidas en la región fronteriza, en territorio estadounidense, en una franja de 100 km. del límite internacional, y de 300 km.⁸⁶ al sur de la frontera, comprendiendo tierras mexicanas.

De naturaleza esencialmente intergubernamental-binacional, a la COCEF y al BDAN no les fueron delegadas funciones autónomas en torno al desarrollo de reglas y procedimientos ni de aplicación de legislación ambiental en ambos países. Su carácter técnico refleja la preocupación de los dos países por administrar la problemática fronteriza sobre el agua. Pero lo que es interesante en este esquema es que si bien su nivel de delegación como cuerpos internacionales es prácticamente nulo, al tener una lógica transfronteriza son otras instancias las que se incluyen en el proceso de toma de decisiones. Como lo veremos más adelante, no obstante de ser el Consejo Directivo el principal órgano decisorio, las decisiones se comparten entre las capitales de los países y los actores fronterizos involucrados, tanto subestatales como sociales, en el marco de una dinámica que busca resolver problemas a nivel local en un contexto transregional.

Esta característica hace singular a estas instituciones, pues más allá de su naturaleza intergubernamental, es clara la presencia de participación pública y privada. En todo caso nos ayuda a comprender la mecánica institucional del binomio como mecanismos indivisibles que, a pesar de no erigirse como instituciones autónomas, recrean una nueva dinámica bilateral que involucra no sólo un cambio de perspectiva en torno a las relaciones

⁸⁶ En sus inicios, el Acuerdo contemplaba proyectos para comunidades que se ubicaran a los 100 km. de la frontera en ambos países. A partir del año 2000, se han instrumentado varios cambios de procedimiento, entre los que se incluyó el aumento del número de kilómetros que beneficiarían a las comunidades fronterizas mexicanas, situación que comenzó a operar en agosto de 2004 con la entrada en vigor del Protocolo Modificatorio.

transgubernamentales que desarrollan las distintas agencias estatales involucradas, sino que nos habla de una gobernanza transregional particular que ejemplifica una estructura multinivel muy compleja y claramente visible que parece surgir más que de la existencia de un mandato legal, de la contigüidad territorial y las interacciones económicas y sociales que esta condición implica (Rosenau, 1995: 34).

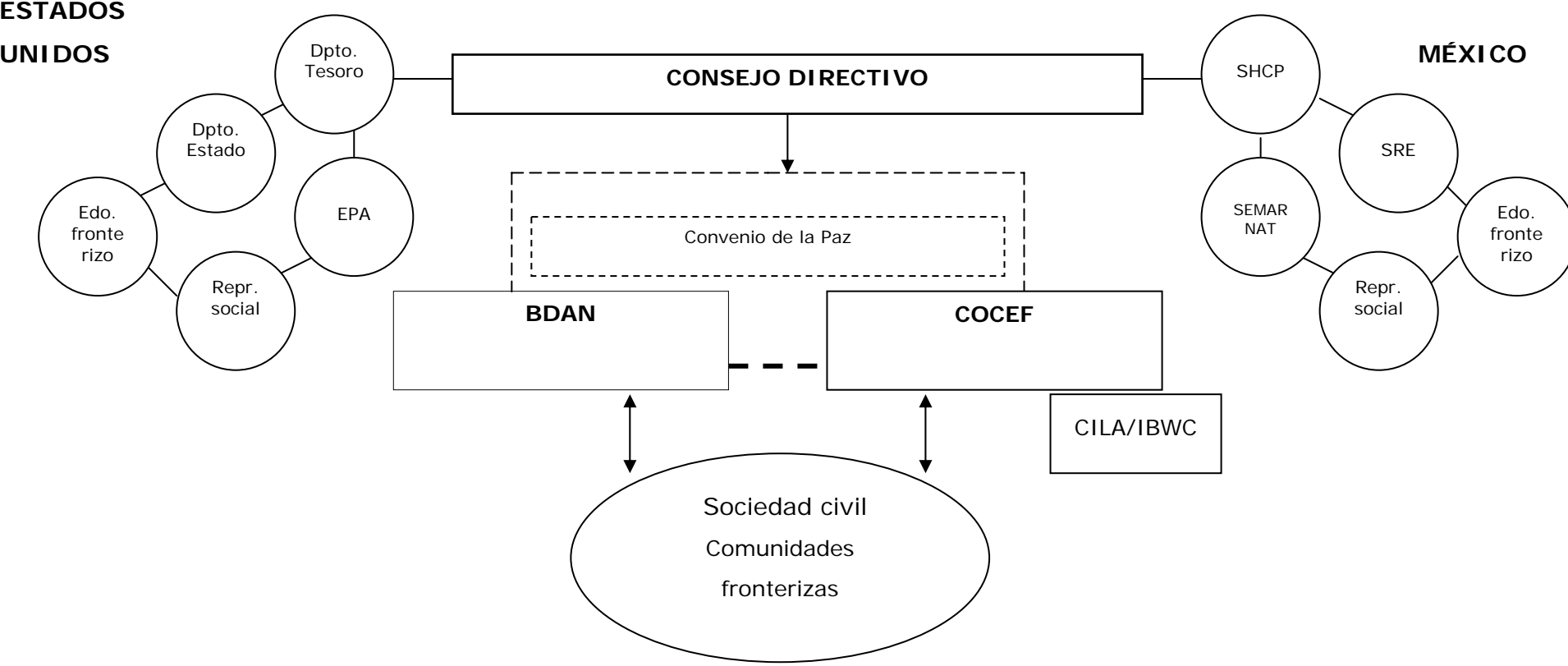
Así pues, y una vez establecida la naturaleza de la COCEF y el BDAN como organismos de cooperación binacional con un mandato limitado pero muy preciso, lo que ahora nos interesa es conocer la dinámica que se genera a partir de la existencia de una nueva estructura transregional en la que interactúan diversos actores, ya sea como miembros endógenos o bien como agentes externos que tienen un papel importante relacionado con el alcance del binomio COCEF-BDAN en tanto entramado institucional bilateral.

Como organismos internacionales, tanto la Comisión como el Banco son cuerpos técnicos conformados por una autoridad gerencial y un equipo de funcionarios subalternos. Desde la reforma de 2002, que entró en vigor en 2004, ambas instituciones cuentan con el mismo Consejo Directivo, y es este Consejo el órgano central de los trabajos de la COCEF y el BDAN, pues de él se derivan todos los poderes que detentan ambas organizaciones.

Salvo para la certificación de proyectos de infraestructura ambiental, así como para la aprobación del financiamiento de los mismos y del presupuesto del binomio COCEF-BDAN, el Consejo Directivo tiene la autoridad para ejercer poderes relativos a la adopción de reglas y regulaciones sobre el funcionamiento de los dos mecanismos.

El Consejo, como se aprecia en el esquema 1, está integrado paritariamente entre Estados Unidos y México por los titulares del Departamento del Tesoro, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Agencia para la Protección del Medio Ambiente, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Departamento de Estado, la Secretaría de Relaciones Exteriores, un representante de uno de los Estados fronterizos de Estados Unidos, otro de los Estados fronterizos de México y dos representantes de la sociedad civil, uno por cada país.

Esquema 1. El diseño institucional de COCEF - BDAN



Como vemos, esta estructura nos habla de una vinculación plural entre varios niveles de gobierno, el federal y el subestatal, así como con la sociedad civil, estructura tal en la que la COCEF y el BDAN en tanto órganos internacionales sirven de intermediarios. Y aunque si bien es cierto que tanto Estados Unidos como México, a través de sus agencias gubernamentales, controlan su agenda ambiental en un tema sensible como el agua, la participación de gobiernos estatales y de organizaciones sociales, nos habla de otro tipo de control relacionado con problemas y soluciones locales.

Por el lado de la participación de agencias federales, las encargadas de los asuntos hacendarios y ambientales en ambos países, esto es, el Departamento del Tesoro de Estados Unidos y su par en México, la SHCP, al igual que la EPA y la SEMARNAT, son los que tienen mayor peso en los trabajos del Consejo Directivo, pues los representantes de estas agencias gubernamentales deben estar siempre presentes en los procesos de votación y toma de decisiones, por el tipo de criterios financieros, técnicos y ambientales que manejan. Así, desde la perspectiva gubernamental federal son estas agencias los actores centrales en el control de las actividades del Consejo y de la COCEF y el BDAN.

Con respecto a la representatividad de gobiernos estatales, todos los Estados fronterizos de los dos países están incluidos. Por el lado de México, se encuentran representados Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua, Sonora y Baja California; mientras que del lado estadounidense se ubican Texas, Nuevo México, Arizona y California. Esta participación corre a cargo de un representante que es electo por parte de las agencias ambientales luego de haber presentado un proyecto integral de desarrollo ambiental transfronterizo.⁸⁷ Del mismo modo, el Consejo cuenta con dos representantes de la sociedad civil, que pueden provenir tanto de organizaciones sociales, como empresariales, o bien de algunas de carácter comunitario.⁸⁸

⁸⁷ En enero de 2006 se nombraron nuevos miembros en el Consejo Directivo. Representando a los estados fronterizos de México se eligió al gobernador de Baja California, mientras que el representante de los estados de Estados Unidos recayó en una figura política.

⁸⁸ En la misma fecha se eligió para el caso de México a un dirigente de una organización ambientalista. Del lado de Estados Unidos se decidió por un consultor especializado en temas laborales y de migración.

Esta membresía endógena, en la que están representados agentes estatales y no estatales, es única dentro del entramado formal de reorganización en América del Norte, pues sólo en el Consejo Directivo de COCEF-BDAN se incluyen diversos niveles de gobierno, el federal y el estatal-municipal, así como agentes sociales. Lo anterior parece ser significativo por el tipo de impacto que puedan tener estos actores en la dinámica institucional, por el tipo de intereses que mantienen, así como por el papel que puedan desarrollar en cuanto a la operación y transformación del BDAN-COCEF.

En cualquier caso, la presencia múltiple de actores en un contexto bilateral como el de la vinculación México-Estados Unidos, nos habla de una nueva dinámica organizativa en torno a la administración de problemas ambientales comunes a los dos países en su zona fronteriza, lo que los ha empujado, ya sea a través de canales formales o informales, a tejer una red de comunicación y de reglas y procedimientos que promueve una mayor interacción entre gobiernos federales, estatales, municipales, ciudadanos y empresas (Rosenau, 1995: 38).

Muy ligado con el tipo de actores que participan en el esquema COCEF-BDAN está el tema relacionado con su alcance. Nos referimos a los asuntos que los negociadores incluyeron como primer diagnóstico en torno a la cooperación necesaria para el cuidado ambiental. Como ya lo mencionamos, el mandato de la COCEF y el BDAN es muy limitado y enfocado a la administración de un problema muy añejo entre México y Estados Unidos: el agua en la región fronteriza.

Así, el mandato original hace referencia a la provisión de infraestructura ecológica referida a la contaminación del agua, el tratamiento de aguas residuales y los desechos sólidos municipales. Pero como parte de un proceso de transformación que se comenzó a experimentar y que nos habla del carácter de adaptación a nuevas condiciones, en el año 2000 se acordó la inclusión de otros proyectos relacionados con problemáticas ambientales como el mejoramiento de la calidad del aire, el transporte público, la generación limpia y eficiente de energía eléctrica y la planeación,

desarrollo y manejo de agua a nivel municipal. Con esta ampliación se procura que tanto los temas originales como los nuevos sean certificados bajo criterios técnicos, financieros, ambientales, de salud humana, participación comunitaria y desarrollo sustentable, a través de un proceso en que asegure una amplia participación pública (COCEF, 2005).

Esta ampliación programática, hay que decirlo, formó parte del proceso de reforma que decidieron los dos gobiernos luego de una seria consideración en torno a la desaparición de las dos instituciones, por el tipo de desvinculación que existía entre las mismas. En 2002, en el marco de la celebración de la Cumbre Mundial sobre la Financiación del Desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), celebrada en la ciudad de Monterrey, los presidentes de México y Estados Unidos acordaron llevar a cabo una reforma de mayor trascendencia que culminó con la firma del Protocolo Modificadorio en noviembre del mismo 2002 en el marco de la reunión de la Comisión Binacional de ese año.

El cambio más significativo al respecto radicó en la creación de un Consejo Directivo único para la COCEF y el BDAN con el fin de consolidar la compatibilidad institucional entre ambos órganos para mejorar su eficiencia operativa, su coordinación funcional, el aumento de los recursos de donación, y la ampliación y alcance de las operaciones del binomio en el área geográfica beneficiada, misma que se extendió a 300 km. al sur de la frontera hacia México.

Mapa 1. Extensión geográfica de operación de la COCEF y el BDAN



Fuente: Banco de Desarrollo de América del Norte.

Este nuevo Consejo Directivo, integrado por las agencias arriba señaladas, sustituyó a los órganos que de manera separada regían los trabajos de ambas instituciones. Por parte del Banco, existía un Consejo de Administración constituido por seis miembros, tres representantes de cada país de la manera en que ellos decidieran. Así, el gobierno mexicano estaba representado por los titulares de la SHCP, de la Secretaría de Economía y de Desarrollo Social, mientras que del lado estadounidense por los del Departamento del Tesoro, la EPA y el Departamento de Estado.

En lo tocante a la Comisión, existía un Consejo Directivo integrado por 10 personas. Del lado mexicano estaban representados la SEMARNAT, la CILA, un representante de los gobiernos estatales fronterizos y dos consultores de la sociedad civil. En Estados Unidos dicha representación corría a cargo de la EPA, la IBWC y tres representantes de la sociedad civil.

Pero con esta distribución de funciones y responsabilidades se comenzaron a observar algunos problemas de comunicación que afectaron, principalmente, la manera en que se vinculaban estas agencias con la operación del BDAN y la COCEF. Destaca de manera importante, por ejemplo, que la SEMARNAT no contara con un asiento en el Banco, lo que provocó un problema de incomunicación relacionado con las tareas ambientales del propio Banco que se relacionaban con las actividades financieras de la Comisión. En el mismo sentido, la SHCP no estaba representada en la Comisión, propiciando una desvinculación de los asuntos financieros y los aspectos ambientales.

Igualmente, se experimentaba una duplicación de funciones entre el BDAN y la COCEF que se reflejaba en una incomunicación mutua, pues por ejemplo, el Banco certificaba sus propios proyectos ambientales sin tomar en cuenta las atribuciones de la Comisión al respecto.

En este marco de dificultades operativas, los gobiernos de Estados Unidos y México pusieron a debate una posible disolución del binomio, pero luego de varias consideraciones y de determinadas consultas públicas, se optó por reformarlas. Así, en noviembre de 2002 con la firma del Protocolo Modificatorio fue creado el Consejo Directivo para ambas instituciones, pero ahora con la presencia de agencias gubernamentales paritarias. En el nuevo esquema conservaron su lugar las agencias financieras y ambientales, perdiendo el suyo las Secretarías de Economía y de Desarrollo Social de México, luego de considerar que su actuación no era contundente para las labores del binomio COCEF-BDAN. Esta salida, por supuesto, reflejó las pugnas interburocráticas en México sobre el control de la agenda bilateral, pues es un esquema como éste en el que son claramente apreciables las asimetrías socioeconómicas entre los dos países, la labor de la Secretaría de Desarrollo Social pudo haberse colocado en un posición central para resolver los problemas ambientales de la región fronteriza en nuestro país que están fuertemente vinculados con una situación de pobreza.

Por su parte, a esta distribución de responsabilidades se adhirieron otros actores gubernamentales como la SRE, donde pertenece la CILA

mexicana. Junto con su par, el Departamento de Estado, ambas agencias tienen como finalidad servir como canales de comunicación en un esquema binacional, toda vez que son las encargadas de la vinculación política entre ambos países.

De manera significativa, el Consejo conservó la membresía correspondiente a los estados fronterizos, así como la relativa a la sociedad civil, en la figura de representantes. Lo interesante aquí, es que no obstante la diferencia de intereses y expectativas de los actores gubernamentales federales, estatales y sociales, cada uno de los actores cuenta con voz y voto al interior del Consejo.

Pero hay que señalarlo, desde agosto de 2004, fecha en que entró en vigor el Protocolo luego de su sometimiento a los canales legislativos correspondientes en ambos países, pasaron casi dos años para que se celebrara una reunión que autorizara los proyectos de la Comisión y los financiamientos otorgados por el Banco.

Tal tipo de situaciones son las que expresan la problemática de estos cuerpos con mandato intergubernamental, pues al tener una agenda controlada por agencias gubernamentales, prevalecen criterios político-burocráticos que obstaculizan sus actividades y proyectos. De hecho, el retraso en la instalación del Consejo se debió a la indiferencia de las autoridades del Tesoro estadounidense, quienes no consideraron al esquema BDAN-COCEF una prioridad inmediata de su agenda particular, situación tal que refleja, por otro lado, las pugnas interburocráticas que mantiene con otras agencias como la EPA.

En este sentido, es observable cómo este tipo de conflictos pueden obstaculizar las decisiones relativas a los trabajos de acuerdos internacionales, así como retrasar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los gobiernos. Al mismo tiempo, son muestra de posiciones unilaterales, en este caso, de Estados Unidos, que se ha conjugado con la tibieza del gobierno mexicano, pues al menos en lo relativo a la instalación del Consejo, las autoridades mexicanas decidieron no seguir insistiendo en

dicha instalación al considerar que malgastaban capital político frente a las pugnas del Tesoro y la EPA.

No obstante lo anterior, en palabras de un funcionario de la COCEF, la nueva estructura ha posibilitado una colaboración muy cercana entre la propia Comisión y el Banco facilitando los objetivos por los que fueron creados, pues existen expectativas positivas en torno a una mejoría de los trabajos operativos y la planeación estratégica de ambas instituciones.⁸⁹

Y aunque si bien a través de este esquema se ha instituido un patrón de cooperación entre ambos países, desde nuestra perspectiva, existen aún muchas deficiencias por el tipo de vínculos de comunicación que no se han logrado consolidar, pues resulta obvia la inexistencia de relaciones fructíferas entre las agencias ya sea de manera intra o intergubernamental, esto es, al interior de los países y/o entre los mismos. Adicionalmente, otro rasgo que caracteriza lo anterior es que no hay una convergencia procedimental entre ambas burocracias, lo que evidencia no sólo las diferencias administrativas para efectuar los trabajos relacionados con la COCEF y el BDAN, sino que incluso puede obstaculizar la correcta operación de los mismos.

Una vez establecida la mecánica de la COCEF y el BDAN como un entramado binacional de tipo formal que compromete a ambos países a desarrollar infraestructura ecológica en la zona fronteriza, y conociendo a los actores participantes, en la siguiente sección nos abocaremos a analizar su operación en la estructura de gobernanza multinivel a partir del análisis de la actuación de los agentes involucrados en un esquema de mayor interdependencia entre México y Estados Unidos.

⁸⁹ Entrevista telefónica realizada al Director de Comunicaciones de la COCEF, el 5 de mayo de 2006.

4.2.3 La gobernabilidad multinivel del binomio BDAN-COCEF

Como novedad institucional, estas instituciones nos hablan de una dinámica transregional que ejemplifica la manera en que actores estatales y no estatales construyen nuevas redes de trabajo, comunicación e interacción. Y quizás sea en este modelo bilateral donde se exprese con mayor nitidez la existencia de una arena política transnacional multinivel, esto es, una estructura en la que se observa un reacomodo de actores y sus interacciones estratégicas (Hinojosa-Ojeda, 1999: 10). Por un lado, es clara la manera en que los Estados se relacionan entre sí, a través de la formación de redes transgubernamentales, mientras que por otro lado, se percibe la creación de nuevos canales de comunicación entre organismos internacionales y la sociedad en general.

Desde la perspectiva de la gobernabilidad multinivel resulta interesante observar las limitaciones de un modelo como el de COCEF-BDAN por el tipo de asimetrías que comporta México con respecto a Estados Unidos en lo relativo a su capacidad político-institucional, sus recursos económicos, su cultura política y social, y por supuesto, la manera en que enfrenta su problemática ambiental, pues en un espacio compartido como la zona fronteriza, se hacen evidentes las carencias que se viven del lado mexicano en cuanto al desigual desarrollo de las comunidades fronterizas con respecto a las de Estados Unidos.

En tal contexto, la actuación de la COCEF y el BDAN se ve mediada por la presencia de actores muy distintos entre sí. Esta diferenciación de agentes, además, se acentúa en cada lado de la frontera por el tipo de sistema político y de estructuración social que distingue a los dos países. En efecto, en un espacio geográfico tan extenso como el de la zona fronteriza México-Estados Unidos conviven numerosos estratos de autoridad política y acción social en contextos diversos de organización federal y democrática.

Hemos adelantado ya la importancia de la actuación de los gobiernos federales en tanto representantes de Estados soberanos con intereses individuales. En otro nivel encontramos estructuras gubernamentales locales

como las de los estados fronterizos o entidades municipales, y en el nivel social están aquellas comunidades, grandes y pequeñas, que se extienden a lo largo de ambos lados de la frontera, así como algunos agentes de carácter privado en la figura de empresarios.

En esta distribución que incluye a los tres niveles de gobierno, así como a la sociedad civil a través de sus comunidades y organizaciones, la COCEF y el BDAN, aunque con limitaciones, se erigen como cuerpos de articulación de intereses gubernamentales y demandas sociales, al tiempo que representan la instalación de nuevas redes de trabajo de tipo transgubernamental y transregional.

Con respecto a las relaciones gubernamentales, ambos gobiernos han articulado redes intra y transgubernamentales para la operación del binomio en función de la protección de intereses tanto colectivos como individuales. En un contexto transfronterizo tan interdependiente como el que comparten México y Estados Unidos, es fácilmente observable un interés legítimo por el cuidado del medio ambiente, toda vez que es un problema que traspasa las fronteras territoriales. Efectivamente, la inclusión del *desarrollo sustentable* como principio rector del trabajo de la COCEF y el BDAN en beneficio de las generaciones presentes y futuras de la región es indicativa de un compromiso de largo plazo entre ambos países.

Pero por otro lado, existen también intereses que reflejan las preferencias de los gobiernos y que nos hablan de las limitaciones del BDAN y la COCEF. Destaca, por ejemplo, la naturaleza del Banco como mecanismo financiero y reflejo táctico del gobierno de Estados Unidos, pues al incluir la palabra "desarrollo" en el nombre del Banco, el gobierno de Clinton logró venderlo a la sociedad civil, pero a fin de obtener la aprobación del Congreso, limitó las colocaciones que el Banco recibiría y eliminó cualquier tipo de asistencia externa. En efecto, si se sigue la lógica de que un banco internacional de desarrollo transfiere recursos de naciones ricas hacia las pobres, el BDAN sólo se limita a otorgar créditos a las comunidades interesadas que cumplan con los requisitos de viabilidad económica y ambiental (Carter y Ortolano, 2002: 6).

En todo caso, los dos gobiernos decidieron formalizar prácticas y procedimientos en torno al mejoramiento del medio ambiente fronterizo, así como también fueron incluidas tanto autoridades estatales y municipales como a las propias comunidades fronterizas para dar una respuesta local a un problema transregional.

Desde la perspectiva gubernamental, la actuación de estas nuevas redes de trabajo involucra a aquellos actores federales especializados en el tema ambiental pertenecientes a la SEMARNAT y a la EPA, quienes ya compartían nexos con anterioridad por acuerdos previos como el Convenio de la Paz. Del mismo modo, han sido creadas otras redes entre las agencias encargadas de los asuntos financieros, como la SHCP y el Departamento del Tesoro. Como ya lo habíamos mencionado, por el tipo de criterios que manejan tales agencias, son éstas las que tienen un papel central tanto en el proceso de toma de decisiones, como en el control institucional relacionado con las reglas y procedimientos para la dirección del binomio COCEF-BDAN.

Así, en el plano transgubernamental, los patrones de comunicación, de intercambio de información y de creación de procedimientos entre contrapartes pueden llegar a ser inconstantes por el tipo de intereses que representan las agencias involucradas. Destaca la interconexión entre la SHCP y el Departamento del Tesoro, quienes tienen el papel central en la toma de decisiones por el peso que, en un esquema como COCEF-BDAN, tiene la financiación de los proyectos, esto es, la asignación de recursos.

Por su parte, la actuación de agentes como la SEMARNAT y la EPA, muestra que si bien estos actores son importantes, lo son en un plano relativamente secundario, pues aunque se ha logrado incluir un enfoque ambiental que impacta el proceso de toma de decisiones en torno a los proyectos de la COCEF y el BDAN, no es predominante frente al criterio financiero.

En tanto, entre la SRE y el Departamento de Estado se observa una vinculación todavía muy débil, aunque hay que destacar el papel de facilitación que proveen ambas entidades con otras agencias cuando existen problemas en la negociación y/o coordinación inter y transgubernamental.

Como lo vimos en el capítulo anterior, a diferencia de lo que ocurre por ejemplo en la Comisión de Libre Comercio, en donde se puede observar el establecimiento de redes transgubernamentales enfocadas al cumplimiento de un objetivo como la liberalización comercial, que establecen canales de comunicación, de información e, incluso, de regulación, en el esquema BDAN-COCEF esto es mucho más complicado porque involucra a un mayor número de actores con agendas e intereses muy diferenciados.

Lo anterior se refleja de mejor manera en el tipo de relación intergubernamental que se genera en cada país. En el caso de Estados Unidos hay que tomar en cuenta la autonomía de las agencias involucradas que a veces no favorece el trabajo coordinado con otras entidades gubernamentales, en virtud del carácter compartimentalizado del sistema gubernamental en el que cada agencia define su propio enfoque en torno a la manera de abordar la problemática ambiental (Pastor, 2001: 151). Lo anterior no sólo complica llegar a una postura negociada sobre el problema, sino inclusive sobre las decisiones que son tomadas en torno a los trabajos de la COCEF y el BDAN. De hecho, por esta característica de compartimentalización del sistema gubernamental estadounidense, es posible observar posturas incompatibles entre la EPA y el Departamento del Tesoro por los intereses que persiguen.

Aparejado a este tipo de discrepancias interburocráticas, la existencia de un patrón unilateral de toma de decisiones en Estados Unidos, ya sea en un esquema bilateral o regional, así como el desinterés de los gobiernos de ambos países, hace entendible el que desde la puesta en marcha de Protocolo Modificatorio en agosto de 2004 hasta junio de 2006 no se convocara una reunión del Consejo Directivo para revisar y aprobar los proyectos que habían sido desarrollados por la COCEF y el BDAN.

Con lo anterior queremos destacar que a diferencia de lo que sucede en un esquema supranacional, donde una institución de tales características tiene capacidad de establecer reglas y procedimientos comunes, aunque ello no implica el cumplimiento automático de las obligaciones de los países (Gómez, 2006), en el caso de un esquema de asimetría entre México y

Estados Unidos y de un modelo intergubernamental como el que se sustenta a COCEF-BDAN, la predominancia de criterios políticos y/o de mercado provocan retrasos y afectan los trabajos y resultados de las instituciones.

Del lado mexicano, parece existir una relación de mayor coordinación entre las agencias involucradas, pues si bien cada una defiende su agenda particular, ha sido posible llegar a acuerdos en torno a la asignación de recursos por parte de la Secretaría de Hacienda a la SEMARNAT, aunque también se ha hecho evidente la transposición de intereses y prioridades entre las agencias gubernamentales.

Por otro lado, en este mismo modelo de creación de redes transgubernamentales, la COCEF mantiene relaciones horizontales con otros mecanismos como la CILA/IBWC, la Comisión Nacional del Agua de México (CNA), así como con esquemas que son resultado del patrón de formalización bilateral, tal como el Programa Frontera 2012, desarrollado entre la EPA y la SEMARNAT. En el caso de la relación que mantiene con la CILA, encargada formal de la administración binacional de la problemática hidráulica en la frontera, es importante destacar que dicha coordinación si bien es de carácter técnico, ha mejorado la solución de problemas de las comunidades, en virtud de que a través de la Comisión se ha dado una relación más directa con el público, pues si por algo se había caracterizado a la CILA es por su excesivo burocratismo y un enfoque vertical en torno al proceso de toma de decisiones (Spalding y Audley, 1997: 9).

En su vinculación vertical, la COCEF y el BDAN mantienen otro tipo de relaciones que nos hablan de un rasgo muy singular como acuerdos internacionales y que se refiere a los trabajos que realizan con agentes locales y sociales. De hecho, como ya lo hemos mencionado, tanto los estados fronterizos como la sociedad están representados en el Consejo Directivo contando con voz y voto, lo que también refleja un carácter plural en esquemas de creciente democratización nacional y regional.

En este contexto, hay que destacar la singularidad de estos actores. Esta participación plural, no obstante la verticalidad del proceso de toma de decisiones en el que la autoridad política sigue recayendo en los gobiernos

federales, nos habla de un mecanismo que los involucra directamente en las decisiones y planeación del Consejo Directivo. Pero hay que señalar que es sólo a través de la COCEF y el BDAN, por su función intermediaria, que estos actores ya sean autoridades locales, organizaciones sociales y/o ciudadanos, encuentran un espacio de interlocución, pues es nula la comunicación que tienen con el gobierno federal.

Con este marco de fondo, los estados y municipios al ser los principales beneficiados de los trabajos de la COCEF y el BDAN,⁹⁰ guardan un papel central, pues son ellos los que tienen que dar soluciones locales a problemas locales. Es interesante, entonces, la manera en que en contextos de creciente democratización y de alternancia partidista, estos agentes subnacionales se han involucrado en la participación y toma de decisiones de un mecanismo internacional.

Lo anterior es muy significativo porque en un esquema de formalización como el de BDAN-COCEF estos actores pueden definir y reforzar sus prioridades e intereses con independencia de sus capitales federales, lo cual contribuye a descentralizar el proceso de toma de decisiones, pues es evidente que muchos de los problemas en un esquema de integración son de orden subnacional y/o transfronterizo, y este tipo de interconexiones subnacionales puede tener una influencia en la evolución de estas instituciones. En otras palabras, a través de estos mecanismos regionales, agentes subestatales pueden reordenar sus comportamientos y convertirse en agentes de cambio institucional, al tiempo que ellos mismos se aproximan con sus propios recursos institucionales a nuevos enfoques de gestión administrativa, técnica y gubernamental.

A este respecto, vale la pena señalar que algunos gobernadores fronterizos en México, como han sido los de Sonora y Nuevo León, se han pronunciado, sin éxito hasta el momento, por la extensión del mandato del BDAN hacia otros temas relacionados con el desarrollo de las comunidades fronterizas que trasciendan la problemática ambiental.

⁹⁰ Vale la pena señalar que la población comprendida en este esquema asciende a más de 7.5 millones de personas e involucra a decenas de gobiernos y comunidades locales en ambos lados de la frontera.

Pero si bien la inclusión de estados y municipios fronterizos de dos países con grados de desarrollo socioeconómico muy marcado, resulta novedosa en el marco de un organismo internacional, nos habla también de las dificultades para enfrentar los problemas ambientales transfronterizos, al hacerse evidentes las asimetrías de un lado a otro de la frontera.

Para José Gasca estas asimetrías son claras. A diferencia de las ciudades fronterizas estadounidenses que se desarrollaron bajo otro contexto económico y político y que llevaron a cabo procesos más o menos estables de planificación urbana, las ciudades mexicanas arrastran desde hace varias décadas un cúmulo de problemas vinculados al crecimiento anárquico, la falta de planificación y las presiones demográficas, la competencia y la escasez de agua, la contaminación, la presión sobre el uso del suelo, los asentamientos irregulares, la falta de empleo, pobreza, etcétera. En el caso de las ciudades fronterizas de México ello ha sido resultado de un desequilibrio entre crecimiento urbano y capacidad de la ciudad para sustentar un desarrollo acorde a la disponibilidad de recursos, medio ambiente, empleo y bienestar de la población (2002: 98-99).

Del mismo modo, es evidente un desgaste en los trabajos de estas instituciones hermanas por las peculiaridades en torno a la gestión gubernamental en los dos países, derivadas de la naturaleza de los sistemas políticos de Estados Unidos y México, pues mientras que el primero se caracteriza por una orientación más descentralizada en sus procesos de toma de decisiones en un esquema democrático, en el caso mexicano se hace evidente una tradición en torno a concentrar las decisiones en el gobierno federal que, no obstante, ha tenido que avanzar hacia formas más descentralizadas en contextos de alternancia democrática (Ramos García, 2004: 104).

Así pues, la singularidad de los sistemas políticos resulta ser un factor importante para entender los avances y/o retrocesos experimentados por este tipo de mecanismos institucionales binacionales. El desencuentro de estilos de gestión o bien la ineficiencia de la estructura administrativa y la corrupción,

para el caso de México, ha significado un obstáculo para el correcto aprovechamiento de los recursos.

Y es aquí donde se aprecia la importancia del BDAN y la COCEF como agentes de vinculación, pues particularmente la COCEF, en un contexto como el señalado, de asimetrías y limitaciones, se ha convertido en un actor de intermediación con actores subestatales en virtud de la nula vinculación que guardan con sus federaciones en materia de infraestructura ambiental fronteriza relacionada con el agua.

En tal sentido, la COCEF y el BDAN juegan un papel muy importante en su relación con los gobiernos estatales, pero particularmente con las comunidades. Es de destacar, en primera instancia, el principio de *participación comunitaria* que acompaña la asistencia técnica otorgada a los proyectos, esto es, se involucra a la comunidad a presentar un proyecto, a la vez que difunde información a la propia comunidad. A este respecto, particularmente la COCEF, representa un tipo de institución *sui generis* por el tipo de participación pública que incluye al vincularse directamente con las comunidades y ofrecer una mayor transparencia en contextos de creciente exigencia social.

Como ya lo hemos señalado, ha sido esta inclusión de participación social en los esquemas de gestión ambiental, un elemento a favor no sólo del cambio de perspectiva en torno a la solución de los problemas ambientales, ya sea de manera trilateral con la CCA, o bilateral con la COCEF, sino también para el ejercicio de una eventual rendición de cuentas por parte de los gobiernos frente a demandas altamente sensibles de sus sociedades como lo es el cuidado del medio ambiente y la salud de las personas.

Hay que señalar también, que esta estructuración se vincula con la naturaleza de los temas de la agenda que han decidido institucionalizar los gobiernos. En el caso ambiental, se hace mucho más evidente la inclusión de agentes sociales, contrario a lo que sucede, por ejemplo, con el tema comercial en la Comisión de Libre Comercio.

No obstante esta creciente participación pública, es importante subrayar las asimetrías que existen en los patrones de organización social en

ambos lados de la frontera, pues las comunidades estadounidenses son mucho más participativas que las mexicanas y son, de hecho, las que más se acercan a la COCEF y al BDAN, aunque hay que destacar que del lado mexicano ha sido observada una creciente participación, dados los esquemas poco participativos de la sociedad mexicana.

Hasta diciembre de 2005 fueron formados 74 comités ciudadanos en Estados Unidos, mientras que en México se formaron 52. Asimismo, fueron contactadas 582 organizaciones locales en el lado estadounidense frente a 499 del lado mexicano, y fueron llevadas a cabo 201 reuniones públicas en Estados Unidos y 178 en México (COCEF, 2005: 8).

Por otro lado, pero vinculado con esta participación ciudadana y con los agentes receptores de cooperación, a la fecha han sido certificados 116 proyectos, de los cuales 69 han sido dirigidos a comunidades de Estados Unidos y a 47 de México.

**Cuadro 1. Proyectos certificados
1994-2006**

Estado	Proyectos	Costo
MEXICO		
Baja California	13	\$556.99 mdd
Chihuahua	8	\$206.36 mdd
Coahuila	3	\$154.80 mdd
Nuevo León	2	\$53.40 mdd
Sonora	14	\$96.98 mdd
Tamaulipas	7	\$346.60 mdd
Total por país	47	\$1,415.13 mdd
ESTADOS UNIDOS		
Arizona	12	\$106.22 mdd
California	11	\$182.59 mdd
Nuevo México	7	\$52.65 mdd
Texas	39	\$655.88 mdd
Total por país	69	\$997.34 mdd

Fuente: COCEF.

En todo caso, lo significativo de este tipo de instituciones regionales es el impacto que puedan generar a nivel local en lo relativo al logro de un *buen*

gobierno, a partir de la instrumentación de medidas y el uso de procedimientos más eficientes en materia ambiental. Del mismo modo, resultaría significativo que actores locales pudieran convertirse en instrumentadores de las reglas provenientes de instituciones regionales.

Pero aunque la participación social es significativa, parece no tocar de manera sustantiva el funcionamiento de estos mecanismos institucionales, por lo que habría que pensar a estos actores a partir de una actuación dual, ya sea como actores colaterales que pueden ejercer algún tipo de presión o influencia, o bien como actores que en realidad se encuentran limitados para atribuirles funciones centrales en la definición de los patrones de reorganización institucional.

No obstante las limitaciones observadas en torno al tipo de cooperación generada y/o la relativa participación social, el patrón generado por el binomio COCEF-BDAN es muestra de una dinámica institucional bilateral motivada por expresiones transfronterizas muy concretas. Para el caso que nos ocupa, relativo a la eventual existencia de un régimen ambiental fronterizo, la creación de este tipo de mecanismos encaminados a la solución de problemas específicos y a la atención de demandas sociales, resulta ser todavía muy acotada en el marco de un proceso de integración regional, pues a pesar de haber sido creadas al amparo del TLCAN, más que producto de una lógica de integración regional entre países asimétricos, el binomio COCEF-BDAN se reproduce en un patrón bilateral relacionado con la resolución de un problema antiguo entre Estados Unidos y México, como lo es el manejo del agua.

5. LA GENERACIÓN DE MECANISMOS INFORMALES: ¿EL NUEVO SIGNO DE REFORMULACIÓN INSTITUCIONAL EN AMÉRICA DEL NORTE?

5.1 LAS CONDICIONES DE LA ERA POST-TLCAN Y EL ESTABLECIMIENTO DE ACUERDOS INFORMALES

Las instituciones que hemos analizado hasta este momento, ya sea desde la perspectiva formal-trilateral o desde la formal-bilateral, fueron parte del impulso inicial del TLCAN sobre la decisión de legalizar acuerdos en materia comercial y de inversión, así como en asuntos de tipo ambiental y laboral. Desde dicha lógica formal, lo hemos dicho, fue creado un andamiaje institucional inédito entre los tres países que, no obstante sus deficiencias, ha propiciado nuevos patrones de vinculación en la región.

Pero a poco más de un lustro de operación de las instituciones vinculadas directamente con el Tratado, al inicio del siglo XXI comenzó a observarse una nueva dinámica institucional en la que el signo distintivo parece radicar en la conclusión de acuerdos informales. Dentro del contexto general de la integración en América del Norte, a esta nueva dinámica la ubicamos dentro de un tercer momento de generación de mecanismos por el tipo de circunstancias, tanto regionales como nacionales, en las que ha emergido, circunstancias tales que dan cuenta de un redireccionamiento de la integración y de los acuerdos de cooperación creados entre México, Estados Unidos y Canadá.

Así pues, a esta adopción de acuerdos informales hay que entenderla a partir de dos consideraciones: 1) la predilección de los tres gobiernos por suscribir dichos acuerdos en condiciones muy específicas de la integración regional, particularmente las relacionadas con la seguridad y el impacto que ésta ha tenido para el propio proceso de integración, y 2) la confirmación de un patrón histórico de vinculación en América del Norte que, a través de negociaciones flexibles, busca llegar a acuerdos que minimicen las

dificultades de cooperación entre los tres países y evitar que los intereses gubernamentales puedan verse afectados.

Adicionalmente, esta última generación de mecanismos confirma otra tendencia entre los tres países relativa a la compartimentalización de la agenda regional en acuerdos muy concretos, al tiempo que nos habla del tipo de prioridades y orientaciones que, de manera diferenciada, han establecido México, Estados Unidos y Canadá en torno al futuro de la región. En este panorama es clara la preferencia por fortalecer las relaciones bilaterales en un esquema trilateral, esto es, la construcción de un esquema bilateral-trilateral en el que Estados Unidos se coloca como centro de vinculación indiscutible para México y Canadá.

Como ya lo habíamos visto desde el primer capítulo, la reorganización político-institucional en América del Norte está fuertemente determinada por el sistema de centro y radios (*hub and spoke system*). Tal disposición de fuerzas está presente en las comisiones trilaterales de tipo formal, pero es mucho más evidente en el diseño e instauración de los mecanismos informales, particularmente en aquellos establecidos para atender los problemas de la seguridad.

En este contexto, a partir del año 2000 han sido creados diversos mecanismos informales relacionados con temas que no fueron incluidos durante las negociaciones del TLCAN y que son indicativos de las nuevas prioridades del proceso de reorganización de América del Norte. Es de destacar el tema de la seguridad como un tópico imperativo para el futuro de la integración, concretamente después de los eventos terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. La inclusión de este tema junto con otros como la energía y el desarrollo local reflejan no sólo las prioridades regionales de los tres países, sino también una nueva perspectiva en torno a la relación que cada uno busca tener con sus contrapartes. Es por ello que se entiende, también en este esquema informal, la yuxtaposición de mecanismos trilaterales y bilaterales.

Así, las instituciones de la era post-TLCAN surgieron como reflejo de las expectativas y prioridades de los tres gobiernos sobre la idea que tenían

de América del Norte en tanto región y del papel que la integración debería jugar para la satisfacción de sus intereses domésticos.

En el caso de México, lo anterior se llevó a cabo en un momento crucial de su historia política contemporánea, y por lo tanto de su vinculación con el exterior: el cambio de gobierno en un contexto de transición pacífica y democrática. Con el inicio del siglo XXI, México arribaba a una nueva etapa política basada en la alternancia partidista en la presidencia, así como en la consolidación de un creciente pluralismo político y social. Las elecciones de 2000 y lo incuestionable de sus resultados otorgaron a Vicente Fox una legitimidad, tanto dentro como fuera de México, que no sólo mejoró la imagen del país frente a sus contrapartes, sino, aparentemente, la interlocución con sus socios comerciales. Tal contexto político supuso un reordenamiento de las relaciones de México con el exterior, pero particularmente con Estados Unidos y Canadá.

Como presidente electo, en agosto de 2000, Vicente Fox propuso a ambos países la creación de un esquema de integración que se asemejara al de la Unión Europea en lo referente a la instauración de una fórmula comunitarista en América del Norte, así como en lo tocante al establecimiento de fondos de desarrollo regional que ayudaran a reducir la asimetría económica persistente en México con respecto a Estados Unidos y Canadá. Sobre las bases del TLCAN, la administración foxista buscó redimensionar los contenidos de la integración propuesta por el propio Tratado, ampliando los rubros de cooperación hacia ámbitos no contemplados inicialmente durante las negociaciones del mismo, como la migración y el desarrollo local.

Conocida como *TLCAN-plus*, Vicente Fox ofreció una novedosa idea sobre la reinserción de México en el esquema de la integración norteamericana, pues a la par de los dividendos comerciales que el Tratado había generado desde su operación, se quiso avanzar en el proceso de integración mediante la apertura de las fronteras a los trabajadores mexicanos. En este nuevo esquema, el gobierno mexicano buscó incluir en la agenda regional un acuerdo migratorio en el que fueran reconocidas “las

realidades políticas, económicas y sociales de las corrientes de trabajadores desde México a los Estados Unidos. Eventualmente, según lo concebía Fox, esto llevaría a que la libertad de movimiento de las personas fuera igual a la libertad de circulación de bienes y servicios que ya existía con el TLCAN” (Rozental, 2006: 141-142).

Aunque esta idea no prosperó cuando Vicente Fox asumió el poder, fue capaz de abrir nuevas rutas de entendimiento con Estados Unidos para el tratamiento de temas bilaterales de interés para México, como la migración por ejemplo, pero los ataques del 11 de septiembre de 2001 limitaron de manera visible las propuestas del gobierno mexicano, debido a la reorganización de la política doméstica en Estados Unidos para garantizar su seguridad nacional.

En efecto, uno de los primeros eventos en inaugurar esta nueva ola de acuerdos informales y de acercamiento en la región, particularmente en su dinámica bilateral, fue la celebración de una reunión entre los presidentes de México y de Estados Unidos, en febrero de 2001. Conocida como “Propuesta de Guanajuato”, Vicente Fox y George W. Bush se reunieron en el rancho privado del primero en un clima en el que la aparente coincidencia de estilos personales parecía dar nuevo rumbo a la relación bilateral.⁹¹ De hecho, a esta iniciativa puede considerársele como el primer acuerdo adquirido entre ambos gobiernos en la era post-TLCAN.

Como ya lo hemos señalado, este tipo de propuestas están circunscritas en un contexto que comenzó a reflejar las prioridades y expectativas de los gobiernos en torno a la idea que tenían de América del Norte como región. La Propuesta de Guanajuato expresó, en un primer momento, un acercamiento entre los dos países. Del lado de Estados Unidos, resulta interesante destacar que en Guanajuato pareció darse un cambio de prioridades de la política exterior estadounidense hacia México, pues el viaje a nuestro país fue el primero que realizó George W. Bush al exterior como

⁹¹ Cabe resaltar que en dicha reunión se estableció que la relación México-Estados Unidos debería basarse en el respeto de los valores democráticos, así como en el compromiso con el libre comercio, pues a través de la observancia de la democracia, el estado de derecho y los derechos humanos, y el uso del comercio como motor de crecimiento económico, se podría avanzar hacia una mayor prosperidad en y entre ambos países.

presidente, destacando el lugar que tendría nuestro país para su política internacional. Como segunda intención, la Propuesta inauguró la celebración de encuentros informales de los que surgieron mecanismos de cooperación en materias como migración y seguridad fronteriza; pero sobre todo, pareció surgir un enfoque novedoso de vincular, aunque de manera tenue, los temas de la agenda.

Parecía experimentarse, así, una diversificación de los asuntos de la relación bilateral, diversificación tal que suponía un nuevo enfoque para abordarlos, basado en una discusión mucho más abierta, aunque no integral. Por otro lado, hay que hacer notar que estas iniciativas expresan un rasgo claro de bilateralización, mismo que es reflejo de las preferencias de los países en torno al tipo de soluciones que buscan darle a determinados problemas o situaciones.

Pero de manera alterna a estos encuentros bilaterales, en 2001 también inició una re-trilateralización de la agenda regional, bajo el carácter de encuentros informales al más alto nivel. En abril de ese año, por ejemplo, en el marco de la Tercera Cumbre de las Américas, realizada en Québec, Canadá, los presidentes de México y Estados Unidos junto con el primer ministro canadiense llevaron a cabo la primera reunión trilateral post-TLCAN.

Puede decirse que con la firma de la Declaración de los Líderes de América del Norte se rompió el relativo *impasse* que caracterizó a las relaciones trilaterales durante los primeros años de administración del Tratado, al tiempo que inauguró un nuevo enfoque de acercamiento entre las tres administraciones a través de la celebración de reuniones cumbre. Pero también mostró el nuevo signo de aproximación en la región: el reforzamiento del modelo intergubernamental de toma de decisiones a partir de la conclusión de acuerdos ejecutivos informales.

Lo anterior, por supuesto, no es menor, pues lejos de transitar hacia una reorganización de tipo comunitaria, se fortaleció la perspectiva intergubernamental de la integración en América del Norte en un contexto político en el que Estados Unidos, en tanto agente dominante, ofreció ciertas condiciones de reformulación institucional.

Bajo este esquema, los tres países tuvieron visiones distintas de la reestructuración de la región, sobre todo después de varios años de inercia institucional. Como lo acabamos de mencionar, la postura de México radicó en buscar un esquema de integración mucho más integral que ayudara a aminorar las desigualdades sociales y económicas del país. De manera legítima, aunque muy poco clara y estructurada, la propuesta mexicana de profundizar la integración con sus socios pretendía la ampliación de los beneficios del TLCAN a rubros no contemplados por el propio Tratado, como el desarrollo local. Pero estas iniciativas mexicanas enfrentaron una relativa indiferencia, y después del 11 de septiembre de 2001, la seguridad se impuso como la prioridad doméstica e internacional de la administración Bush con un efecto claro para la reconfiguración regional. Ante esta nueva realidad, Canadá y México reaccionaron realineando algunas de sus políticas con las necesidades de seguridad de su socio dominante.

Este realineamiento de políticas no sólo ha rearticulado las directrices de seguridad en México y Canadá, sino que también trasladó a segundo plano las prioridades de ambos países, particularmente las de México. Frente al nuevo contexto de "emergencia" asignado por la administración Bush, tanto México como Canadá reordenaron su vinculación con Washington, a través de la creación de mecanismos en materia de seguridad fronteriza.

Quizás el caso de Canadá es más evidente, pues la respuesta de los distintos gobiernos canadienses, más allá de su procedencia ideológica, e incluso de la alternancia partidista, ha radicado en fortalecer la relación bilateral con Estados Unidos, colocando a la integración entre ambos países en el centro de los objetivos de la política exterior de ese país. Dadas las características parlamentarias del sistema político canadiense, y las condiciones políticas de los últimos seis años, los tres primeros ministros que han estado a cargo de las decisiones gubernamentales en estos años⁹² han desarrollado diversas estrategias de vinculación con Estados Unidos, y aunque ha habido momentos de tensión, como el de la posición del gobierno

⁹² De septiembre de 2001 a la fecha, ha habido varios cambios de gobierno en Canadá. Tras los gobiernos liberales de Jean Chrétien (1993-2003) y Paul Martin (2003-2006), en 2006 asumió el poder el gobierno de Stephen Harper, de orientación conservadora.

de Jean Chrétien a raíz de la resolución del Consejo de Seguridad las Naciones Unidas con respecto a Irak en 2003, las tres administraciones, pero particularmente las dos últimas, han reordenado sus relaciones exteriores a partir de la consideración de fortalecer la vinculación con Estados Unidos.

Así quedó establecido en la Declaración de la Política Internacional de Canadá titulada en inglés *A role of Pride and Influence in the World*, documento que representa una revisión crítica del nuevo papel de Canadá en el mundo y, por lo tanto, del tipo de vinculación que se busca con el exterior. Considerada como la articulación más comprehensiva de la política internacional de Canadá, la Declaración coloca en primer lugar de la lista de prioridades la revitalización de la relación con Estados Unidos en todos sus aspectos, para así fortalecer su influencia en el mundo. Con menor fuerza, ubica a la expansión de la cooperación con México.

Por su parte, para el gobierno mexicano dicho estado de emergencia representó un viraje a las propuestas e intereses del gobierno de Vicente Fox. Con el cambio de estrategia doméstica en Estados Unidos para hacer frente al terrorismo, México ha participado en nuevos esquemas de seguridad a los que Estados Unidos ha comprometido a sus socios regionales. En ese marco, por ejemplo, el 4 de octubre de 2001, a raíz de los atentados del 11 de septiembre, Vicente Fox realizó una visita a Washington para externar la solidaridad de México. En tal contexto, sugirió la idea de repensar los mecanismos de seguridad en la región mediante lo que denominó "un concepto de seguridad NAFTA", a través del cual los tres países colaboraran compartiendo sistemas de información, de inteligencia y de investigación, así como de control en cruces fronterizos y aduanales.⁹³

Tanto para Canadá como para México, como nos dice Guadalupe González, la relación bilateral con Estados Unidos quedó subordinada por completo a las nuevas prioridades de seguridad de Estados Unidos, y en el caso del gobierno mexicano se perdió la iniciativa de construir un esquema de integración regional más comprensivo a los intereses del país (2006:

⁹³ Véase el texto de la entrevista concedida por Vicente Fox el 4 de octubre de 2001 después de su encuentro con familiares de las víctimas de los eventos del 11 de septiembre.

165). En efecto, las propuestas iniciales del gobierno de Vicente Fox en torno a la construcción de una comunidad de América del Norte nunca fueron tomadas en cuenta con formalidad, al tiempo que fue disminuyendo la capacidad de interlocución con Estados Unidos y Canadá, limitándose las respuestas del gobierno mexicano a no quedar fuera de los esquemas de cooperación ofrecidos por la administración Bush.

En tal sentido, e incluso antes del 11 de septiembre, la discusión de la agenda regional ya priorizaba el tema de la seguridad. De hecho, en la Propuesta de Guanajuato se reconoció la estrecha relación que guardan la migración y la seguridad fronteriza.⁹⁴

Y lo que justamente aquí comienza a apreciarse es un cambio trascendental no sólo en el manejo regional de la seguridad, sino en el patrón de vinculación entre los tres países para un tema tan sensible a sus intereses. La inserción explícita de la seguridad en la mesa de discusión y su eventual institucionalización, es indicativa, incluso, de una transformación conceptual y programática dado el desarrollo histórico de los patrones de seguridad en y entre los tres países, pues la soberanía siempre fungió como un atributo básico para la fundamentación de la vinculación con el exterior. Lo novedoso, en cualquier caso, es la convergencia de intereses entre México, Estados Unidos y Canadá en esta materia que, desde perspectivas diferentes, se ubicó como dispositivo central para la negociación y discusión intergubernamental.

A partir de entonces, el tema de la seguridad se impuso como un eje rector del proceso de integración, generando con ello un impacto para la reorganización institucional de la región, situación que expresa un signo distintivo de los mecanismos institucionales pertenecientes a esta tercera generación: la priorización de los temas de la agenda regional en función de los intereses del Estado dominante.

Así lo ha sido para el caso de los modelos en materia de seguridad fronteriza que paralelamente ha establecido la administración Bush, por

⁹⁴ En junio de 2001 fue instrumentado el Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza como un mecanismo de coordinación entre Estados Unidos y México en la materia.

separado, con México y Canadá. En este nuevo diseño de cooperación ubicamos a la Alianza para la Frontera, cuyo fin radica en facilitar el cruce legal de bienes y personas para aumentar los niveles de seguridad fronteriza al norte y sur de las fronteras de Estados Unidos.⁹⁵

Como puede observarse, todos estos mecanismos han seguido una lógica bilateral, fundamentada en las necesidades domésticas de los tres países, pero particularmente las de Estados Unidos. De hecho, tal como lo mencionamos en el capítulo anterior, se está experimentando una reorganización institucional de múltiples velocidades, pues en un esquema trilateral de regionalización, las instituciones se desarrollan en modelos en los que imperan vías bilaterales e incluso unilaterales. En torno al tema de la seguridad la celebración de acuerdos bilaterales parece ser el patrón de redireccionamiento institucional.

Es así que en esta multiplicidad de velocidades conviven esquemas trilaterales y bilaterales. En marzo de 2005, y tras la convocatoria de una reunión trilateral, fue creado un mecanismo de cooperación que es clave para entender el futuro de la integración de América del Norte: la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN).

Esta Alianza está inserta en la tendencia de operación de acuerdos informales, en el sentido de no estar sustentada por un instrumento legal internacional, pues dadas las condiciones domésticas en los tres países, difícil hubiera resultado iniciar un proceso de negociación y ratificación como el que se observó para la concreción del TLCAN.

La ASPAN es un acuerdo de cooperación que busca revigorizar la idea de integración de América del Norte, y como tal, nos dice mucho de la intención de los tres gobiernos con respecto a la integración en tanto proyecto regional, pues su contexto de creación se deriva de las condiciones impuestas por Estados Unidos en la era post-11 de septiembre: la seguridad

⁹⁵ En 2003 fue creado el Grupo Técnico Binacional para el Programa U.S.-Visit para armonizar los sistemas tecnológicos y procedimientos en la frontera común, mientras que en 2004 fue actualizado el Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza que se estableció en 2001.

nacional de ese país y la prosperidad económica de la región (Ackleson y Kastner, 2005: 3).

En efecto, la ASPAN parece ser una respuesta institucional a las nuevas necesidades de reformulación en América del Norte. Siguiendo el patrón de organización dominante en Estados Unidos, pero importado por los gobiernos mexicano y canadiense, la ASPAN fue concebida como una alianza entre gobiernos, en la que éstos se colocan como actores centrales, pero en la que también participan, primordialmente, agentes como los empresarios.

Los nuevos signos de la integración en América del Norte ligan de manera ineludible a la seguridad con el comercio y la prosperidad. Al mismo tiempo, la ASPAN es fiel reflejo de la preferencia por concretar acuerdos bilaterales en un esquema trilateral, pues si bien se desarrolla bajo un marco trilateral, en temas en los que los países decidan, como la seguridad, opera bajo bases bilaterales.

Esta nueva dinámica institucional a la que hemos significado como distintiva de una tercera generación de instituciones en la región parece condensar, por un lado, algunas tendencias históricas en torno a la reformulación de compromisos internacionales por parte de los tres países, con un fuerte predominio del modelo estadounidense en relación con su vinculación a mecanismos multilaterales, como la preferencia por sustentar acuerdos informales en esquemas bilaterales. Pero por otro lado, también es indicativa de nuevas formas de reorganización gubernamental y no estatal en esquemas complejos de pluralismo político y social en la región, que se expresan, dentro de nuestro esquema de gobernanza, en una rearticulación significativa de intereses domésticos, misma que genera un impacto directo para la integración de América del Norte.

A diferencia de otros mecanismos institucionales en la región, la manera en que se articulan estos acuerdos informales condensa intereses gubernamentales y empresariales; y distinto a lo que ocurrió con las instituciones derivadas del TLCAN, fueron creados a discreción gubernamental sin que la opinión pública o diversos sectores políticos y sociales fueran tomados en cuenta. Esto es, son acuerdos prácticamente

intergubernamentales cuyo objetivo es dirigir la integración hacia la dirección deseada o impuesta por los gobiernos.

Así pues, este tercer momento de creación de mecanismos en América del Norte es clave para entender las bases de la reorganización institucional para el futuro de América del Norte como acuerdo regional. Derivadas tanto de la interacción económica, como de las condiciones regionales del siglo XXI, la lógica institucional ha evolucionado hacia términos muy concretos, caracterizándose por: 1) la inclusión de nuevos temas de negociación, distintos al libre comercio pero fuertemente vinculados con el mismo; 2) la coexistencia de patrones institucionales de varias velocidades, esto es, determinados por su naturaleza bilateral o trilateral; 3) la realización de reuniones cumbre que monopolizan el tratamiento intergubernamental de la integración; y 4) el fortalecimiento de alianzas público-privadas.

Bajo estas condiciones, en las próximas secciones serán analizados los mecanismos pertenecientes a esta tercera generación, desde la perspectiva de análisis de su genealogía y su morfología.

5.1.1 La Propuesta de Guanajuato y la agenda México-Estados Unidos antes del 11 de septiembre de 2001

Tal como lo mencionamos, en febrero de 2001 Vicente Fox y George Bush sostuvieron una reunión informal de la que se derivó la iniciativa conocida como *Propuesta de Guanajuato*. En dicha iniciativa ambos mandatarios acordaron las metas y los principios bajo los cuales México y Estados Unidos conducirían la relación bilateral en el futuro, en el marco de la integración regional.

Además de la agenda tradicional de ambos países, en Guanajuato fueron activados nuevos temas de negociación como la migración, el desarrollo regional y la energía, al tiempo que asuntos como el libre comercio, el combate a las drogas y el crimen organizado, el medio ambiente y la educación supondrían un nuevo tratamiento.

Pero lejos de que la Propuesta de Guanajuato se convirtiera en un acuerdo marco, esto es, que obligara a los gobiernos a cumplir con compromisos específicos, exclusivamente reconoció algunas de las preocupaciones comunes de ambos presidentes. Con tal ánimo, se acordó la creación de grupos de trabajo para el tema de la migración, a la vez que se comenzó a vincular en mecanismos bilaterales a la migración con la seguridad fronteriza.

Con respecto al tema migratorio, para el gobierno mexicano el proyecto de una reforma integral se convirtió en el punto nodal de la política exterior hacia Estados Unidos. Y si bien se logró incluir el tema en la mesa de discusión, las prioridades de la administración Bush cambiaron rápidamente con los ataques del 11 de septiembre. No obstante ello, hay que señalar que se intentó abordar al fenómeno migratorio desde una perspectiva novedosa, pues ambos gobiernos reconocieron a la migración como uno de los nexos que más vincula a los dos países, y acordaron que sus respectivas políticas en la materia debían orientarse a crear un proceso ordenado que garantizara el trato humanitario de los migrantes, así como también contemplara la protección de sus derechos laborales y les asegurara condiciones de trabajo

adecuadas. Al mismo tiempo, se acordó reconocer el derecho de los dos países para controlar el flujo de personas a través de sus fronteras.

Para tal efecto, los dos presidentes instruyeron a funcionarios de alto nivel a fin de instalar un grupo de trabajo en la materia para alcanzar acuerdos de corto y largo plazo. El 4 de abril de 2001, se realizó la primera reunión del Grupo de Alto Nivel sobre Migración y fueron discutidos temas como la seguridad fronteriza, el régimen de visas temporales, ideas para la regularización de los mexicanos indocumentados en Estados Unidos, así como alternativas para programas de trabajadores temporales e iniciativas para el impulso del desarrollo regional.

Lo interesante del reconocimiento de esta realidad en la Propuesta de Guanajuato es la inclusión de otros temas vinculados a la migración como la seguridad fronteriza y el desarrollo económico regional, pues luego del cambio de prioridades por la administración Bush en torno a la preeminencia de la lucha antiterrorista sobre un acuerdo migratorio de gran envergadura y de satisfacción para México, se han desarrollado planes y mecanismos en torno a dichos temas vinculados. En tal contexto, por ejemplo, se ubica la suscripción, en junio de 2001, del Plan de Acción para la Cooperación Fronteriza, así como de la Sociedad para la Prosperidad, en septiembre del mismo año.

En este escenario pre-11 de septiembre, la posición del gobierno de Vicente Fox se centró en el alcance de un acuerdo migratorio con Estados Unidos, al mismo tiempo que intentó dejar atrás “el manejo segmentado de la relación bilateral para adoptar como estrategia de negociación la vinculación explícita de los asuntos de comercio, migración, desarrollo y seguridad” (González, 2006: 164-165).

Por lo anterior, es de destacar que la agenda de integración regional durante la administración de Vicente Fox se focalizó en objetivos más concretos y no tan generales en cuanto a la concepción de una Norteamérica comunitaria, como lo había estipulado a Estados Unidos y Canadá como presidente electo. Y aunque los temas de la agenda bilateral comenzaron a tener una mayor vinculación programática, en el diseño de la agenda siguió

teniendo primacía una lógica de sectorización que hace predominar unos temas sobre otros. Hablamos, por supuesto, de la seguridad, y de cómo en la era post-11 de septiembre cualquier tema sujeto a negociación debía pasar por los lentes de la seguridad.

Así pues, esta nueva ola de acuerdos informales se caracteriza por la adopción de acuerdos sectorizados que se insertan en una lógica de integración regional que se mueve a “velocidades distintas sobre bases estrictamente bilaterales” (González, 2006: 164).

En efecto, en esta tercera generación de instituciones predomina la reorganización bilateral, aunque también se conjuga con una lógica trilateral para asuntos muy específicos de la vinculación entre los tres países. Uno de estos temas es el de los recursos energéticos, como quedó planteado en Guanajuato al concebirlo como un asunto de cooperación trilateral.

Como puede observarse, con iniciativas como la Propuesta de Guanajuato es inaugurado un nuevo momento en torno a las preferencias de reformulación institucional de la región. A manera de acuerdos ejecutivos, este tipo de iniciativas muestra la administración de los temas de la agenda desde una perspectiva sectorizada, ya sea con un enfoque bilateral o trilateral. De igual modo, la adopción de acuerdos informales a nivel presidencial es indicativa de una clara predilección por la flexibilidad de los mismos a fin de alcanzar con mayor rapidez una cooperación específica para satisfacer intereses particulares gubernamentales en contextos democráticos complejos, pues dichos acuerdos evitan una ulterior discusión y/o ratificación legislativa con otros actores involucrados y afectados por los asuntos y compromisos internacionales adquiridos por los gobiernos.

En este marco, en la primera semana de septiembre de 2001, Vicente Fox realizó una visita a Estados Unidos en donde se abordó el tema migratorio como un tópico central para la relación bilateral. Ambos mandatarios acordaron la creación de la *Sociedad para la Prosperidad* como un mecanismo de cooperación orientado a disminuir la desigualdad económica existente entre los dos países.

La Sociedad para la Prosperidad, en tanto mecanismo institucional informal, abre esta nueva ola de acuerdos posteriores al TLCAN y previas a la era 11 de septiembre y, representa, al mismo tiempo, un modelo de vinculación novedoso de carácter público-privado, que incluye principalmente a agentes empresariales. Pero no obstante el relativo ímpetu que pudiera representar esta Sociedad, a pocos días de haber sido agendada, los ataques del 11 de septiembre pusieron en la mesa de debate la seguridad interna de Estados Unidos. Por supuesto, lo anterior afectó los intereses de México, y no sólo los relacionados con el asunto migratorio, sino con la visión en torno a la profundización de la dimensión social de la integración en América del Norte.

5.1.2 La Sociedad para la Prosperidad como estrategia público-privada

La Sociedad para la Prosperidad fue creada con objeto de cerrar la brecha económica existente entre México y Estados Unidos, a partir del desarrollo de nuevas estrategias para impulsar el crecimiento en las áreas menos desarrolladas de México. Con esta Sociedad, por primera vez, fue reconocido un aspecto que deliberadamente quedó fuera de la negociación del TLCAN: el desarrollo local. Dadas las fuertes asimetrías socioeconómicas entre México y Estados Unidos, una de las intenciones de este mecanismo reside en allegar de recursos a las regiones más marginadas de México que, además, debido a su estancamiento económico, son las que han expulsado al mayor número de migrantes mexicanos hacia Estados Unidos.

Si bien un esquema como éste, que reconociera dichas asimetrías y pretendiera revertirlas, representa en sí mismo un mecanismo de cooperación inédito dentro del modelo de integración en la región, lejos está de ser considerado un mecanismo integral de desarrollo que efectivamente aminore la brecha entre ambos países. Más allá, ni siquiera puede ser colocado como la pieza central de la visión original de la administración foxista en torno al fortalecimiento de la integración de una manera mucho más comprehensiva, que incluyera fondos de inversión y de desarrollo para México.

En todo caso, la Sociedad para la Prosperidad es indicativa de la importancia que le han otorgado ambos gobiernos al tema del desarrollo local, pues contrario a lo que sucede en la Unión Europea, en donde existe una política de transferencia de capital a fin de proveer infraestructura básica a las regiones más pobres de los países de la Unión a través de los llamados fondos estructurales y de cohesión, en América del Norte la Sociedad para la Prosperidad actúa, básicamente, como un mecanismo empresarial de fomento de competitividad y productividad, y no como uno de distribución de recursos para el desarrollo social.

Así concebida, como una alianza público-privada, a través de la Sociedad ambos gobiernos buscan apalancar los recursos, experiencias y compromisos del sector privado para generar un mayor crecimiento económico en México. Cabe hacer notar que este tipo de mecanismos están sustentados en una filosofía eminentemente empresarial, aparejada más con los efectos positivos del libre comercio y su impacto en el bienestar social que con una política clara de desarrollo que ayude a aminorar la brecha económica entre México y Estados Unidos. En todo caso, lo interesante es la inclusión de actores privados en estos acuerdos informales como potenciales agentes de integración económica y cambio social.

A diferencia de lo que ocurre con las instituciones formales relacionadas con el TLCAN, la Sociedad para la Prosperidad no cuenta con ningún nivel de legalización en los términos analizados en esta investigación. En efecto, la Sociedad es producto de un acuerdo presidencial informal, es decir, no se vio la necesidad de firmar ningún documento legal que sustentara su formulación. En marzo de 2002, en el marco de la celebración de la Conferencia de Naciones Unidas para la Financiación del Desarrollo, se estableció un Plan de Acción, exclusivamente programático, que no vincula a la Sociedad con ninguna aplicación legal.

En el mismo sentido, no existe ningún tipo de delegación de poderes a una entidad independiente que instrumente, de manera autónoma, reglas para el funcionamiento de la Sociedad. La inexistencia de este tipo de atributos de legalización, como ya lo hemos visto, se explica por la creciente inclinación de los gobiernos de no formalizar a través del establecimiento de acuerdos legales sus esquemas de cooperación.

Así, uno de los problemas que pueden presentar este tipo de acuerdos flexibles es su carácter coyuntural. Al ser la Sociedad para la Prosperidad un acuerdo presidencial, fácilmente podría perder fuerza con un cambio de gobierno o de prioridades en cualquiera de los dos países. Dadas las condiciones actuales en la región, supeditadas a las necesidades de seguridad de Estados Unidos, así como a la existencia de otros factores relacionados con la calidad de los nexos bilaterales y la potenciación o

pérdida de interlocución entre los países, difícilmente podría pensarse en la evolución de este mecanismo hacia formas más avanzadas de institucionalización en materia de desarrollo, pues en esencia, la Sociedad descansa en una alianza entre gobierno y empresarios y actúa como mecanismo de cooperación más que como un conjunto de reglas y procedimientos institucionalizados que contribuyan al establecimiento de políticas públicas para el desarrollo de las zonas más deprimidas en México.

Pero no obstante su laxitud, este tipo de acuerdos, como nos dice Koremenos, surgidos mediante procesos informales pueden involucrar significativos principios de diseño racional (2001: 767). En esta perspectiva, y siguiendo el patrón de diseño racional esbozado desde el capítulo dos, analizaremos a la Sociedad a partir de su membresía, alcance, el control ejercido por los actores y su flexibilidad.

Con respecto a la membresía, y como ya se dijo, la Sociedad para la Prosperidad es un mecanismo de corte público-privado, esto es, integra tanto a agencias gubernamentales como a entidades empresariales, privilegiando con ello la vinculación entre el gobierno y el sector privado. Dicho diseño endógeno se explica por una lógica de incentivos y oportunidades generados por el intercambio comercial, pues la Sociedad surgió en condiciones en las que se buscaba incrementar el comercio y la inversión en la región a través de una mayor competitividad. De tal modo, los gobiernos actúan como facilitadores catalizando la participación de los empresarios en acciones muy concretas.

Inserta en una filosofía empresarial relacionada con las utilidades del libre comercio, la Sociedad para la Prosperidad funciona como una alianza que, desde la perspectiva de nuestro modelo de reorganización institucional, se desenvuelve prácticamente bajo la estructura de tipo bisagra, esto es, los gobiernos adquieren un papel central en la articulación con otros actores, incluyendo tanto a sus contrapartes como a agentes privados. Hay que subrayarlo, esta estructuración bisagra es un rasgo predominante del funcionamiento de los mecanismos informales de la era post-TLCAN.

En el caso de la Sociedad, la función facilitadora de los gobiernos está inserta en una lógica en la que éstos delegan o transmiten ciertos procesos decisorios o programáticos a actores privados a fin de coadyuvar al proceso de integración económica, pues la experiencia de dichos actores ayuda al establecimiento de estrategias encaminadas a cumplir con objetivos económicos establecidos (Mattli, 2003: 163, 170). En este sentido, el papel facilitador se ubica en la convocatoria gubernamental a empresarios para que participen en proyectos que ellos mismos proponen en función de los beneficios económicos y sociales que puedan reportar tales proyectos.

Lo anterior por supuesto se vincula directamente con el alcance de los temas que aborda la Sociedad para la Prosperidad. De acuerdo con el Plan de Acción establecido en marzo de 2002, los temas de la alianza se refieren a: 1) la ampliación del acceso al capital; 2) el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (PYMES); 3) el fortalecimiento del ambiente de negocios; 4) el fomento del desarrollo rural y, 5) el desarrollo de capacidades humanas.

Al igual que sucede en las instituciones formales, aunque en menor medida, en este tipo de mecanismos informales también son establecidas redes de cooperación de intercambio de información y de regulación. Entre estas actividades de cooperación, la Sociedad para la Prosperidad ha tenido resultados en torno a temas diversos como, por ejemplo, la capacitación para centros de desarrollo de pequeñas empresas en México; un acuerdo con la Corporación de Inversión Privada en el Exterior de Estados Unidos para apoyar la inversión extranjera productiva en México; el intercambio de experiencias y recursos en proyectos conjuntos entre el Instituto Mexicano para la Competitividad y el Consejo sobre Competitividad de Estados Unidos; así como la suscripción de convenios bilaterales entre centros de investigación y universidades.

De manera significativa sobresalen el establecimiento de una cámara de compensación automatizada entre el Banco de la Reserva Federal de Estados Unidos y el Banco de México para disminuir los costos y el tiempo de las transacciones financieras fronterizas (remesas); y la suscripción del

Convenio de Totalización entre la Administración de Seguridad Social y el Instituto Mexicano del Seguro Social para mejorar la protección social de personas que trabajan en ambas naciones pero que no califican para recibir los beneficios en los dos países debido a que no cumplen con los requisitos mínimos de elegibilidad. Del mismo modo, este convenio pretende la eliminación de pago de impuestos de seguridad social a ciudadanos estadounidenses que trabajen en compañías de Estados Unidos en México, así como a ciudadanos mexicanos que trabajen en compañías mexicanas en ese país (Gutiérrez, 2005: 15).

Desde esta perspectiva, la Sociedad para la Prosperidad fue concebida como un foro entre gobiernos y sector privado para la discusión de objetivos económicos y de proyectos comunes. La flexibilidad inherente a su diseño como foro ha permitido que la agenda de la Sociedad sea muy variada al abarcar temas como los arriba mencionados, además de vivienda, oportunidades de inversión, infraestructura física, etc., que se vinculan más con el desarrollo de comunidades en México.

Y es quizás esta variedad de temas la fortaleza y debilidad mismas de la alianza, pues si bien es cierto que algunos de ellos pueden contribuir a programas de competitividad y desarrollo económico de la región -a través de la generación de inversión productiva en infraestructura física, educación y desarrollo local-, parece no existir una línea programática clara, en virtud de que los trabajos de la Sociedad para la Prosperidad, en tanto foro, se reducen a acciones aisladas más que a un proceso integral que genere, efectivamente, un mayor desarrollo económico y social en las zonas expulsoras de migrantes en México.

En efecto, la orientación de la Sociedad está determinada por la dinámica que le imprimieron los gobiernos de privilegiar la relación con el sector privado en un esquema novedoso de cooperación, y aunque en dicha dinámica se vincula a la alianza con otros mecanismos institucionales como la ASPAN, por ejemplo, la Sociedad se reproduce en un patrón de institucionalización en la región que se caracteriza por el establecimiento de mecanismos aislados y sectorizados temáticamente.

Ciertamente, la Sociedad para la Prosperidad es un esfuerzo de cooperación limitado a temas muy específicos, cuya consecución se ve mediada por una participación contingente de actores. En todo caso, destaca como un elemento innovador la inclusión directa de los empresarios como agentes de cambio. En tal sentido, debe subrayarse la manera en que estos agentes privados han utilizado a la Sociedad como foro de discusión de ideas y de concertación empresarial, pues son ellos los que hacen el seguimiento de los trabajos de la alianza, así como los que conjuntamente con los gobiernos han establecido la agenda de temas, a fin de maximizar los beneficios económicos y sociales que persigue la Sociedad.

En este mismo sentido, y al igual que sucede con los demás mecanismos institucionales relacionados con el TLCAN, a partir de la Sociedad para la Prosperidad han sido creadas redes transgubernamentales de cooperación, aunque éstas son más difusas si se considera que la participación de las agencias burocráticas es más circunstancial, esto es, la intervención de las mismas se decide por el tipo de proyectos que se establecen. Así, a diferencia de las comisiones trilaterales del TLCAN, en esta alianza no existe una estructura organizativa fija que atribuya a un actor específico la capacidad de diseño, instrumentación y control de las actividades de la Sociedad.

Lo anterior, por un lado, potencia la cooperación entre agencias gubernamentales, pero también la dificulta por el tipo de intereses que maneja cada una de ellas y por la incomunicación que puede existir entre las mismas. En el caso de México, ha sido a través de la Oficina de la Presidencia de la República, como se ha mantenido el control de los trabajos y establecido los nexos con los empresarios y las agencias gubernamentales involucradas, particularmente las Secretarías de Economía y de Hacienda y Crédito Público, entidades que han establecido, por su parte, nexos con sus pares estadounidenses para temas muy específicos.

Pero tal como ocurre con las comisiones trilaterales, las relaciones intragubernamentales en México son aún deficientes. El ejemplo más claro es la relativa marginación de la Cancillería de la organización institucional

relacionada con el TLCAN, en virtud de que existe poca comunicación con esta dependencia en el plano operativo, al mismo tiempo que se carece de una estrategia integral intragubernamental que solidifique los intereses generales de México frente a la Sociedad. Lo anterior resulta contradictorio toda vez que el mecanismo utilizado para la revisión de los avances de la Sociedad es un grupo de trabajo creado en el seno de la Comisión Binacional México-Estados Unidos, a través de la cual se controlan los temas de la agenda entre ambos países.

Como puede verse, la Sociedad para la Prosperidad es un mecanismo novedoso en el marco de la integración regional, que privilegia tanto una orientación binacional como también pretende renovar la relación entre los gobiernos y el sector privado. A través de este tipo de alianzas, es claro el comportamiento de ambos gobiernos orientado hacia una estrategia vinculada con los valores del libre comercio más que con otra relacionada con la distribución de recursos para el desarrollo social. En todo caso, la agregación de intereses del sector privado a la Sociedad compatibilizó con la estrategia gubernamental de crear un mecanismo que potenciara la competitividad de la región, por lo que puede decirse que la Sociedad reproduce el espíritu del TLCAN: el alcance de objetivos comerciales.

5.1.3 La Alianza México-Canadá: una negociación radial

De manera muy similar a la Sociedad para la Prosperidad, y siguiendo con la lógica bilateral, la Alianza México-Canadá está inserta en esta dinámica informal en la que los empresarios tienen un papel fundamental. Lo interesante de este acuerdo es que no se articula en torno a Estados Unidos.

Bajo la perspectiva del sistema de centro y radios que hemos analizado, Canadá y México han negociado su inclusión en las alianzas propuestas por Washington como socio dominante en un contexto de articulación regional caracterizado por la asimetría estructural de las relaciones que guardan como socios menores de Estados Unidos. De acuerdo con este sistema, los países radio se ubican en desventaja porque no tienen acceso libre entre ellos, pues es el país centro el que, por su fuerza de atracción, puede establecer vínculos con cada uno de los países satélite. La relación México-Canadá no pasa por esta aseveración tan tajante en la que Estados Unidos interfiere en la comunicación entre ambos países, aunque sí parece limitarla al ubicarse Washington como prioridad para los dos gobiernos en detrimento del fortalecimiento de su propia relación bilateral.

La Alianza México-Canadá encuentra su lógica en este patrón de bilateralismo dual, pero por supuesto está enmarcada en el proceso de integración económica de la región, esto es, siguiendo los objetivos y prácticas del TLCAN y ahora de la ASPAN. Creada el 24 de octubre de 2004, la Alianza conmemoró los 60 años de relaciones diplomáticas entre México y Canadá, al tiempo que también celebró diez años de intercambio comercial entre los dos países como socios plenos del TLCAN.

Y aunque está circunscrita en la era post-11 de septiembre, a diferencia de los mecanismos propuestos por Estados Unidos, la seguridad no figura como eje transversal de sus objetivos y actividades. Lo anterior denota la existencia de una agenda bilateral que no está estrictamente condicionada por el propósito de garantizar la seguridad de la región, salvo cuando se relaciona con la facilitación del intercambio comercial.

De naturaleza similar a la Sociedad para la Prosperidad, la Alianza México-Canadá es también un acuerdo entre ejecutivos, pero nos habla de otro momento político. La Alianza se desarrolló en una coyuntura doméstica muy particular en Canadá y México. Para el primero, este acuerdo forma parte de una estrategia más amplia de vinculación con Estados Unidos en el marco del fortalecimiento de su pertenencia a América del Norte. Después del 11 de septiembre, el gobierno canadiense realizó una revisión significativa de lo que debía ser su política internacional. En esta nueva perspectiva, la construcción de una estructura duradera para la cooperación con Estados Unidos se ubica como pieza fundamental para materializar los intereses regionales y globales de Canadá. A fin de asegurar la prosperidad y seguridad de la región, Canadá busca ampliar su sociedad con Estados Unidos y México, sea de manera bilateral o trilateral.⁹⁶

Para México, la Alianza se da en un contexto en el que era evidente un deterioro en la relación con Estados Unidos por la pérdida de dinamismo e interlocución debida a los desencuentros entre ambos gobiernos relacionados con las diferencias en torno a la invasión a Irak en 2003, así como con los problemas de violencia en la franja fronteriza. En este contexto, la Alianza representaba, por un lado, el establecimiento de un acuerdo de cooperación que atrajera inversión a México, pero también se buscó reavivar la coincidencia de los dos países en temas de la agenda internacional. De hecho, la Alianza reconoce la importancia del multilateralismo, del derecho internacional y de los derechos humanos como los valores y prácticas que dan sentido a la cooperación bilateral.

La negociación radial de este acuerdo nos habla del acercamiento entre los dos países en el marco de la integración regional. La Alianza está inserta en la dinámica TLCAN-ASPAN en una perspectiva bilateral, pero en ningún momento es un intento por redireccionar institucionalmente la integración de manera tal que se contribuya a disminuir la excesiva concentración de intereses y de temas que ambos países mantienen con

⁹⁶ Véase la Declaración de la Política Internacional de Canadá, *A role of Pride and Influence in the World*.

Estados Unidos, en un contexto de marcada asimetría estructural. En todo caso, la Alianza complementa los mecanismos de cooperación existentes en la región y se encamina a la consecución del objetivo de alcanzar la prosperidad en América del Norte.

Como tal, y siguiendo una lógica intergubernamental, la Alianza México-Canadá es un acuerdo firmado entre los ejecutivos de ambos países del cual se desprende una red intergubernamental de operación. El objetivo de este acuerdo radica en fortalecer la relación bilateral a fin de ampliar la cooperación en materias como comercio, inversión, desarrollo de alianzas público-privadas, vinculación empresarial, gobernabilidad, educación y reformas institucionales, entre otras.

Al igual que sucede con la Sociedad para la Prosperidad entre México y Estados Unidos, esta Alianza reproduce una filosofía empresarial que se apoya en la creación de redes de intercambio de información y experiencias. Concebida como foro, promueve un diálogo de alto nivel y se desenvuelve a partir de una estructura bisagra que involucra, primordialmente, a agencias gubernamentales, empresarios y academia.

Así pues, desde la perspectiva desagregada, la Alianza está organizada en grupos de trabajo para los temas de competitividad, capital humano, desarrollo urbano, vivienda y agronegocios. Cada grupo de trabajo está presidido por las agencias gubernamentales especializadas en esos temas, pero contiene un fuerte componente empresarial que orienta la dirección de los proyectos de cooperación.

Con esa naturaleza empresarial, la Alianza busca maximizar los beneficios de inversión y las oportunidades de negocio que representan los proyectos a desarrollar en México por parte de empresarios canadienses. Destaca la creación del Grupo de Trabajo en Competitividad porque en él son las élites empresariales las que tienen un papel central en el control y seguimiento de las actividades. De hecho, este grupo está co-presidido por el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) de México y el Consejo Canadiense de Directores Ejecutivos, pero como parte de la dinámica de una alianza público-privada, ambos consejos mantienen una estrecha relación con los

gobiernos. En México ha sido a través de la Oficina de la Presidencia, y en Canadá con el Ministerio de Comercio Internacional.

Otro objetivo de la Alianza radica en fortalecer el intercambio de información a fin de establecer canales regulatorios a partir de recomendaciones muy concretas a los gobiernos. En el plano de la competitividad, las cámaras empresariales están trabajando conjuntamente y han establecido pláticas con las autoridades mexicanas para eliminar obstáculos al comercio y a la inversión. El modo de operación de este grupo es propicio para el acercamiento de líderes empresariales, actores económicos y gobierno a fin de generar una mayor competitividad de las empresas en un contexto globalizado caracterizado por una creciente competencia. Pero cabe resaltar que en la Alianza sólo participan las cúpulas empresariales de ambos países; no son incluidas ni medianas ni pequeñas empresas, y hasta el momento no se ha contemplado su inclusión. Lo interesante de estas alianzas público-privadas es que son los cuerpos empresariales los que tratan de expandir los marcos regulatorios, pues de alguna manera, los gobiernos han delegado en actores especializados el diseño de estrategias conducentes a la consolidación de la integración económica regional.

Con una lógica de armonización de normas, el grupo de trabajo destinado a la vivienda está integrado por la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), la Sociedad Hipotecaria de México y el Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC). El objetivo de este grupo radica en emitir normas y estándares de calidad, así como intercambiar información y capacitación. Por ser un mecanismo de esencia empresarial, a través de los trabajos de este grupo se establecen los requerimientos para la utilización e inversión de tecnologías canadienses en México y la aplicación de instrumentos y prácticas empresariales, al tiempo que se busca hacer más competitivos los productos y servicios canadienses en el ramo de la vivienda, y potenciar con ello el intercambio comercial.

Por su parte, el grupo de trabajo en ciudades sustentables promueve, a través de inversión canadiense, el establecimiento de una vinculación

productiva que tenga un beneficio social directo en las comunidades. Este grupo está coordinado por la SEMARNAT y el Ministerio de la Industria canadiense, así como por gobiernos locales. Hasta el momento han sido desarrollados dos programas piloto en las ciudades de Matamoros y Reynosa, en Tamaulipas, a fin de mejorar el aprovechamiento de energía y agua, el manejo de desechos, y fomentar el desarrollo económico sustentable comunitario.

Con otra lógica de trabajo, el grupo sobre agronegocios busca la promoción del potencial agrícola y comercial en ambos países, así como el incremento de las oportunidades de mercado, la cooperación técnica y el fortalecimiento de las instituciones relacionadas con esta actividad. Este grupo está presidido por los ministerios de Agricultura en México y Canadá y se está en vías de establecer una co-presidencia con actores interesados.

Otro tema importante es la formación de capital humano. Este grupo de trabajo incluye a instituciones educativas y tiene como fin lograr una cooperación más fructífera en educación, a través de la creación de redes académicas y el desarrollo de investigación. La Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) junto con su contraparte canadiense, la Asociación de Universidades y Colegios de Canadá, y el Ministerio de Relaciones Exteriores coordinan el intercambio educativo y el desarrollo de una mayor vinculación. Con objeto de desarrollar capital humano para enfrentar la competitividad del mundo de nuestros días, este tema se vincula con el capítulo en educación contenido en ASPAN.

Como puede desprenderse de lo anterior, la Alianza México-Canadá es un mecanismo empresarial que busca incrementar la competitividad de los dos países a través de la creación de asociaciones público-privadas estratégicas. Al igual que sucede con la Sociedad para la Prosperidad, los gobiernos participan en una articulación bisagra, facilitando los proyectos de inversión y desarrollo. El fenómeno de desagregación que se experimenta en este tipo de mecanismos ha propiciado que se creen canales de comunicación y de intercambio de información entre agencias gubernamentales que, de

hecho, contribuyen a la administración y regulación de temas específicos con una clara orientación intergubernamental. Desde nuestra perspectiva, la utilidad de este tipo de alianzas radica en la creación de un régimen de organización y administración que maneje los temas de la agenda regional, pues como se verá más adelante, estos mecanismos se complementan con directrices de reorganización institucional más ambiciosas como la ASPAN.

5.2 LOS MECANISMOS INFORMALES DE LA ERA POST-11 DE SEPTIEMBRE. LA SEGURIDAD COMO EJE RECTOR DE LA REARTICULACIÓN INSTITUCIONAL EN AMÉRICA DEL NORTE

Como ha quedado establecido en capítulos anteriores, el TLCAN inauguró una nueva etapa para las relaciones entre México, Estados Unidos y Canadá. La preferencia de los tres gobiernos en torno a la conformación de un área de libre comercio se sustentó en un cálculo estratégico para hacer frente a la creciente competitividad internacional de otros bloques regionales. El origen de la integración en América del Norte se entiende, primordialmente, a partir de la realización de un diagnóstico geoeconómico sobre el papel que debería jugar la región en el proceso de globalización económica.

El desarrollo de la integración en Norteamérica se llevó a cabo bajo bases estrictamente comerciales, pero tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, se experimentó un redireccionamiento del proceso de vinculación entre los tres países. Como ya lo hemos dicho, a partir de entonces, la seguridad se colocó como la piedra angular para el futuro de la región.

Es de notar que la evolución y reorientación de la integración en América del Norte no transitó por la consolidación de las instituciones vinculadas al TLCAN, sino por las condiciones impuestas por un contexto de emergencia en el que Estados Unidos colocó en el centro de las prioridades regionales a la seguridad.

Esta nueva condición, lo reiteramos, ha transformado la lógica de la integración, y consecuentemente, propiciado la creación de nuevos mecanismos institucionales, cuyo eje rector se encuentra en la seguridad. En otras palabras, la transversalidad de este tema cruza la instrumentación de otras políticas bilaterales o trilaterales, incluyendo la vinculada con el intercambio comercial.

Así pues, los mecanismos creados en la era post-11 de septiembre se corresponden con un modelo de rearticulación institucional en el que la seguridad se ubica como el eje de toda reorganización, relativizando la

referencia institucional del TLCAN. Puede decirse que se ha creado una especie de efecto “paraguas” en torno al tema que se expresa tanto en el establecimiento de los programas de cooperación relacionados exclusivamente con la seguridad, como con otros temas de la agenda regional, tales como el comercio y la migración.

En esta nueva dimensión encontramos dos tipos de mecanismos institucionales, los abocados a garantizar una mayor seguridad en la región como las alianzas de fronteras inteligentes, y los dirigidos a administrar una variedad de temas como el comercio, el medio ambiente, la salud y la educación, incluyendo a la propia seguridad, como la ASPAN.

Con un formato de “alianza”, a los mecanismos de este tercer *momentum* les es atribuido un carácter informal, debido al carácter maleable que contienen para una negociación entre gobiernos. En el caso de los acuerdos en materia de seguridad hay que hacer notar que en condiciones de emergencia, los gobiernos justifican el uso extraordinario de medidas para manejar determinadas situaciones. Tal como nos dice John Bailey, “al invocar a la <<seguridad>>, un Estado (...) clama el derecho de usar cualesquiera medios que sean necesarios para manejar una situación amenazante” (2004: 236). En este panorama, Estados Unidos impuso su agenda de seguridad a México y Canadá, al tiempo que predispuso un manejo bilateral de los mismos.

Ciertamente, estas alianzas están insertas en un patrón histórico de bilateralización en la materia, pues existen antecedentes importantes de cooperación. Tal institucionalización forma parte de la existencia de una comunidad de seguridad en la región, en donde Estados Unidos articuló alianzas con Canadá y México por separado en función de sus intereses geoestratégicos.

Y es este desarrollo histórico lo que explica, en gran medida, el diseño y aplicación bilateral de los instrumentos de seguridad de la era post-11 de septiembre desde la perspectiva del sistema de centro y radios. Hay que agregar que tradicionalmente ha existido una relación de bilateralidad que se expresa en el establecimiento de acuerdos formales e informales entre

Canadá y Estados Unidos desde la Guerra Fría, y en una reciente cooperación enfocada a la seguridad fronteriza entre Estados Unidos y México.

Por lo que se refiere a la colaboración entre Estados Unidos y Canadá, ésta se ha desarrollado en torno a la creación de sistemas de defensa, de inteligencia, así como de aplicación legal en materia de seguridad (Bailey, 2004: 240). Esta cercanía se expresa en la pertenencia a esquemas de seguridad tanto multilaterales como bilaterales como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), o el Comando de Defensa Aeroespacial de América del Norte (NORAD).⁹⁷ Así, entre estos dos países ha existido un patrón histórico de coordinación que se ha consolidado con el paso del tiempo, propiciando con ello una integración de políticas de seguridad, de reglas de procedimiento y pautas de comportamiento, esto es, existe una mayor institucionalización del tema entre ambos países.

En el caso de la cooperación México-Estados Unidos, su desarrollo ha tenido otro curso histórico, pues sólo recientemente se ha experimentado un acercamiento. Como nos lo dice el propio Bailey, en el periodo 1994-2002 se vio una mejora en la colaboración sobre seguridad. En este contexto, destaca la creación del Grupo de Contacto de Alto Nivel con México en 1996, mecanismo que ayudó a mejorar la comunicación y la cooperación al más alto nivel gubernamental y contribuyó al desarrollo de acciones más constructivas en el cumplimiento de la ley, así como en el manejo de asuntos fronterizos (2004, 240-245).

En este esquema, en 1998 fue establecida la Iniciativa sobre Seguridad Fronteriza a fin de generar una mayor cooperación en torno a la seguridad transfronteriza, y en 1999, ambos gobiernos firmaron un Memorando de Entendimiento sobre Cooperación en contra de la Violencia Fronteriza para resolver de manera conjunta situaciones de emergencia de seguridad pública en la frontera (Pellicer et al, 2006: 44).

Como vemos, la organización institucional en torno al tema de la seguridad se ha desarrollado bajo el sistema de centro y radios, en el que

⁹⁷ Para una revisión histórica exhaustiva de la vinculación Canadá-Estados Unidos en materia de seguridad, véase McDougall (2004).

Estados Unidos ha establecido un diseño institucional de acuerdos formales e informales que le permite un acceso libre y diferenciado con Canadá y México, por separado. Este tratamiento independiente de la seguridad creó una estructura institucional muy específica que se vio transformada con los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001. Tal como lo hemos dicho ya, a partir de entonces se observa una inserción del tema en la agenda de integración en América del Norte y una reorientación de estrategias regionales vinculadas con la seguridad.

Pero vale la pena señalar que incluso antes del 11 de septiembre de 2001, la seguridad comenzó a vincularse programáticamente con otros asuntos. Un evento significativo lo encontramos en la adopción del Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza, entre México y Estados Unidos en junio de 2001. Dicho plan surgió de la reunión sostenida en Guanajuato entre George Bush y Vicente Fox a fin de fortalecer la seguridad fronteriza de manera coordinada entre los dos gobiernos.

Recordemos que en aquella ocasión la migración se situó en el centro de la reunión y de aquel diagnóstico se derivaron instrumentos como la Sociedad para la Prosperidad y este Plan.⁹⁸ Lo novedoso de este tipo de planes, al menos en el caso de la relación bilateral, no es sólo la vinculación con otros temas de la agenda bilateral, sino que forman parte de las preferencias gubernamentales en el marco contextual de la integración en América del Norte y del tipo de instituciones que en el futuro deberán regir la cooperación y el proceso de integración en la región.

Con esto en mente, en las próximas secciones serán analizados los mecanismos creados en la era post-11 de septiembre como piezas clave para entender el nuevo rumbo institucional de la integración en América del Norte.

⁹⁸ En efecto, este mecanismo vincula a la seguridad fronteriza con parte del fenómeno migratorio a través de los objetivos de: 1) desarrollar programas de prevención en los medios de comunicación sobre la seguridad de los migrantes; 2) combatir el tráfico de personas; 3) prevenir la violencia fronteriza; 4) evitar incursiones de migrantes en zonas de riesgo; 5) fortalecer la cooperación para la atención de emergencias en la zona fronteriza; 6) realizar repatriaciones seguras y ordenadas; 7) llevar a cabo repatriaciones a los lugares de origen; 8) fortalecer los mecanismos de consulta en Estados Unidos; y 9) fortalecer los mecanismos de enlace fronterizo.

5.2.1 La concepción de “fronteras inteligentes”

Por varias razones, los acuerdos de fronteras inteligentes condensan una serie de elementos tanto simbólicos como explícitos que nos hablan del inicio de un nuevo momento histórico para la integración en la región. En primer lugar, clarifica la concentración de poder del socio dominante y de su nuevo pensamiento geopolítico (Benítez y Rodríguez, 2006: 9). En segundo término, y como consecuencia de lo anterior, coloca al tema de la seguridad como un eje transversal que parece condicionar todo intento de reorganización institucional en la región. Y como tercera consideración, consolida un patrón de vinculación estratégica en el que la autoridad política sigue permaneciendo a nivel nacional (Slaughter, 2004: 7).

De este modo, la lectura hecha por el gobierno de Estados Unidos sobre los atentados del 11 de septiembre puso de manifiesto la centralidad que adquiriría la seguridad para el futuro de la integración en América del Norte. En el plano doméstico, y con objeto de combatir el terrorismo dentro y fuera de territorio estadounidense, fue aprobada en octubre de 2001 por el Congreso, la denominada *Acta Patriótica*. Con ello, la protección fronteriza se convirtió en un aspecto fundamental de la visión gubernamental sobre la manera en que debía ser certificada la seguridad.

Desde el 11 de septiembre, Estados Unidos comenzó a percibir una vulnerabilidad inusitada que condujo al gobierno a diseñar estrategias de cooperación en niveles que parten de la planeación doméstica y que se concretan en acuerdos de tipo bilateral, subregional, hemisférico e internacional (Benítez, 2004: 18). Así pues, el 11 de septiembre puso al descubierto una situación de relativa indefensión que precisó de una nueva concepción en torno a la seguridad en la región. Y es aquí precisamente donde se enmarca la creación de los acuerdos de *fronteras inteligentes* (SBA, Smart Borders Agreements) con Canadá y México.

Pero es interesante observar cómo una contingencia como la ocurrida en septiembre de 2001, si bien detonó el establecimiento de estrategias mucho más ambiciosas en materia de seguridad, obedeció también a un

curso histórico relacionado con la compleja dinámica creada por el constante y creciente flujo de personas y el intercambio de bienes comerciales entre los tres países, pues el tema se incorporó con mucho más fuerza a la agenda trilateral. En efecto, los acuerdos de fronteras inteligentes reflejan una prioridad en torno a la garantía de ofrecer una mayor seguridad fronteriza, pero también son reflejo de una dinámica muy sofisticada que tiene que ver con la administración cotidiana del intercambio comercial y el control del movimiento de personas.

Esta nueva concepción sobre la seguridad en la región busca hacer más eficientes a las fronteras, pero parte de la idea de que cada país contribuya a proteger la seguridad del otro, sin menoscabo de comprometer su postura frente a estrategias realizadas por Estados Unidos en otros niveles de cooperación, pues como nos dice Raúl Benítez, y particularmente para el caso de México, a pesar de las diferencias existentes entre ambos países en asuntos de seguridad internacional y hemisférica, la intensidad de la cooperación continúa de manera ininterrumpida con respecto a la relación estrictamente bilateral (2004: 61).

En tal esquema, los acuerdos de fronteras inteligentes firmados con Canadá y México, se inscriben en este escenario doméstico de "emergencia", en el que Estados Unidos advirtió la cooperación de sus vecinos para garantizar fronteras seguras y eficientes. Estas alianzas recrean el patrón de vinculación de *bilateralismo dual* en el que Washington negocia esquemas estratégicos de manera separada, pero en un marco de integración regional, y se reproducen en la adopción informal de mecanismos a fin de hacer más expedita la cooperación.

Pero a este bilateralismo dual hay que entenderlo, también, tomando en consideración el lugar que toman los socios menores en la negociación, pues en un contexto de marcada asimetría, si bien México y Canadá se ven constreñidos a adherirse a los mecanismos propuestos por el socio dominante, ha sido también una preferencia en ambos países concretar acuerdos bilaterales con Estados Unidos como una vía efectiva no sólo para mantener una relación privilegiada con Washington, sino para satisfacer

intereses generales o particulares, así como manejar de manera más eficiente asuntos prioritarios de sus agendas.

En esta perspectiva de negociación, por supuesto, cobra sentido la manera en que después del 11 de septiembre se volvieron indivisibles los temas de la seguridad y el comercio, este último pieza clave para el dinamismo de las economías canadiense y mexicana, lo que en el futuro ligaría la lógica del intercambio comercial a la de la seguridad fronteriza.

Alternamente a esta nueva situación de indivisibilidad entre seguridad y comercio, comenzó a observarse una convergencia de intereses entre los países que confluyeron en estrategias de cooperación y que son muestra de la diferenciación de prioridades e intereses en un esquema de asimetría estructural, pues si bien es cierto que es enorme el influjo de Estados Unidos sobre México y Canadá, estos últimos cuentan con una agenda propia en materia de seguridad. Para el caso de México sobran evidencias de la conflictiva situación en la frontera relacionada con la seguridad pública.

En tales términos, la *Alianza para la Frontera* para el caso México-Estados Unidos y el *Plan de Acción de Fronteras Inteligentes* entre Canadá y Estados Unidos reiteran el patrón de colaboración en seguridad bajo la lógica del sistema de centro y radios de asimetría estructural, pero introduce una dinámica novedosa al proceso de integración en América del Norte y es, precisamente, la vinculación del comercio con la seguridad. La estrategia en ambas alianzas descansa no sólo en garantizar la seguridad fronteriza frente amenazas externas para Estados Unidos, sino que también busca armonizar a la seguridad con el comercio a través del eficiente cruce legal de bienes y personas en las zonas fronterizas, por lo que en adelante el intercambio comercial estaría ligado con la eficiencia en seguridad. Lo anterior no es menor, dado el intercambio fronterizo de mercancías. En 2006, por ejemplo, la actividad comercial registrada entre México y Estados Unidos en los puertos fronterizos reportó casi 112 mil millones de dólares.

Pero lo que nos interesa destacar ahora son las peculiaridades institucionales que comportan las dos alianzas. En primer lugar, son indicativas de dos modelos distintos de vinculación en seguridad. El caso del

Plan de Acción de Fronteras Inteligentes entre Estados Unidos y Canadá forma parte de un patrón histórico de integración de políticas en seguridad y defensa. La Alianza para la Frontera con México, por su parte, representó el inicio de la institucionalización bilateral en cooperación fronteriza.

El diseño de la frontera inteligente con Canadá, aunque muy similar al de la Alianza para la Frontera con México es indicativo de una integración política más avanzada por el tipo de vinculación entre los sistemas canadiense y estadounidense. En efecto, la alianza militar que ha existido entre ambos se sustenta sobre bases institucionales de mayor solidez que se refleja en la armonización de prácticas y políticas.⁹⁹

Como veremos, y a diferencia de lo que más adelante también observaremos en la Alianza para la Frontera con México, el Plan de Acción de Fronteras Inteligentes se insertó en un complejo sistema bilateral de seguridad que da cuenta de una extensa estructura administrativa y legal que permite recrear prácticas similares y con ello ampliar la cooperación.

Los 32 puntos del Plan de Acción fueron diseñados para mejorar cuatro áreas de cooperación: 1) flujo seguro de personas; 2) flujo seguro de bienes; 3) infraestructura segura, y 4) coordinación e intercambio de información. Con ello, son aplicados nuevos procedimientos migratorios, procesos de armonización para el flujo comercial fronterizo, sistemas de inspección y de inteligencia, así como de coordinación para la aplicación de normas y legislación.

⁹⁹ Además del NORAD (1958), Canadá y Estados Unidos han establecido mecanismos militares y de defensa como el Canada-U.S. Permanent Joint Board on Defence (1940); el Canada-U.S. Military Cooperation Committee (1946); el Defence Development and Defence Production Sharing Arrangements (1963); el Canada-U.S. Testing and Evaluation Program (1983), el North American Technology Industrial Base Organization (1987), y el Mutual Support and Integrated Lines of Communication Memoranda of Understanding. Estos mecanismos, vale la pena señalarlo, forman parte de los más de 2,500 acuerdos que han firmado en su historia bilateral Canadá y Estados Unidos, aunque también hay que decirlo, pocos son los que han evolucionado a mayores grados de institucionalización (Brunet-Jailly, 2004).

Cuadro 1. Fronteras Inteligentes en América del Norte

Plan de Acción de Fronteras Inteligentes Estados Unidos-Canadá	Alianza para la Frontera Estados Unidos-México
<p>Flujo seguro de personas</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Identificación biométrica 2. Tarjetas de residencia permanente 3. Sistema único de inspección alternativa (NEXUS) 4. Intercambio de información sobre asilo y refugiados 5. Administración de asilados y refugiados 6. Coordinación de la política de visado 7. Revisión anticipada en transporte aéreo 8. Intercambio de información sobre pasajeros 9. Creación de unidades conjuntas de análisis sobre pasajeros 10. Seguridad en terminales de ferry 11. Compatibilizar bases de datos sobre migración 12. Despliegue de funcionarios de inmigración en otros países 13. Cooperación internacional 	<p>Flujo seguro de personas</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Viajeros frecuentes autorizados (SENTRI) 2. Intercambio de información anticipada sobre pasajeros 3. Facilitación para viajeros TLCAN 4. Seguridad en frontera y combate al tráfico de personas 5. Consultas en políticas de visado 6. Fortalecimiento de capacidades tecnológicas para detectar documentación falsa 7. Compatibilidad en bases de datos e intercambio de inteligencia 8. Monitoreo de nacionales de terceros países
<p>Flujo seguro de bienes</p> <ol style="list-style-type: none"> 14. Armonización de procesos comerciales (FAST) 15. Revisión fuera del área fronteriza 16. Provisión conjunta de servicios 17. Datos sobre clientes 18. Identificación de contenedores en puertos marítimos 	<p>Flujo seguro de bienes</p> <ol style="list-style-type: none"> 9. Cooperación entre los sectores público y privado 10. Intercambio electrónico de información aduanera 11. Cargamentos en tránsito seguros 12. Tecnología compartida 13. Seguridad ferroviaria 14. Combate al fraude aduanero 15. Combate al contrabando
<p>Infraestructura Segura</p> <ol style="list-style-type: none"> 19. Mejoramiento en infraestructura fronteriza 20. Sistemas de transportación inteligentes 21. Protección de la infraestructura crítica 22. Seguridad aérea 	<p>Infraestructura Segura</p> <ol style="list-style-type: none"> 16. Plan estratégico de largo plazo de infraestructura física y tecnológica 17. Desahogo de "cuellos de botella" 18. Protección de la infraestructura 19. Armonización de operaciones en los puntos de entrada 20. Proyectos modelo para puertos eficientes 21. Cooperación transfronteriza en varios niveles de gobierno 22. Financiamiento de proyectos fronterizos
<p>Coordinación e intercambio de información</p> <ol style="list-style-type: none"> 23. Integración fronteriza y equipos marítimos de vigilancia 24. Coordinación para la aplicación conjunta de normas 25. Integración de servicios de inteligencia 26. Sistemas electrónicos. Huellas digitales en puntos migratorios 27. Deportación 28. Legislación antiterrorista 29. Congelamiento de capitales de terroristas 30. Entrenamientos y simulacros conjuntos 31. Bioseguridad 32. Cooperación en Ciencia y Tecnología 	

Un elemento significativo de lo anterior es la replicación legal en Canadá a los cambios institucionales realizados en Estados Unidos tras los atentados. Inmediatamente a la publicación del Acta Patriótica en Estados Unidos, en diciembre de 2001 Canadá promulgó el Acta Antiterrorismo que faculta al gobierno y a sus instituciones vinculadas a la seguridad a actuar en contra de amenazas terroristas.¹⁰⁰

Esta armonización legal se complementó con una reforma burocrático-administrativa alterna a la que experimentaron las agencias estadounidenses encargadas de la seguridad. De hecho, los atentados del 11 de septiembre provocaron una reforma profunda a los aparatos de seguridad en Estados Unidos, transformación tal que no se había visto desde hacía 50 años.

Este estado de emergencia trajo consigo una reorganización profunda de las agencias de seguridad y de la manera en que operaban en Estados Unidos. La creación del Departamento de Seguridad Interna (DHS por sus siglas en inglés –Department of Homeland Security) en marzo de 2003, que sustituyó a la Oficina de Seguridad Interna, creada en octubre de 2001, unificó a las 22 agencias gubernamentales vinculadas con la seguridad en una sola entidad, por lo que en el futuro, el Departamento administraría todas las actividades relacionadas con la seguridad, incluyendo por supuesto las acciones de defensa e inteligencia, así como también otras relacionadas con la administración de aduanas y del comercio. Con todo lo anterior, uno de los principales objetivos consistió en unificar criterios de comunicación e información. Por otro lado, en octubre de 2002, el Departamento de Defensa sufrió una reestructuración mediante la cual fue creado el Comando del Norte (Northcom), encargado de la defensa del territorio estadounidense (Benítez y Rodríguez, 2006: 13-14).

De manera paralela, en diciembre de 2003 el gobierno canadiense instituyó una nueva cartera sobre Seguridad Pública y Protección Civil orientada a la instrumentación de políticas de prevención del crimen, vigilancia y captura, seguridad e inteligencia, servicios fronterizos, así como

¹⁰⁰ Y al igual que el Acta Patriótica de Estados Unidos, el Acta Antiterrorismo canadiense ha suscitado un profundo debate por la inconstitucionalidad de algunas de sus disposiciones, particularmente aquellas que son consideradas violatorias de los derechos humanos.

de una red de respuesta a emergencias (22). En esta estructura está inserta la Agencia de Servicios Fronterizos cuya función recae en aplicar las disposiciones que se establecieron con el Plan de Acción de Fronteras Inteligentes.

La naturaleza intergubernamental de este tipo de acuerdos refleja la armonización de criterios legales y burocráticos entre Canadá y Estados Unidos para la administración de las fronteras inteligentes, y muestra también una reagrupación de intereses al interior de los gobiernos. Y aunque frente a este tipo de situaciones en las que está en riesgo la seguridad que pueden provocar que el Estado se unifique y reaccione en un sentido unitario, el Estado sigue actuando de manera desagregada. Así, la creación del Departamento de Seguridad Interna en Estados Unidos y de su contraparte en Canadá, el Ministerio de Seguridad Pública y Protección Civil,¹⁰¹ cuenta con una lógica de trabajo en la que los gobiernos centrales establecen redes con sus contrapartes, con otros niveles gubernamentales locales y con agentes privados a fin de diseñar e implementar políticas de seguridad fronteriza (Brunet-Jailly, 2004).

Al igual que sucedió en Washington, esta nueva entidad unifica varias agencias de seguridad y defensa con objeto de proteger a los ciudadanos canadienses de cualquier tipo de amenazas, ya sean provenientes del crimen, terrorismo o de desastres naturales. Como se observa, la administración de las fronteras inteligentes entre Canadá y Estados Unidos descansa en una creciente homologación normativa y estandarización burocrática, a partir de las cuales se busca fortalecer los canales de comunicación y de intercambio de información, así como la expansión de marcos regulatorios. Y a diferencia de lo que ocurre con México, la cooperación Estados Unidos-Canadá en seguridad cuenta con una base legal muy amplia que, de hecho, formaliza muchos de los mecanismos existentes.

El Plan de Acción de Fronteras Inteligentes establece los términos de cooperación que determinan el tipo de funciones y tareas que deben ser

¹⁰¹ Este nuevo ministerio si bien fue creado en diciembre de 2003, tiene su antecedente inmediato en febrero de 2001 cuando comenzó el proceso legislativo para darle vida, pero no fue sino hasta abril de 2005 que legalmente quedó establecido.

instrumentadas. Por ser un acuerdo intergubernamental, son los gobiernos federales a través de sus agencias los que detentan el control del proceso de toma de decisiones y de evaluación, pero también son incluidos actores subnacionales como gobiernos locales fronterizos, así como el sector privado a quienes se les ha asignado un rol de colaboradores para garantizar la seguridad fronteriza y la facilitación del comercio.

Al respecto, vale la pena destacar el papel que han tomado los empresarios canadienses, particularmente la élite empresarial encabezada por el Canadian Council of Chief Executives. En un documento presentado en 2004, el Consejo planteó varias recomendaciones para fortalecer la integración con Estados Unidos a partir del reconocimiento de la necesidad de reinventar la frontera, pues

...la integración económica de América del Norte está muy avanzada y es irreversible, y frente al terrorismo global, la seguridad económica y física del continente se ha vuelto indivisible. Mientras la visión fundamental del Consejo sobre América del Norte es trilateral, creemos que para ser más efectivos en la conducción de algunos retos clave que enfrenta nuestro continente en la actualidad, Canadá y Estados Unidos deben tomar la iniciativa de desarrollar un nuevo paradigma para la cooperación, uno que incremente la seguridad de nuestros respectivos ciudadanos y que maximice la capacidad de nuestros países para prosperar en un mundo marcado por una creciente e intensa competencia entre países desarrollados y en desarrollo.

Con esta perspectiva en torno a la reinención de las fronteras en América del Norte, ambos gobiernos han desarrollado herramientas tecnológicas y programas para hacer más eficiente la seguridad y el cruce legal de personas y bienes. La armonización de operaciones en la frontera, el intercambio de información, el uso de nuevas tecnologías y una mayor fluidez en la comunicación han orientado la creación de programas como FAST, NEXUS y US Visit, entre otros.

Cuadro 2. Programas y tecnologías desarrolladas para la instrumentación de las fronteras inteligentes

Programa	Descripción
<p>FAST (Free and Secure Trade)</p> <p>Flujo seguro de bienes</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Agiliza el flujo seguro y expedito de bienes en los principales cruces fronterizos. -Busca manejar riesgos, garantizar seguridad en las cadenas de abastecimiento y utiliza tecnología avanzada para mejorar la eficiencia en la revisión de mercancías en los puertos de entrada. -Provee procesamientos rápidos a todos aquellos que garanticen la seguridad desde sus plantas de manufactura y sistemas de embarque. -Existe una alianza público-privada para abrir carriles FAST y Exprés que incrementan el flujo de transporte de bienes.
<p>RVACIS (Rail Vehicle and Cargo Inspection System)</p> <p>Flujo seguro de bienes</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Permite supervisar cargamentos en ambos lados de la frontera.
<p>NEXUS</p> <p>Flujo seguro de personas</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Permite a pasajeros pre-aprobados y a viajeros de bajo riesgo ser procesados con mayor rapidez.
<p>SENTRI (Secure Electronic Network for Travelers Rapid Inspection)</p> <p>Flujo seguro de personas</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Es un programa para los viajeros frecuentes en cruces fronterizos determinados. -Ayuda a distinguir a pasajeros de bajo riesgo de los que representan una amenaza.
<p>US VISIT</p> <p>Flujo seguro de personas</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Determina el estatus de los visitantes migrantes. -Facilita el proceso de entrada y salida a Estados Unidos. -El control comienza desde el país de origen a través de la expedición de visas estadounidenses.

Esta cercana coordinación intergubernamental entre Canadá y Estados Unidos fortalece, por supuesto, la preferencia intergubernamental de concretar acuerdos en forma de alianzas que los hace altamente adaptables a las circunstancias e intereses prioritarios de los gobiernos. Por un lado, el plan de fronteras inteligentes ha acercado a ambos países en la satisfacción

de objetivos comunes, pues si bien para Estados Unidos se ha vuelto imprescindible asegurar fronteras eficientes frente a amenazas externas, Canadá ha reforzado su vinculación con Estados Unidos, ubicándose no sólo como su principal socio comercial sino como un socio indispensable y confiable para concretar prioridades.

Hay que dejar claro, por otro lado, que Canadá ha actuado en función de la consecución de objetivos primarios en torno al aseguramiento de una relación privilegiada con Washington en un esquema marcado por una fuerte asimetría estructural y una interdependencia muy clara. En este contexto, el margen de maniobra puede ampliarse por el tipo de vías institucionales que deciden darle a los problemas comunes, pues es clara la tendencia histórica en esta relación bilateral, particularmente del lado canadiense, de preferir establecer acuerdos con Estados Unidos que de manera trilateral. Lo anterior obedece al objetivo de consolidar una integración más profunda de la que ya se ven algunos elementos como la armonización de leyes y normas, de prácticas y procedimientos comunes y el intercambio de información y comunicación.

Así pues, la cooperación en materia de seguridad fronteriza ha evolucionado de manera más rápida e intensa entre Washington y Ottawa, lo que permite vislumbrar, quizás, una mayor integración de Canadá con Estados Unidos en el marco de la integración regional.

5.2.2 La Alianza para la Frontera entre México y Estados Unidos

No obstante que los acuerdos de fronteras inteligentes establecidos por Estados Unidos con Canadá y México por separado comparten una misma lógica, dan cuenta de particularidades muy específicas en torno a sus entramados institucionales, comportamientos y procedimientos. La Alianza para la Frontera con México ha tenido un curso de acción diferente al acuerdo establecido con Canadá, por varias situaciones.

En primer lugar, hay que destacar que la naturaleza de la vinculación entre México y Estados Unidos en materia de seguridad es muy distinta a la que históricamente ha existido entre este último y Canadá. Si bien es cierto, como nos lo hace notar John Bailey, que Canadá y México se convirtieron en aliados de Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial en el marco de la existencia de una *comunidad de seguridad pluralista*, ambos países desarrollaron doctrinas de seguridad diferentes a la estadounidense, particularmente México. Así, la colaboración del gobierno mexicano con Washington siempre estuvo matizada por una política nacionalista que remarcaba la independencia de la política exterior mexicana y rechazaba, de manera manifiesta, una cooperación abierta en seguridad (2004: 240-245).

Fue, de hecho, hasta la negociación del TLCAN que la percepción de México hacia Estados Unidos se transformó de una franca confrontación en variados temas de la agenda internacional, a otra de mayor cooperación. Así, es a partir de 1994 que ambos gobiernos comienzan a colaborar de manera más formal tras la adopción de acuerdos y creación de grupos de trabajo. Como ya lo habíamos mencionado destacan la constitución del Grupo de Contacto de Alto Nivel en 1996, la Iniciativa sobre Seguridad Fronteriza de 1998 y el Memorando de Entendimiento sobre Cooperación en contra de la Violencia Fronteriza de 1999. Pero tras los atentados de septiembre de 2001, la reformulación del concepto de seguridad fronteriza transformó los medios de cooperación entre ambos países. Aquí es donde se insertó el establecimiento de la Alianza para la Frontera. Contrario al esquema con

Canadá, la Alianza contenía otro marco institucional que se ubica en acuerdos bilaterales México-Estados Unidos en la era post-TLCAN.

En marzo de 2002, en una reunión bilateral realizada en Monterrey, fue firmada la *Declaración a favor del fortalecimiento tecnológico y la cooperación para promover un flujo seguro y eficiente de personas y bienes a lo largo de la frontera* que dio origen a la Alianza para la Frontera. Asimismo, la Alianza descansa en los compromisos hechos en febrero de 2001 en la Propuesta de Guanajuato en la que los dos gobiernos se comprometieron a trabajar conjuntamente a favor del desarrollo socioeconómico de las comunidades fronterizas, así como para combatir la violencia en la frontera.

Con la Alianza y al igual que sucedió con Canadá, se buscaba la instrumentación de un plan que hiciera más eficiente la frontera a partir del desarrollo de infraestructura que facilite tanto la operación de estructuras para la seguridad frente a ataques, como el intercambio comercial. Del mismo modo, para el objetivo de garantizar un flujo seguro de personas y bienes se previó el uso de nuevas tecnologías como la aplicación de sistemas que agilicen el tránsito de viajeros frecuentes, así como la detección de personas que representen una amenaza. Para el flujo ordenado de bienes se comparte tecnología que incremente la seguridad en los puntos de intercambio fronterizo entre ambos países.

Compuesta de 22 puntos (véase cuadro 1), la Alianza institucionaliza un nuevo patrón de colaboración bilateral, y ha servido de marco para vincular otros acuerdos y documentos de cooperación como el Plan de Acción para la Cooperación sobre la Seguridad Fronteriza, actualizado en 2004, el Memorando de Entendimiento sobre la Repatriación Segura, Ordenada, Digna y Humana de Nacionales Mexicanos, firmado también en 2004, o el Plan de Acción entre el Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos y la Secretaría de Gobernación para combatir la violencia fronteriza e incrementar la seguridad pública, de marzo de 2006. Ciertamente, la Alianza se complementa con estos instrumentos, articulándose para mejorar programas de cooperación en prevención, divulgación de información, combate al contrabando y tráfico de personas, reducción de la violencia en la frontera,

así como de aseguramiento de una repatriación acorde con la vigencia de los derechos humanos.

La formulación de las fronteras inteligentes está ligada, indiscutiblemente, con la emergencia de crear fronteras *eficientes* que al tiempo que garanticen la seguridad de Estados Unidos de amenazas que pudieran provenir de una frontera tan porosa como la que comparte con México, equilibre este propósito con un eficiente flujo de personas y bienes. Lo anterior, por supuesto, genera una discusión en torno al tipo de consecuencias que tiene esta reformulación fronteriza para otros temas de la agenda regional y bilateral. Una primera tiene que ver con el libre comercio y el impacto negativo que pueda provocar para el flujo libre de transportes. Otro tema es el referente a la migración ilegal, reflejándose negativamente en acciones como el endurecimiento de las políticas migratorias de Estados Unidos en los años posteriores a los atentados de 2001.

Esta idea de crear fronteras "inteligentes" y/o "eficientes" contrastó las posiciones de los dos países con respecto a la integración en América del Norte y el simbolismo que en este proceso juegan las fronteras. Efectivamente, el 11 de septiembre confrontó la propuesta del gobierno de Vicente Fox en torno a una nueva conceptualización de la frontera como una frontera abierta necesaria para la evolución de la integración económica que hiciera posible el libre tránsito de trabajadores, así como la facilitación del flujo de mercancías y de transportes hacia Estados Unidos. Obviamente no fue esta nueva conceptualización la que se impuso en el horizonte de la integración regional. De hecho, el concepto de frontera inteligente se acerca más a la frontera segura demandada por Estados Unidos que a la frontera abierta sugerida por México (Emmerich, 2003).

La necesidad de mejorar la seguridad fronteriza, como ya lo dijimos, institucionalizó un acuerdo muy concreto para la cooperación en seguridad fronteriza entre ambos países. Inauguró, también, redes de trabajo, de intercambio de información y de canales de comunicación a fin de operacionalizar las actividades en la frontera de manera segura y eficiente.

En primer término, la Alianza vincula al Departamento de Seguridad Interna con la Secretaría de Gobernación, que es la dependencia encargada de velar por la seguridad nacional, la integridad del territorio y, junto con otras dependencias del Ejecutivo, combatir el terrorismo y la delincuencia organizada (Creel, 2004). Pero contrario a la replicación que el gobierno de Canadá consideró hacer con respecto de la reforma integral de las instituciones encargadas de la seguridad en Estados Unidos, el gobierno mexicano se adaptó a las necesidades estadounidenses con algunas limitaciones institucionales.

Frente a la unificación institucional que experimentaron Estados Unidos y Canadá, en México el esquema de seguridad está disgregado en varias entidades gubernamentales. El Gabinete de Seguridad Nacional creado en 2001, pero posteriormente modificado en 2003, se encuentra conformado por las secretarías de la Defensa Nacional, de Marina, de Hacienda y Crédito Público, de la Función Pública, de Seguridad Pública y la Procuraduría General de la República. Con esta distribución, es la Secretaría de Gobernación, pero particularmente uno de sus cuerpos desconcentrados, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), el que concentra la función coordinadora de este entramado interinstitucional en México. Adicionalmente, la aplicación de la Alianza para la Frontera ha requerido de la participación de otras agencias gubernamentales como las Secretarías de Relaciones Exteriores y de Comunicaciones y Transportes. Así, es tal la variedad de temas en los que se involucran un número considerable de agencias que el liderazgo del coordinador en ocasiones se debilita.

El modelo burocrático mexicano relacionado con la Alianza para la Frontera contrasta con el anglosajón, en primer lugar, por su tamaño, pues la Secretaría de Gobernación no cuenta ni con una estructura similar al DHS en cuanto a la totalización de funciones relacionadas con la seguridad, ni con un presupuesto parecido. Por otro lado, nos habla también de la convivencia de un patrón burocrático desagregado que tiene que colaborar con uno burocráticamente centralizado.

Por supuesto, ambos modelos presentan particularidades que se expresan en el tipo de redes transgubernamentales que se generan. Por un lado, el DHS tiene que administrar por sí solo con varias agencias mexicanas a la vez, pues si bien la Secretaría de Gobernación coordina y representa los trabajos relacionados con la Alianza, no maneja la totalidad de los temas que ésta comporta. Por otro lado, la centralización de una veintena de agencias en un paquidermo institucional como lo puede llegar a ser el DHS, ha provocado problemas internos muy serios, por el tipo de intereses que cada una de estas agencias había defendido tradicionalmente.

Adicional a esta situación, hay que tomar en cuenta el contexto en México en el que han sido aplicados tanto la Alianza para la Frontera como otros mecanismos de seguridad, pues si bien es cierto que se ha experimentado una adaptación de prácticas y procedimientos a fin de armonizar las operaciones en la frontera, ésta se ha dado en un escenario en el que el gobierno mexicano ha perdido interlocución con su contraparte estadounidense. En efecto, aunque durante los primeros meses del gobierno de Felipe Calderón se ha intentado resarcir los desencuentros suscitados en la administración de Vicente Fox, puede continuar la tensión en la relación por las condiciones relacionadas con la seguridad fronteriza y la ineficiencia del gobierno mexicano para controlar la violencia en la frontera y el crimen organizado.

Como nos dice Guadalupe González con respecto al proyecto de construir una relación estratégica con los Estados Unidos, éste encontró sus límites reales en la serie de incidentes y tensiones diplomáticas entre México y los Estados Unidos que han venido ocurriendo desde fines de 2001. La experiencia (...) no sólo indica que existen fuertes resistencias en ambos países a la idea de una comunidad de América del Norte, sino también que los mecanismos institucionales de diálogo y concertación son insuficientes para canalizar las diferencias, neutralizar los conflictos, dar estabilidad a la cooperación bilateral y aumentar la confianza mutua (2006: 170).

No obstante ello, con la instrumentación de la Alianza para la Frontera, así como de subsecuentes acuerdos bilaterales, han sido establecidos

mecanismos de consulta y de intercambio de información que inauguran una nueva era de cooperación entre ambos países. Programas como FAST, SENTRI y RVACIS han acercado al sistema mexicano de administración de aduanas y de revisión de pasajeros y transportación con requerimientos de Estados Unidos en este contexto de emergencia. Pero estos programas han sido producto, más que de una estandarización de procedimientos comerciales en un contexto de integración económica, de la aplicación de mecanismos eficientes de seguridad fronteriza.

Así pues, la flexibilidad que permite a los gobiernos este tipo de acuerdos informales en forma de alianzas facilita la cooperación entre los países, al tiempo que impone patrones de colaboración en cuanto al seguimiento de normas, procedimientos y conductas, mismas que pueden ser ampliadas y/o asimiladas en esquemas mucho más extensos como la ASPAN.

5.3 LA ASPAN Y LOS NUEVOS SIGNOS DE LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA DEL NORTE

Al comienzo del capítulo hablamos de un fenómeno de reorganización institucional de varias “velocidades” o “vías” como clara manifestación del tipo de acuerdos que México, Estados Unidos y Canadá comenzaron a establecer en la era post-TLCAN, a fin de manejar sus prioridades regionales. La Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte está inserta en esta racionalidad, pero contiene una serie de rasgos que nos habla de un cambio significativo en la reformulación institucional de la región, pues si bien recupera el debate que sobre ciertos temas se había dado tanto en un plano bilateral como trilateral en distintos foros o mecanismos previos, condensa muchos de los signos de la nueva idea de la América del Norte para el siglo XXI.

El primer punto a destacar es su importancia como acuerdo trilateral. Desde la firma del TLCAN no se había experimentado un impulso trilateral al proceso de integración. Por el contrario, fue a través de mecanismos bilaterales que se administraban temas que no estaban contenidos en el marco institucional del Tratado y que se volvieron dominantes, como por ejemplo la seguridad.

Ciertamente, la ASPAN responde a un contexto doméstico, regional e internacional muy específico. Por un lado, surge como respuesta a las necesidades de seguridad de la región, y es un efecto de las medidas que han sido instrumentadas para contener las amenazas externas de la era post-11 de septiembre en Estados Unidos. Por otra parte, la Alianza busca reubicar a América del Norte como bloque comercial en un clima internacional de fuerte competitividad económica, pues es un hecho que el TLCAN perdió dinamismo frente a la participación de países como China e India en los mercados globales.

Cabe señalar que ambos temas, la seguridad y la prosperidad, ya habían sido preocupación de los tres gobiernos en reuniones cumbre anteriores a la suscripción de la ASPAN en 2005. En abril de 2001, por

ejemplo, y en el marco de una reunión alterna a la Cumbre de las Américas celebrada en Canadá, los tres mandatarios discutieron, en la Declaración de los Líderes de América del Norte, la manera de fortalecer la relación trilateral a través de la expansión del TLCAN en temas como la energía. Un año más tarde, de manera paralela a la Conferencia sobre Financiación para el Desarrollo de la ONU, en Monterrey, Nuevo León, los tres ejecutivos sostuvieron una reunión en la que fueron abordados temas relativos a la necesidad de armonizar medidas de seguridad fronteriza, así como también fue discutido el impulso de proyectos de desarrollo regional y de educación.

Un antecedente importante a la ASPAN, lo encontramos en la adopción bilateral entre Canadá y Estados Unidos de un acuerdo de cooperación orientado a garantizar la seguridad y expandir la prosperidad económica de la región. Firmado en noviembre de 2004 los dos gobiernos establecieron una agenda muy similar a la que después veremos en ASPAN, al tiempo que se reconoció una dualidad para abordar las prioridades de las agendas, pues ambos países trabajarían juntos para temas de su interés, mientras que continuarían de cerca la cooperación con México para temas de importancia trilateral.

Con este marco de fondo, en marzo de 2005, en Waco, Texas, los presidentes de Estados Unidos y de México y el primer ministro de Canadá adoptaron la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte. Concebida como un espacio de cooperación, la ASPAN nos habla de las intenciones de los tres gobiernos en torno al rumbo de la integración de América del Norte por el tipo de vías institucionales que han decidido adoptar. Efectivamente, nos habla de un momento histórico de la relación trilateral. Tal como quedó establecido en la Declaración Conjunta de 2005, la ASPAN busca:

...dotar de mayor seguridad a nuestras sociedades abiertas, hacer más competitivas a nuestras empresas y más sólidas a nuestras economías. Nuestra Alianza alcanzará estos objetivos mediante un esfuerzo trilateral para aumentar la seguridad, la prosperidad y la calidad de vida de nuestra gente. Esta tarea se llevará a cabo bajo el principio de que nuestra seguridad y nuestra prosperidad son mutuamente dependientes y complementarias, y reflejará nuestra convicción en la libertad, las oportunidades económicas y

los valores e instituciones democráticas. Asimismo, la Alianza contribuirá a la consolidación de nuestros esfuerzos, en el marco de América del Norte, a fin de enfrentar los retos económicos y de seguridad, y promover el gran potencial de nuestros pueblos al atender las disparidades regionales existentes y aumentar oportunidades para todos.

Como vemos, estos objetivos generales denotan la existencia de una filosofía renovada y una nueva agenda trilateral. En primer lugar, este mecanismo fue concebido como una alianza, esto es, como un acuerdo flexible de tipo informal que tiene como fin agilizar la cooperación. Y si bien nos habla de un nuevo marco institucional, no puede ser considerada como una estructura constitutiva como lo fue en su momento el TLCAN, además que no lo sustituye.

La ASPAN consolida la tendencia en torno a preferir acuerdos informales para administrar la agenda regional. A diferencia de lo que ocurrió en 1994 con la firma del Tratado, los tres gobiernos decidieron no someter la negociación de la Alianza al escrutinio de otro tipo de actores como el Poder Legislativo o la opinión pública. Ciertamente, la ASPAN está inserta en un patrón burocrático caracterizado por la concentración de los asuntos de política exterior en el poder ejecutivo. Hay que decir, además, que esta alianza, al igual que las analizadas como parte de este tercer *momentum*, es producto de un acuerdo entre ejecutivos, mismo que se dio en contextos domésticos muy complicados en los tres países.

En Estados Unidos, como nos dicen Ackleson y Kastner, ...“desde la Segunda Guerra Mundial, el predominio de la presidencia en asuntos de política exterior ha incluido un patrón notable de un uso ascendente de acuerdos ejecutivos como el principal mecanismo para establecer y mantener las relaciones con el exterior. Este patrón sugiere la disminución constante de los poderes del Congreso en política exterior, y por supuesto, una reducción potencial del escrutinio público y la transparencia en asuntos internacionales... La estructura política parlamentaria de Canadá y el centralizado poder ejecutivo en México facilitan relativamente esta correspondencia en los sistemas de política exterior” (2005: 11).

Lo anterior explica, en cierta medida, la lógica de creación de la ASPAN como un acuerdo informal intergubernamental en el contexto de la era post-11 de septiembre. Frente al estado de emergencia derivado de las amenazas externas a Estados Unidos, se volvió un imperativo controlar, desde una perspectiva intergubernamental, los temas de la agenda regional, particularmente, los relacionados con la seguridad. Lo artificioso que pudiera parecer la creación de un vínculo interdependiente entre la seguridad y la prosperidad para América del Norte se convirtió en un elemento orgánico para el futuro de la región. Efectivamente, es interesante observar cómo la filosofía que subyace a la ASPAN condensa las necesidades de supervivencia de América del Norte en tanto proyecto regional a partir del respeto y compromiso con valores como la democracia, la libertad, el libre comercio y la seguridad y prosperidad mutuas.

Además, esta complementación temática transformó la vinculación entre los tres países. En México, por ejemplo, para la administración foxista, la era TLCAN terminó con la firma de la ASPAN, y aunque el Tratado seguirá vigente y operando, los tres países entrarían a una nueva etapa en donde el concepto fundamental es "asociación", socios para la seguridad, para la prosperidad y para el aseguramiento de una mejor calidad de vida.

Y aunque la ASPAN no es un instrumento legal, como mecanismo de cooperación introdujo nuevos temas de negociación, no sólo los de seguridad y competitividad, sino el de la calidad de vida, aunque su aproximación no sea desde una perspectiva vinculada con el desarrollo humano. Igualmente, resulta interesante ver que si bien son introducidos asuntos como la energía, la educación, el medio ambiente, la salud, etc., quedaron fuera otros muy sensibles para los tres países, pero principalmente para México y Canadá, como los flujos migratorios y la solución de controversias, temas que, además, no tienen ningún tipo de vinculación con la Alianza.

Sus dos agendas tienen como propósito lograr resultados sobresalientes para que los tres países gocen de mayor seguridad y bienestar. Para ello, los gobiernos se comprometieron a desarrollar un enfoque común en materia de seguridad, así como a mejorar la

competitividad y elevar el nivel de vida de los ciudadanos, tal como se aprecia en los cuadros siguientes, donde se establecen los objetivos y acciones de ambas agendas:

Agenda para la Prosperidad (Promover el crecimiento económico, la competitividad y la calidad de vida en América del Norte)

1. Aumentar la productividad
 - ◆ Cooperación en materia de regulación para generar crecimiento
 - ◆ Colaboración sectorial para facilitar negocios
 - ◆ Inversión para el desarrollo de capital humano

 2. Reducción de los costos del comercio
 - ◆ Movimiento eficiente de bienes
 - ◆ Movimiento eficiente de personas

 3. Mejoramiento de la calidad de vida
 - ◆ Corresponsabilidad con el medio ambiente
 - ◆ Creación de una oferta de alimentos más confiable y segura, facilitando a la vez el comercio de productos agrícolas
 - ◆ Protección de la población contra enfermedades
-

Agenda para la Seguridad (Desarrollar un enfoque común en materia de seguridad, a fin de proteger a América del Norte)

1. Protección de América del Norte contra amenazas externas
 2. Prevención y respuesta a amenazas dentro de América del Norte
 3. Aumento de la eficiencia del flujo seguro de tránsito de bajo riesgo a través de las fronteras compartidas
-

Efectivamente, y como se podrá ver en los cuadros 3 y 4, en la ASPAN quedan ligados, de manera indisoluble, los temas de seguridad y prosperidad. En tanto mecanismo de cooperación, son introducidos nuevos enfoques de trabajo y de aproximación entre los tres gobiernos, pues queda planteado crear modelos comunes en torno a la seguridad, así como marcos regulatorios y de homologación para promover con mayor eficiencia la competitividad económica. Y como parte de la tendencia bilateral de estos mecanismos informales, la propia ASPAN cuenta con una perspectiva dual de aproximación a los temas, pues aunque es por definición un acuerdo trilateral, propicia que los países trabajen bilateralmente a fin de avanzar en temas de interés o prioritarios.

Cuadro 3. Agenda para la Prosperidad

TEMA	INICIATIVA
Bienes de manufactura y competitividad sectorial y regional	-Desarrollar un marco trilateral de cooperación regulatoria
	-Promover una estrategia para el acero
	-Creación del Consejo Automotriz de América del Norte
	-Combatir productos falsos y piratería
	-Concluir un acuerdo de reconocimiento de especificaciones entre Canadá y EU para contenedores de materiales peligrosos
	-Reconocimiento de resultados de pruebas de laboratorio de estándares de medición
	-Facilitar el comercio de dispositivo médicos
	-Promover mercado de productos naturales
	-Introducción de nuevas sustancias químicas
	-Enfoque común para etiquetado textil
	-Regulación de equipo de seguridad marítima
	-Intercambio de información relacionado con la salud de los consumidores
	-Responder ante los elementos que afectan la competitividad
	-Colaborar en temas como biotecnología, nanotecnología, cadenas de distribución
Movimiento de bienes	-Reducir los costos asociados a las reglas de origen
	-Facilitar el comercio
E-comercio y TICS	-Principios comunes de comercio electrónico
	-Firmas electrónicas y transacciones fronterizas
	-Instrumentar el Acuerdo de Reconocimiento Mutuo y Procesos de la CITEL
	-Acuerdo de consultas sobre telecomunicaciones
	-Bandas de frecuencia en zonas fronterizas
Servicios financieros	-Programas de asistencia técnica
	-Cooperación en educación y capacitación financiera
	-Sistema de Transferencia Electrónica de Fondos Internacionales
	-Eliminación de retención de impuestos
	-Intercambio de información financiera
	-Transacciones fronterizas
	-Seguros para autotransportistas fronterizos
	-Identificación de temas de interés
Transporte	-Expandir las relaciones sobre transporte aéreo
	-Aumentar la capacidad del espacio aéreo
	-Permitir a la aviación privada no comercial volar libremente en los tres países
	-Seguridad en aviación y navegación aérea
	-Firma de un acuerdo México-EU sobre seguridad aérea
	-Uso de mecanismos de planeación fronteriza
	-Uso de tecnologías para el comercio fronterizo
	-Facilitar el tráfico comercial fronterizo (Programas NEXUS y SENTRI)
	-Fortalecer el transporte marítimo de corta distancia
	-Coordinar la seguridad ferroviaria
	-Reconocer y homologar normas y regulaciones de autotransporte
	-Examinar beneficios de transporte intermodal

Energía	-Colaboración en ciencia y tecnología
	-Cooperación en eficiencia energética
	-Cooperación en materia de regulación
	-Colaboración en materia de electricidad
	-Producción económica de arenas bituminosas
	-Colaboración en materia de gas natural
	-Ampliar la colaboración nuclear
	-Ampliar la cooperación en materia de hidrocarburos
	-Mejorar la transparencia y coordinación de información energética
Medio ambiente	
Aire limpio	-Reducir el contenido de azufre en los combustibles
	-Atender la contaminación de aire por embarcaciones
	-Reporte sobre la calidad del aire en América del Norte
Agua limpia	-Revisión del Acuerdo para la Calidad de las Aguas de Los Grandes Lagos
	-Mejorar la calidad de agua en América del Norte
Especies invasoras	-Identificar especies invasoras
	-Manejo de aguas de lastre
Especies migratorias	-Conservar hábitats seguros
Océanos	-Manejo de recursos marinos compartidos
Impacto ambiental transfronterizo	-Concluir un acuerdo de cooperación sobre evaluación de impacto ambiental transfronterizo
Agricultura y alimentos	-Establecer e identificar un mecanismo de coordinación de inocuidad alimentaria
	-Identificación y manejo de peligrosos asociados a la inocuidad alimentaria
	-Salud animal
	-Resolver límites máximos de residuos de plaguicidas como barreras al comercio
	-Desarrollar metodologías de identificación de enfermedades en animales
	-Vigilancia y análisis de riesgo de plagas y enfermedades vegetales
	-Instrumentar iniciativas de laboratorio de análisis de inocuidad alimentaria
	-Iniciativa de Biotecnología de América del Norte
Salud	-Asistencia para emergencias de salud pública en ambos lados de la frontera
	-Combatir pandemias de influenza
	-Fortalecer la Iniciativa Global de Seguridad en Salud
	-Intercambio de información de acumulación de inventarios
	-Coordinar la vigilancia y actividades de laboratorio
	-Desarrollar mapeos sobre virus
	-Prevenir el abuso de alcohol y suicidio en comunidades indígenas
	-Calidad de productos farmacéuticos
Capital humano	-Desarrollo de cooperación para el desarrollo del capital humano ampliando alianzas en materia de educación superior, ciencia y tecnología, a través de un mayor número de becas, desarrollo de proyectos de investigación conjuntos e intercambio de académicos

Cuadro 4. Agenda para la Seguridad

TEMA	INICIATIVA
<i>Protección contra amenazas externas</i>	
Seguridad de viajeros	-Desarrollar e instrumentar estándares biométricos (NEXUS, FAST, SENTRI)
	-Desarrollar e instrumentar medidas de seguridad migratoria compatibles
	-Compatibilidad de los sistemas de intercambio de información en viajeros de alto riesgo
Seguridad de Carga	-Asegurar la cadena de abastecimiento (FAST)
	-Desarrollar estándares compatibles, tecnología y procesos de seguridad de cadenas de abastecimiento intermodales
	-Asegurar sistemas compatibles de control de exportaciones nacionales e internacionales
	-Controlar la importación y exportación de materiales nucleares y radioactivos
Bioprotección	-Evaluaciones conjuntas sobre amenazas y vulnerabilidades
	-Elaborar protocolos de asistencia para emergencias fronterizas
	-Estrategias para el almacenamiento de contramedidas humana y animal
	-Mitigar el riesgo de amenazas hacia plantas y productos alimenticios
	-Intercambio de información sobre procuración y emergencias
	-Vigilancia de salud humana, animal y vegetal. Monitoreo de enfermedades infecciosas
	-Vigilancia de la investigación en salud pública
<i>Prevención y respuestas a amenaza dentro de América del Norte</i>	
Seguridad de aviación	-Establecer un mecanismo de monitoreo comparable de pasajeros aéreos
Seguridad marítima	-Mejorar seguridad de puertos, embarcaciones y cargamentos
	-Compatibilizar regímenes regulatorios y operativos de seguridad marítima
Cooperación en procuración de justicia	-Cooperación de intercambio de información y aplicación de ley para combatir actividades ilegales y criminales
	-Esfuerzos contra terrorismo
	-Cooperación en detención y remoción de migrantes ilegales a sus países de origen
Cooperación en inteligencia	-Establecimiento entre autoridades de los tres países para compartir listas de terroristas
Protección, prevención y respuesta	-Desarrollar e implementar estrategias compatibles de protección y respuesta, así como programas de infraestructura crítica
	-Desarrollar planes conjuntos de respuesta a incidentes y emergencias
<i>Aumento de la eficiencia del flujo seguro de tránsito de bajo riesgo a través de fronteras compartidas</i>	
Agilización fronteriza	-Mejorar la eficiencia de la infraestructura fronteriza. Uso de los programas FAST, SENTRI y NEXUS
	-Trabajar con representantes del sector privado, estados y municipios para desarrollar capacidad de infraestructura fronteriza de largo plazo
Cooperación en ciencia y tecnología	-Incorporar equipo de alta tecnología en la frontera México-EU para el flujo eficiente y seguro de personas y bienes
	-Establecer investigación conjunta para ciencia y tecnología relacionada con la seguridad

Con la revisión de estas iniciativas, la agenda de ASPAN nos habla de las nuevas necesidades de América del Norte. Y aunque no representa una reforma al TLCAN, constituye una ampliación de temas que quedaron rebasados en el Tratado y/o que simplemente no fueron incluidos, como por ejemplo, la energía, al tiempo que la seguridad se erige como un tema central de su aplicación. En tal sentido, esta Alianza puede ser considerada como un mecanismo de inclusión de temas prioritarios de negociación entre los países.

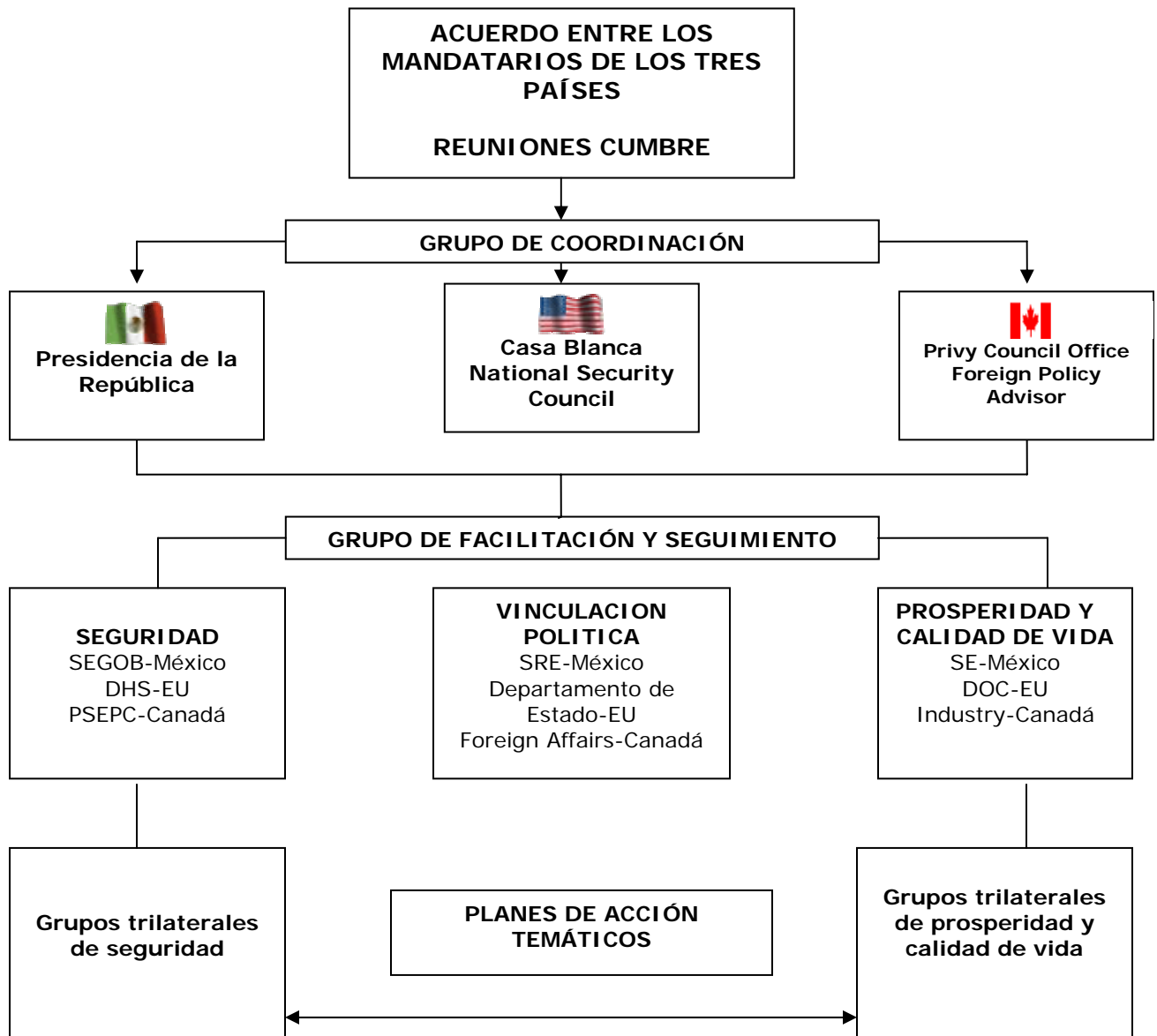
Y es esto lo más llamativo de la ASPAN, el reforzamiento del modelo intergubernamental de toma de decisiones para guiar la integración y la estructura institucional que de ello se desprende para su funcionamiento. Primordialmente, la ASPAN es un acuerdo de cooperación establecido al más alto nivel, esto es, firmado y dirigido por los ejecutivos de México, Canadá y Estados Unidos. Institucionaliza la celebración programada de reuniones anuales de trabajo entre los tres ejecutivos, en la figura de "reuniones cumbre", y apuntala la tendencia de conducir la integración a través de acuerdos informales de los que se derivan estructuras intergubernamentales para su instrumentación. Aquí hay que tomar en cuenta un elemento para su operación, pero sobre todo para entender las consecuencias de su aplicación y es, precisamente, el referido a su efecto armonizable, pues más allá del carácter informal que le distingue, los gobiernos parecen preferir el uso de esta vía informal para crear marcos legales y regulatorios con el propósito de administrar los temas de la agenda regional, y a final de cuentas, los temas en los que tienen intereses prioritarios.

Para estos fines, la ASPAN reproduce una cadena de mando intergubernamental que involucra a un conjunto de secretarías y ministerios que desarrollan redes transgubernamentales. Estructurada como un mecanismo de cooperación, las iniciativas que contiene la ASPAN condensan más los intereses domésticos de cada país que los que pudieran desprenderse de un mecanismo regional.

Indudablemente, los tres países no crearon nuevos mecanismos para dar vida a la ASPAN como marco de referencia institucional, sino que

resolvieron apoyarse en las redes transgubernamentales existentes para su administración, empoderando con ello a estas agencias gubernamentales (Ackleson y Kastner, 2005: 8). Esta cadena de mando, por supuesto, se genera en el poder ejecutivo y tiene un enfoque descendente de apoyo para el cumplimiento de metas muy precisas y con tiempos establecidos.

Esquema 1. Estructura transgubernamental de la ASPAN



Fuente: Presidencia de la República.

La organización de la ASPAN necesita de la creación de grupos de trabajo para las dos agendas. En un primer nivel, el más alto de coordinación, se ubican las oficinas ejecutivas de los mandatarios. Así, la Presidencia en México, junto con el Consejo Nacional de Seguridad de Estados Unidos y la Oficina del Consejo Privado de Canadá son los órganos encargados de dirigir y coordinar las actividades de la Alianza, incluyendo el proceso de evaluación y de instrucción para nuevas tareas.

A nivel ministerial, los mandatarios delegaron funciones de operación y seguimiento a tres tipos de secretarías y/o ministerios. El tema de seguridad está coordinado por la Secretaría de Gobernación de México, el DHS de Estados Unidos y el Ministerio de Seguridad Pública canadiense. La agenda sobre prosperidad y calidad de vida se coordina a partir de las relaciones transgubernamentales desarrolladas entre la Secretaría de Economía, el Departamento de Comercio de Estados Unidos y el Departamento de Industria de Canadá. En este nivel se deriva uno más que integra a grupos trilaterales de trabajo, esto es, integrado por funcionarios intermedios de los tres países quienes son los encargados de ejecutar los planes de acción sectoriales o temáticos. Estos grupos son coordinados por un "líder operativo" que recae en la figura de un funcionario con nivel de subsecretario o equivalente, y es el responsable de incluir en las actividades de cooperación a otras agencias gubernamentales, así como también de realizar consultas con actores no gubernamentales, como los empresarios, y otros interlocutores relevantes.

Alternamente existe otro grupo de vinculación política a cargo de las agencias de relaciones exteriores, la Cancillería mexicana, el Departamento de Estados de Estados Unidos y el Ministerio de Relaciones Internacionales canadiense, que junto con los grupos de seguridad y prosperidad integran un grupo de facilitación y seguimiento de la Alianza.

Cabe señalar que el trabajo técnico del que acabamos de hablar se acompaña de una coordinación estratégica que, en el caso de México, está a cargo de la Secretaría de Economía y el CISEN, y aunque lo anterior se realiza conjuntamente con la Presidencia de la República, ésta se mantiene

relativamente al margen, pues la organización del trabajo de coordinación y ejecución descansa en las entidades señaladas. Pero un rasgo que es importante destacar es la dinámica que hace evidente la ASPAN y que se relaciona con el afianzamiento de los vínculos que ya existían entre otras agencias gubernamentales que ahora se coordinan con los líderes operativos.

La ASPAN se apoya en las redes transgubernamentales existentes en los tres países para dar cumplimiento a las disposiciones de la misma. Mediante grupos técnicos de trabajo los gobiernos buscan avanzar en determinadas materias a corto y mediano plazos, a través del intercambio de información, la homologación de normas, la compatibilización de procedimientos, la aplicación de tecnologías, el desarrollo de marcos de referencia, el diseño de estándares comunes y el uso de mejores prácticas. Pero lo anterior, tal como lo conciben los gobiernos, no precisa de la armonización de legislación vinculante entre los tres países, en el sentido de establecer legislación de carácter comunitario.

Sin mayores expectativas de que a través de la ASPAN se avance hacia un nivel superior de integración en la región, lo que en la práctica ha significado la Alianza tiene que ver con un proceso de rearticulación institucional que, a través del desarrollo de redes y funciones transgubernamentales, ha ayudado a reordenar la cooperación. Destaca el establecimiento y consolidación de estos grupos de trabajo en una multiplicidad de materias¹⁰² que involucran a igual densidad de agencias gubernamentales que, de manera cotidiana, manejan los temas de la agenda. Con ello, lo que se pretende es establecer un marco de entendimiento que facilite la cooperación a través de una compatibilización y/o armonización que permita trabajar respetando las diferencias jurídicas en los tres países, sin que ello exija un efecto de supranacionalización entre los tres países, aunque en la práctica esto parece un efecto similar, por el tipo de acuerdos de homologación legal que adoptan los países.

¹⁰² Estos grupos de trabajo están organizados en función de los temas de las Agendas de Prosperidad y Seguridad, presentadas en los cuadros 3 y 4.

Y es precisamente en un modelo de esta naturaleza en donde se percibe nítidamente la centralidad que adquieren las redes transgubernamentales para dar sentido a la intencionalidad política impresa por los gobiernos, y a final de cuentas, al propio proceso de integración. La preexistencia y consolidación de grupos de trabajo especializados en determinadas materias se reproduce en función de una dinámica propia que, con independencia de las grandes líneas programáticas dictadas en las capitales de los tres países, han llevado a construir comunidades regionales de funcionarios que acotan su función a la realización de un trabajo técnico de coordinación y ejecución.

El empoderamiento de estas redes se observa, efectivamente, en el acercamiento, aparentemente efectivo, entre actores de tipo inter y transgubernamental, mejorando con ello los canales de comunicación entre agentes horizontales, pero evidencia, por otro lado, sus limitaciones en otro tipo de vinculación como la vertical, referida a la (in)capacidad que tienen para dar respuestas a demandas provenientes de la sociedad en un contexto regional en el que la interacción económica afecta a un número considerable de agentes económicos y sociales.

En todo caso, lo que parece estar propiciando es el establecimiento de bases más sólidas para mejorar los espacios de interlocución entre los tres gobiernos, al tiempo que puede permitir crear posibilidades para acercar sus intereses. Valdría la pena señalar que un esquema como éste podría fortalecer la relación entre México y Canadá en un contexto de marcada asimetría con respecto a Estados Unidos.

En este marco, la Alianza opera desde la perspectiva de estructuración bisagra transgubernamental en la que los funcionarios involucrados intercambian información con sus contrapartes para expandir marcos regulatorios y de facilitación para los temas sectoriales contenidos en la misma. A dos años de su puesta en marcha, en el marco de la celebración de la segunda reunión trilateral de la Alianza de agosto de 2007, fueron anunciados los avances que hasta ese momento había reportado el trabajo de estas redes transgubernamentales. Un punto prioritario es la cooperación

en materia regulatoria a fin de crear órganos reguladores trilaterales para sectores clave.

Tras la adopción de un acuerdo sobre Cooperación Regulatoria, los gobiernos han establecido un plan de acción que busca:

1. Fortalecer la cooperación regulatoria a través de una mayor transparencia en el proceso de establecimiento de reglas, del intercambio de información y la promoción de mejores prácticas;
2. Facilitar las regulaciones a partir de un análisis o evaluación a cargo de los grupos de trabajo transgubernamentales en las materias de interés de las partes, y
3. Fomentar la compatibilidad de regulaciones, promover la adopción de estándares internacionales, así como la adopción voluntaria de estándares a nivel doméstico.

Como vemos, la magnitud que puede tener este plan para el futuro organizacional y procedimental para la región no es menor, pues trata de conducir a los tres países y sus respectivos cuerpos burocráticos hacia un mayor acercamiento sobre la manera en que debe conducirse el proceso de creación de reglas. Llama la atención la consolidación de los agentes gubernamentales en esta dinámica, pues a través del intercambio oportuno de información, el incremento de los contactos entre agencias regulatorias entre los tres países o de manera bilateral, se pretende alcanzar una mayor consistencia en los procesos regulatorios en sectores como las industrias automotriz y química, el transporte y las tecnologías de información y comunicación. De tal modo, el plan busca una mayor compatibilidad regulatoria que se vea reflejada en prácticas, políticas, directivas y disposiciones; por supuesto, esto tendrá un efecto significativo en los procesos de reforma y revisión de ciertas regulaciones.

Adicionalmente, este plan ofrece el respeto a estándares de salud, seguridad y protección ambiental, lo que muestra un cambio relevante en la manera en que se pueden interrelacionar los temas de la agenda regional,

aunque poco nos habla de un cruce transversal efectivo de estos temas en el que los tres países estén dispuestos a instrumentar desde una perspectiva regional, pues hasta ahora ha predominado, en la problemática ambiental, por ejemplo, un tratamiento nacional.

Por otro lado, se acordó la implementación de paquetes de cambios a las reglas de origen, así como principios comunes para el comercio electrónico. Destacan, también, el Plan de América del Norte para la Pandemia de la Influenza Aviar, la Acción Estratégica sobre Propiedad Intelectual que busca combatir la piratería de patentes y la falsificación de marcas, y un Acuerdo Trilateral para la Cooperación de Ciencia y Tecnología en Energía que pretende fortalecer la seguridad energética, la protección ambiental y la sustentabilidad económica.

Desde una perspectiva estrictamente transgubernamental, la ASPAN consolida la actuación de los gobiernos como agentes de cambio y privilegia, por lo tanto, la negociación intergubernamental como vía para la toma de decisiones en torno al futuro de América del Norte como región. No obstante ello, se mantiene la relación privilegiada con el sector empresarial, pues tras la creación en 2006 del Consejo de Competitividad de América del Norte (NACC por sus siglas en inglés) como un mecanismo integrado por líderes empresariales de los tres países, los gobiernos aceptan recomendaciones provenientes de este sector a través de reuniones anuales con los ministros y secretarios de las dos agendas, a fin de promover la competitividad y trabajar conjuntamente para eliminar barreras al comercio.

Por su parte, en materia de seguridad se sigue avanzando en la instrumentación de nuevas tecnologías como la de los programas SENTRI, NEXUS y FAST, entre otros.

Estas acciones instrumentadas y las establecidas en las dos agendas muestran un manejo sectorial de aplicación técnica que está inserto en una visión ya consolidada en América del Norte de no contaminar o politizar la agenda global por conflictos concretos que se presenten entre los países. Lo que se observa con este tipo de mecanismos, como lo sugieren Ackleson y Kastner, es el establecimiento de un andamiaje complejo que da estructura y

dinamiza proyectos particulares que se desarrollan de manera desagregada entre agencias gubernamentales, en el campo de la regulación que está siendo instrumentada por los tres gobiernos (2005: 15).

Lo anterior busca garantizar la seguridad y la prosperidad de la región a través de un mayor acceso al mercado, la reducción de costos de transacción, así como el establecimiento de estrategias comunes para temas como seguridad, flujos y servicios financieros, tecnología, comunicaciones, energía, transporte, comercio electrónico, medio ambiente, etc.

Esta articulación en una estructura de tipo bisagra, nos habla del predominio del enfoque intergubernamental, aunque hay que destacar la inclusión de otros actores como las élites empresariales en tanto agentes especializados para concretar la integración económica. De igual manera, hay que mencionar la participación de otros actores gubernamentales, particularmente los que descansan en la figura de gobiernos locales fronterizos para dar cumplimiento a los objetivos que en materia de seguridad e intercambio comercial transfronterizos ha estipulado la Alianza. En este sentido, hay que hacer notar que la ASPAN ha privilegiado los nexos entre gobiernos, así como la vinculación de estos con los empresarios, y aunque en esencia sea un acuerdo sustentado en la transparencia pública, es evidente el frágil vínculo que establece con la sociedad en su conjunto en contextos de creciente democratización en los tres países, particularmente en la perspectiva de una mayor vinculación con el exterior.

Otro aspecto que nos interesa destacar, y que se desprende de la flexibilidad inherente a la ASPAN, es su desarrollo en un esquema de bilateralismo dual, pues tal como está establecido, es por definición un mecanismo trilateral, pero el manejo de algunos temas, particularmente aquellos relacionados con ciertos asuntos de seguridad y de creación regulatoria, se da a través de vías bilaterales, aunque no está descartado que posteriormente un tercer país se agregue. Lo que hay que notar es que en esta dinámica bilateral Estados Unidos siempre aparece en el centro de articulación de las actividades.

En todo caso, la ASPAN es claro signo del tipo de reorganización futura que se experimentará en América del Norte, una reformulación rubricada por el control de los gobiernos, apoyada en cadenas de mando de estructuras transgubernamentales. La preferencia por estos acuerdos informales de alta flexibilidad, por un lado, monopoliza el rumbo de la integración en los gobiernos, pero también puede abrir la posibilidad de someter en la mesa de negociaciones la discusión de temas e intereses prioritarios para los países en un mecanismo institucionalizado.

Este tercer momento generacional es sintomático del curso que seguirá la integración en América del Norte. El control ejercido por parte de los gobiernos sobre los temas de la agenda, administrados institucionalmente en este tipo de mecanismos, nos habla no sólo de la naturaleza intergubernamental de la integración en la región, sino de las limitaciones que un esquema de estas características tiene en un contexto de creciente interacción social y económica. Es evidente la centralidad que tienen los agentes gubernamentales en el diseño de las instituciones necesarias para manejar los intereses prioritarios de los gobiernos. La nula discusión de estos mecanismos de cara a la sociedad o frente a otros poderes políticos, como los cuerpos legislativos, es un indicador muy claro del déficit democrático que presenta la integración en América del Norte en tanto proceso de redefinición de proyectos regionales. Más aún, en este marco ha sido desarrollada una vinculación privilegiada con el sector empresarial que nos da cuenta de una integración autodirigida por este binomio, por lo que el futuro de América del Norte parece estar definido por la actuación de sus élites, pero no por sus sociedades.

CONCLUSIONES

La investigación realizada nos ha permitido comprender diversos aspectos de la dinámica de la construcción institucional en América del Norte, a partir de la firma del TLCAN. En primer lugar, nos parece importante destacar que la manera en que han sido reconfigurados los vínculos institucionales en América del Norte con la operación del Tratado y sus organismos asociados, habla de la edificación de una peculiar arquitectura institucional que es indicativa de un modelo de gobernanza que ha derivado en nuevas formas de organización y de toma de decisiones para los temas de la agenda que comparten México, Estados Unidos y Canadá.

Como lo vimos a lo largo del cuerpo de la tesis, el efecto que han tenido el Tratado y otros acuerdos posteriores es el de la conformación de un diseño híbrido de mecanismos institucionales generador de prácticas y comportamientos específicos para la administración de determinados asuntos. La densidad institucional que hemos reconstruido, traducida en acuerdos formales, informales, trilaterales y/o bilaterales, da cuenta de la complejidad de las negociaciones a través de las cuales se dio sentido y operatividad a tales mecanismos. Dentro de tal complejidad, destaca el hecho de que la evolución institucional se ha relacionado más con la creación de cuerpos técnicos de decisión para temas muy específicos que con la constitución de un sistema político-jurídico de alcance regional con atribuciones legales para abordar los problemas inherentes a un creciente proceso de integración.

Complementariamente, esta investigación propuso desarrollar una cartografía institucional de la región que diera cuenta de las propiedades subyacentes a los acuerdos y mecanismos institucionales de la era TLCAN. A la pregunta general sobre el tipo de mediaciones político-legales que derivaron en arreglos institucionales determinados, ubicamos tres momentos relacionados con dinámicas de negociación específicas de las cuales se desprendieron, en consecuencia, lógicas de actuación diferenciadas por el

tipo de disposición de recursos institucionales y la participación de actores en el proceso de toma de decisiones.

La división en tres momentos o generaciones fue muy útil para comprender el alcance que ha tomado la integración en términos institucionales, esto es, qué tipo de acuerdos o estructuras la sustentan y le dan direccionalidad en América del Norte. El primer momento, en el que surgen los organismos formales para dar operatividad al TLCAN y a los Acuerdos Paralelos, es relevante porque inaugura un proceso de legalización al que los tres países decidieron someter el tratamiento de temas como el intercambio comercial. De hecho, la manera en que se decidió institucionalizar este tema central en las preferencias gubernamentales, nos habla mucho del sentido que desde el inicio fue otorgado por los negociadores del Tratado a la integración en la región, pues el establecimiento de un cuerpo de carácter minimalista como la Comisión de Libre Comercio condensaba la preferencia por concentrar los procesos de deliberación y de toma de decisiones en las capitales de los tres países, esto es, en el nivel de la negociación intergubernamental.

Ciertamente, desde la puesta en marcha del TLCAN en 1994 hasta el establecimiento de las alianzas informales de principios del siglo XXI, se percibe esta preferencia por consolidar un modelo institucional que privilegia la negociación y discusión intergubernamentales sobre cualquier otra vía. Ello ha generado –y sigue generando–, consecuentemente, un efecto de armonización por la incorporación de un patrón de homologación de prácticas, procedimientos y regulaciones que comparten las tres burocracias en el cumplimiento de los objetivos del Tratado y de otros acuerdos como ASPAN.

Pero este creciente efecto de armonización de reglas parece no ser exportable hacia otros temas de la agenda regional, como se constató en la investigación sobre las Comisiones para la Cooperación Ambiental y Laboral. Ciertamente, a estos mecanismos hay que entenderlos como acuerdos de cooperación y de intercambio de información que lejos están de consolidarse o avanzar hacia regímenes sustantivos en cuanto al manejo de la

problemática ambiental o laboral, o bien de concretar un sistema vinculante de derechos y obligaciones a nivel regional.

A este respecto, pudimos comprobar cómo la limitada delegación de autoridad en un cuerpo regional se desprende del carácter accesorio que le fue asignado a estas comisiones en el proceso de negociación del TLCAN bajo la lógica intergubernamental. Así, estos organismos, más que ser fruto de una dinámica en la que se transite hacia una estructura político-institucional regional capaz de controlar el proceso de toma de decisiones y de desarrollar un sistema de valores, surgieron como producto de los cálculos y preferencias gubernamentales. En ellos jugó más la percepción de la manera en que se podrían desahogar tales problemáticas en determinados contextos de exigencia social, que en el establecimiento de una lógica consistente, expansiva y transversal, vinculada al libre comercio en un contexto de integración regional. Así, el efecto aparejado con la institucionalización de estos temas ha tenido que ver, más bien, con una cierta apertura de canales de participación para agentes no estatales que le imprimen una dinámica particular a la gobernanza de estos asuntos en América del Norte, como lo vimos particularmente en el plano ambiental.

Por su parte, la concreción de los acuerdos pertenecientes al segundo momento se corresponde con una lógica de negociación parecida a la de las comisiones surgidas por los Acuerdos Paralelos, pero es ilustrativa de otra de las rutas de institucionalización entre los tres países: la suscripción de acuerdos bilaterales en un esquema regional. De igual modo, se vuelve a evidenciar la disposición de ciertos recursos institucionales en función de la particularidad temática a tratar y las vías utilizadas para solventar las dificultades de la interdependencia. Así, la institucionalización de un aspecto de la problemática ambiental en la región fronteriza México-Estados Unidos a través del BDAN y la COCEF muestra la existencia de una relativa dispersión de autoridad hacia otros niveles, particularmente hacia el local, en donde la participación comunitaria se ve favorecida por el tipo de beneficios que pueden reportar estos organismos para el desarrollo de las comunidades, sin que exista de por medio una mediación gubernamental. Pero no obstante

este efecto dispersor que involucra una mayor participación pública y social, así como la creación de un canal entre el público y estos mecanismos, siguen concentrándose en el nivel nacional las capacidades políticas de delegación y distribución de recursos financieros que tanto contribuyen a la supervivencia de este tipo de mecanismos.

El tercer momento que da cuenta del modelo informal de reorganización, desde nuestra perspectiva bosqueja el futuro político-institucional de la región a partir de la consolidación del enfoque intergubernamental, el manejo informal de los temas y la institucionalización de éstos ya sea por vías bilaterales y/o trilaterales. Hay que hacer notar que este carácter informal contiene también un efecto armonizable de regulaciones, prácticas y procedimientos entre los gobiernos, y es en ellos en donde se ubica la capacidad de orientación y monitoreo institucional. Si bien este modelo de institucionalización concentra la toma de decisiones en el nivel gubernamental, soslayando que la autoridad se disperse hacia un campo de intervención de tipo supranacional, es proclive a una diseminación de la misma hacia los planos subnacional y privado. Consideramos, pues, que esta evolución hacia la “informalización”, parece estar sentando las bases de la marcha institucional en la región, que se irá sobreponiendo a los mecanismos formales establecidos, consolidando con ello el control intergubernamental de los temas de la agenda.

Ciertamente, los mecanismos analizados cumplen un papel técnico aparejado al cumplimiento de las agendas de los gobiernos, y no es clara la existencia de un efecto vinculante o de efectiva cooperación entre las comisiones y las alianzas informales. Esta ordenación de mecanismos institucionales propende hacia una yuxtaposición en la que éstos se presentan como órganos paralelos, inconexos y sin criterios explícitos de transversalidad que los comunique orgánica y programáticamente.

Así pues, la administración de los temas parece depender más de los vínculos de interdependencia, de naturaleza profundamente asimétrica, que de los marcos institucionales creados por el TLCAN. Lo que se experimenta, entonces, es la utilización ya sea de canales formales o informales, que

puedan tejer redes de comunicación, de reglas y procedimientos a fin de manejar la creciente interacción entre los gobiernos y de éstos con la sociedad civil organizada, el sector privado y agentes locales.

Consecuentemente, parece darse un fenómeno de reorganización en el que estos mecanismos institucionales se amoldan a las necesidades y lógicas de los países y no otro en donde estas instituciones tiendan a regular en una perspectiva regional o comunitaria prácticas y comportamientos, aunque hay que señalar que se ha experimentado un cambio institucional significativo en los actores.

Así, la evolución institucional en América del Norte da cuenta de las diversas rutas que se han seguido a fin de concretar ciertos mecanismos institucionales que satisfagan las prioridades de los gobiernos con respecto a los temas de interés de sus agendas. Ha obedecido, por ello, a la manera en que los tres países están dispuestos a ubicar ciertos recursos, lo que provoca variaciones importantes en función del sector de intervención.

Y es a partir de las prioridades de los tres gobiernos que podemos comprender la velocidad del proceso de integración, así como la intensidad en la cooperación de los temas de la agenda trilateral o bilateral. Hemos visto que más que articularse estos mecanismos en un sentido orgánico como parte de un acuerdo regional mucho más comprehensivo, la *práctica* de la interacción entre los tres países se formula por la priorización de temas a los cuales los actores involucrados les imprimen velocidades diferentes.

La preferencia por la adopción de acuerdos formales o informales, trilaterales o bilaterales está relacionada, entonces, directamente con la dimensión de los temas. Efectivamente, es a través de la agenda y de las prioridades gubernamentales sobre ella, que América del Norte se ha rearticulado en términos institucionales. Por ello se entiende que se avance de manera más sustantiva en ámbitos como el intercambio comercial o la seguridad fronteriza, que en otros como el ambiental o el desarrollo social.

Y aunque es clara una mayor convergencia de intereses y prioridades, es obvio cómo se superponen algunas prioridades sobre otras, como ha sido el caso de la cooperación estratégica y programática relacionada con la

seguridad, central para Estados Unidos, sobre las relacionadas con la prosperidad y el desarrollo social, que serían altamente beneficiosas para México.

De todo lo anterior, se desprende la conclusión de que el alcance que ha adquirido la institucionalización en América del Norte a partir de la operación de los mecanismos de operación asociados con el TLCAN ha propiciado:

1. El establecimiento de reglas y procedimientos tanto en un marco formal como en otro informal que ha permitido nuevas formas de organización y cooperación intergubernamental, a la vez que ha limitado trascender efectivamente la frontera de la administración intergubernamental a una escala regional;
2. La existencia de un efecto de armonización relacionado con la homologación de normas y procedimientos, e incluso de una creciente convergencia de valores entre los tres gobiernos en temas como el libre comercio y la seguridad; y
3. La generación de campos de intervención en los que de manera marginal se incluye la presencia de otros niveles de gobierno y agentes no estatales.

Como vemos, la integración de América del Norte se encuentra fuertemente determinada por la actuación y dirección que le impriman los gobiernos. La utilización del enfoque de la gobernanza multinivel nos ayudó a comprender las limitaciones de América del Norte como acuerdo regional.

La manera en que en esta investigación trató de construirse un concepto sobre la gobernanza en la región partió de la ubicación y reconocimiento de las características genealógicas de los acuerdos institucionales aparejados con la lógica del TLCAN desde el momento mismo de su negociación y de su diseño, pues ahí radica el sentido de los mismos, y por ende, de la integración. Bajo un nuevo marco institucional, con la aparición de órganos formales o informales, trilaterales o bilaterales, se

desencadenaron una serie de dinámicas que han reconfigurado a los actores, mismos que en estas condiciones institucionales vieron modificados su identidad, alcance y potencialidad en el trato con sus respectivos interlocutores. Lo anterior, por supuesto, ha incidido en la intensidad del cambio institucional aparejado con la actuación de los agentes participantes.

Como vimos en el apartado teórico de la investigación, en un esquema de vinculación internacional, estos organismos son potencialmente capaces de generar nuevos comportamientos, así como de promover una expansión de expectativas en los actores participantes. Por ello, la dinámica de institucionalización en América del Norte debe comprenderse a la luz de la interacción entre el marco jurídico como punto de partida y la eficacia de los distintos actores involucrados para modificarlo.

En este sentido, tal como lo hemos señalado, los mecanismos creados al amparo del TLCAN no han sido capaces de modificar sustantivamente al propio Tratado como marco institucional a fin de escalar hacia una organización regional de los asuntos que establezca reglas comunes o supranacionales a las que se tengan que ajustar los países. No obstante ello, por la vía informal, con la adopción de acuerdos como ASPAN, se pretende modificar o actualizar los términos de intercambio superados en el TLCAN, así como también han sido introducidos reglas y procedimientos para el manejo de la seguridad y el medio ambiente, por ejemplo, desde una perspectiva regional, pero que coloca a los gobiernos como ejecutores centrales.

Así pues, distinguimos que el rasgo predominante de la reorganización institucional pasa por el fortalecimiento de la actuación gubernamental y por el empoderamiento de las redes transgubernamentales, pues es en ese nivel donde descansa la creación de canales de información, comunicación, cooperación y regulación, y a final de cuentas, donde se concentra el ejercicio de la autoridad; pero también pasa por la relación que estos agentes y redes gubernamentales han establecido con otros actores sociales, privados y locales, y por tanto, por la calidad y densidad de estos nexos y articulaciones establecidos.

En este plano en el que prevalece la lógica gubernamental como eje de reorganización institucional en la región, pudimos observar, no obstante, un relativo fenómeno de dispersión de autoridad hacia otros niveles de actuación. La emergencia de agentes sociales afectados por la problemática ambiental es claro ejemplo de la manera en que puede incluirse la actuación de actores locales o sociales en la administración y gestión ambiental como quedó demostrado en el esquema bilateral de la COCEF. Consecuentemente, los actores sociales y locales han aprendido ciertas prácticas que hacen de los acuerdos regionales, espacios privilegiados para la cooperación. Es notable cómo la CCA y la COCEF promueven una relativa desagregación del proceso de toma de decisiones por el peso que llegan a tener agentes subestatales y sociales en los cuerpos administrativos, así como por el acceso que tienen a mecanismos de petición ciudadana, pero lo cierto es que su limitada representatividad no toca de manera sustantiva el funcionamiento de estos organismos, además que parecen haberse diluido aquellos contextos de exigencia que dieron origen a estas comisiones. Lo destacable en un modelo de institucionalización como éste es la calidad de la participación e interlocución de estos agentes y su creciente inserción en los procesos de toma de decisiones.

En este esquema, son los empresarios los que han consolidado un lugar privilegiado al construir alianzas con los gobiernos. El predominio intergubernamental de la integración se articuló, en el marco de una efectiva participación social, con el activismo de los sectores empresariales que colocaron sus objetivos dentro de las prioridades de la agenda de la integración comercial, como preferencias que han predominado tanto en los acuerdos formales como en los informales.

Como lo establecimos en la investigación, el binomio gobierno-empresa ha prevalecido sobre cualquier otra vinculación gubernamental, y forma parte de la centralidad que tienen estos actores en el cambio institucional aparejado con el libre comercio relativo a una creciente regulación de prácticas y procedimientos. La formulación de una preferencia como ésta, de vincular al sector público con el privado, ha propiciado una

adaptación de la lógica empresarial a una dinámica de integración comandada por las élites gubernamentales, como se ha evidenciado recientemente en la conformación de acuerdos informales como la Sociedad para la Prosperidad, la Alianza México-Canadá y la propia ASPAN. Pero hay que recordar el carácter accesorio de estas alianzas, particularmente de las dos primeras, ya que en la práctica operan como instrumentos de inversión en una situación beneficiosa ligada con los dividendos del libre comercio, más que como mecanismos orientados al desarrollo social de las comunidades marginadas en México, como supuestamente se ha pretendido con su establecimiento.

Como todo proceso institucional, el que nos ocupa tiene sus ventajas y limitaciones. Dentro de las primeras, podemos señalar que es un esquema flexible para la negociación intergubernamental, lo que puede mejorar los términos del intercambio político. La emergencia de una “burocracia trinacional” potenciada por la existencia de redes transgubernamentales a las que tanto hemos aludido, busca hacer más eficiente la aplicación de marcos regulatorios. A futuro deberá investigarse el perfil que adquirirá el surgimiento de una burocracia de esta naturaleza.

Ahora bien, lo que parecían fortalezas en esa primera etapa de formalización, esto es, el potenciamiento de los vínculos regionales a partir del establecimiento de comisiones trilaterales formales, se han ido desvaneciendo, pues ninguna de estas comisiones ha avanzado hacia desarrollos institucionales más acabados que establezcan funciones de solución de demandas y deliberación en un plano regional. Lo que terminó predominando fue un manejo pragmático de negociación informal que facilita el uso de instrumentos de administración para los temas de interés y prioridad de los gobiernos en condiciones específicas. Más aún, la naturaleza intergubernamental de estos organismos ha hecho que predominen criterios político-burocráticos proclives a impedir la instrumentación de políticas y programas que pudieran tener un efecto regional, como lo vimos en los casos del binomio COCEF-BDAN, con respecto a dificultades financieras y presupuestarias.

Y si bien en su momento, el entramado institucional derivado del TLCAN resultó innovador en torno al manejo de los asuntos comerciales, ambientales, laborales y de solución de controversias, no escaló a una dimensión verdaderamente regional capaz de generar mayores y mejores estándares de bienestar económico y social. Como realidad regional, América del Norte es un espacio en el que predominan los temas del libre comercio y la seguridad, y en el que se ha dejado poco margen para la introducción efectiva de acuerdos institucionales abocados a la solución de los problemas económicos y sociales aparejados con la interdependencia entre países profundamente asimétricos.

El panorama actual no apunta hacia otra dirección. Las preferencias gubernamentales parecen haber consolidado un patrón de convergencia con actores específicos como los provenientes del sector privado, privilegiando la idea del mercado sobre la de una efectiva prosperidad. Por otro lado, a pesar de la existencia de canales para la participación social, pública o comunitaria, América del Norte presenta un déficit democrático por el limitado alcance de estos canales.

La interlocución real parece descansar, entonces, en la cooperación intergubernamental. Ante ese panorama, lo que resulta ineludible demandar es la ampliación de los marcos de negociación e interlocución en el ámbito transgubernamental. De la calidad de los intercambios transgubernamentales parece depender la eficiencia de la institucionalización, pues ha sido a través de estas redes, con una interlocución diferenciada, como se ha discutido el curso y redireccionamiento de la integración en América del Norte. Por supuesto, esta evolución cualitativa en torno al papel que tienen los agentes transgubernamentales en la reorganización institucional de la región, se debe al reforzamiento del planteamiento inicial por concentrar en ellos el control de las actividades desde la perspectiva de vinculación bisagra. Y si bien ha habido un aprendizaje sustantivo en los tres países por su capacidad de crear comunidades de coordinación, estas redes tecnocráticas carecen aún de representatividad democrática en un contexto regional de compleja interrelación social. Hasta ahora, han sido ignoradas las demandas de grupos

interesados en la manera en que son manejados asuntos muy sensibles con el exterior y que afectan tanto a sectores sociales como productivos.

A la luz de estas condiciones, el dinamismo de la integración en América del Norte es claramente ilustrativo de las consecuencias de un modelo institucional basado en la negociación intergubernamental, en el que los países se vinculan, con mayor o menor intensidad, en función de los beneficios directos que les reporten estos mecanismos internacionales. Por ello, el principal límite a la integración en la región consiste en la predominancia del carácter pragmático con el que los actores dominantes, esto es, gobierno y empresarios, han asumido el proceso en un contexto de clara asimetría.

Y aunque en términos de aprendizaje histórico podemos hablar de una transformación significativa de los patrones de vinculación en torno a la creación de redes transgubernamentales y transnacionales, no han sido reformulados de manera sustantiva los términos de intercambio planteados originalmente en la era TLCAN. Quizás a través de acuerdos como ASPAN puedan ampliarse los espacios de negociación para temas sensibles que han superado las posibilidades de solución planteadas en el TLCAN.

Aquí radica la limitación del cambio institucional experimentado en la región, pues así como el Tratado representó un viraje de la manera en que México, Estados Unidos y Canadá se vincularían en el futuro, ha imperado el carácter pragmático de la ideología de mercado.

Lo que se vislumbra para el futuro es la consolidación del manejo y la negociación intergubernamentales, por lo que el reto consiste en ampliar esos marcos de colaboración con una mayor presencia del vector social. De aquí la necesidad de valorar a los mecanismos asociados al TLCAN como canales de participación para otros sectores, pues en un contexto regional donde son claras ciertas condiciones de asimetría, cada vez se hace más necesaria la participación de agentes subestatales, sociales y locales en las decisiones que se toman en la región desde una perspectiva más democrática.

ENTREVISTAS

PERSONA ENTREVISTADA	ADSCRIPCIÓN	LUGAR Y FECHA
Hernando Guerrero.	Director de la Oficina en México de la Comisión para la Cooperación Ambiental.	México, D.F. 23 de agosto de 2005.
Blanca Torres.	Profesora-investigadora de El Colegio de México, integrante del Comité Consultivo Público Conjunto en el periodo 1998-2000.	México, D.F. 31 de agosto de 2005.
Juan Manuel Medina.	Director General Adjunto de Cooperación Internacional de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.	México, D.F. 2 de septiembre de 2005.
Leonarda Galán.	Directora Jurídica en el Secretariado del TLCAN, sede México.	México, D.F. 5 de septiembre de 2005.
Claudia Anel Valencia.	Coordinadota de la Oficina Administrativa Nacional de México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.	México, D.F. 7 de septiembre de 2005.
Juan Carlos Baker.	Director de Evaluación y Seguimiento de Negociaciones, Secretaría de Economía.	México, D.F. 9 de septiembre de 2005.
Alicia Fuentes.	Subdirectora para asuntos fronterizos en la Dirección General de América del Norte, SRE.	México, D.F. 12 de septiembre de 2005. México, D.F. 24 de abril de 2006.
Gonzalo Bravo.	COCEF.	Entrevista telefónica realizada el 5 de mayo de 2006.
Marco Mecalco.	Subdirector para Estados Unidos, SRE.	México, D.F. 18 de octubre de 2006.
Capitán Alfonso Mota.	CISEN.	México, D.F. 27 de febrero de 2007.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y HEMEROGRÁFICAS

AALBERTS, Tanja (2002) *Multilevel Governance and the Future of Sovereignty. A Constructivist Perspective*, Amsterdam, Vrije Universiteit, Working Papers Political Science, núm. 4, diciembre.

ABBOT, Frederick (2000) "NAFTA and the Legalization of World Politics: A Case Study", en *International Organization*, vol. 54, núm. 3, verano, pp. 519-547.

ABBOT, Frederick, Robert Keohane, Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughter y Duncan Snidal (2001) "The Concept of Legalization", en Judith Goldstein et al *Legalization and World Politics*, Estados Unidos, MIT Press, pp. 17-36.

ACKLESON, Jason y Justin Kastner (2005) *The Security and Prosperity Partnership of North America*. Biennial Conference of the Association for the Canadian Studies in the United States, noviembre.

ADLER, Emanuel y Michael Barnett (1998) *Security Communities*, Gran Bretaña, Cambridge University Press.

AGGARWAL, Vinod (ed.) (1998) *Institutional design for a complex world. Bargaining, linkages and nesting*, Estados Unidos, Cornell University Press.

AGUILAR ALVAREZ, Guillermo et al (1997) "El capítulo 19 del TLCAN: revisión de resoluciones en materia de cuotas antidumping y compensatorias por paneles binacionales", en Beatriz Leycegui, William Robson y Dalia Stein (coords.) *Comercio a golpes. Las prácticas desleales de comercio internacional bajo el TLCAN*, México, ITAM-Miguel Angel Porrúa, pp. 41-63.

ALBA, Carlos et al, (2005) *A diez años del TLCAN: reorganización institucional y social*, vol. 3, México, El Colegio de México.

ALDECOA L., Francisco y Noé Cornago (1998) "El nuevo regionalismo y reestructuración del sistema mundial", en *Revista Española de Derecho Internacional*, España, vol. 50, núm. 1.

ALMOND, Gabriel (1999) "El vínculo nacional-internacional", en *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las ciencias políticas*, México, FCE, pp. 352-385.

ANDREAS, Peter (2003) *A tale of two borders: the U.S.-Mexico and U.S.-Canada Lines after 9/11*, Center for U.S.-Mexican Studies.

ANTAL, Edit (2006) "Controversias ambientales a diez años del TLCAN, desde la perspectiva de la Comisión de Cooperación Ambiental", en Monica Gambrill (ed) *Diez años del TLCAN en México*, México, CISAN/Iiec/FE, pp. 421-440.

APPENDINI, Kirsten y Sven Bislev (eds.) (1999) *Economic Integration in NAFTA and the EU. Deficient Institutionalilty*, Estados Unidos, St. Martin's Press, Inc.

ATTINA, Fulvio (2001) *El sistema político global*, España, Paidós.

BAER, Delal y Sidney Weintraub (1994) *The NAFTA Debate. Grappling with unconventional trade issues*, Estados Unidos, Lynne Rienner Publishers.

BAILEY, John (2004) "Security imperatives of North American Integration. Back to a future on hub and spokes", en Sidney Weintraub (ed.) *NAFTA's impact on North America. The first decade*, Estados Unidos, Center for Strategic and International Studies, pp. 235-260.

BAILEY, John (comp.) (2003) *Impactos del TLC en México y Estados Unidos. Efectos subregionales del comercio y la integración económica*, México, Miguel Angel Porrúa/FLACSO/Georgetown University.

BANCO Interamericano para el Desarrollo (2002) *Beyond Borders: the new regionalism in Latin America. Economic and social progress in Latin America, 2002 Report*. Referencia en Internet: iadb.org/res/publications/pubfiles-2002E_6032.pdf.

BARBOSA, Ana Paula y Mauricio Ibarra (2002) "México en América del Norte: hacia una nueva era", en Rafael Fernández de Castro (coord.) *Cambio y continuidad en la política exterior de México*, México, Ariel, pp. 95-109.

BENITEZ, Raúl y Carlos Rodríguez (2006) "Seguridad y fronteras en Norteamérica. Del TLCAN a la ASPAN", en *Frontera Norte*, vol. 18, núm. 35, enero-junio, pp. 7-28.

BENITEZ-MANAUT, Raúl (2004) *Mexico and the new challenges of hemispheric security*, Estados Unidos, Woodrow Wilson International Center of Scholars.

BENSUSÁN, Graciela (2004) "Labor regulation and trade union convergence in North America", en Sidney Weintraub (ed.) *NAFTA's impact on North America. The first decade*, Estados Unidos, Center for Strategic and International Studies, pp. 123-155.

BERRUECO, Adriana (2005) "La protección de la creatividad intelectual: diez años de cambios", en Jorge Witker (coord.) *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Evaluación jurídica: diez años después*, México, UNAM-IIIJ, pp. 23-50.

BLANTON, Robert G. (1998) *Defining the New World Order. Economic Regions and Patterns of Global Cooperation*, Estados Unidos, Garland Publishing.

BOOTH, Ken y Steve Smith (1994) *International Relations Theory*, Gran Bretaña, Polity Press, pp. 38-61.

BOUZAS, Roberto (comp.) (1997) *Regionalización e integración económica. Instituciones y procesos comparados*, Argentina, Nuevohacer Grupo Editor Latinoamericano.

BRECHER, Michael y Frank Harvey (eds.) (2002) *Realism and Institutionalism in International Studies*, Estados Unidos, The University of Michigan Press.

BRESLIN, Shaun y Glenn D. Hook (2002) *Microregionalism and World Order*, Gran Bretaña, Palgrave Macmillan.

BRUNET-JAILLY, Emmanuel (2004) "NAFTA, Economic Integration, and the Canadian-American Security Regime in the Post-September 11, 2001 Era: Multi-Level Governance and Transparent Border?", en *Journal of Borderlands Studies*, vol. 19, núm. 1, primavera.

----- *Security and Border Security Policies: Perimeter or Smart Border. A comparison of the European Union and Canadian-American Border Security Regimes*, Canadá.

BUTLER, Fiona (1999) "Regionalism and Integration", en John Baylis y Steve Smith, *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, Londres, Oxford University Press, pp. 410-428.

BUZO, Ricardo. (1998) *La integración de México al mercado de América del Norte*, México, UAM-I.

CAMP, Roderic Ai (1999) *Politics in Mexico. The decline of authoritarianism*, 3ª ed., Estados Unidos, Oxford University Press.

CAMPOS, Nauro y Jan Fidrmuc (eds.) (2003) *Political Economy of Transition and Development. Institutions, Politics and Policies*, Estados Unidos, Kluwer Academic Publishers.

CAPORASO, James (1996) "The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post Modern?", en *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, núm. 1, marzo, pp. 29-52.

CARTER, Nicole y Leonard Ortolano (2002) *The role of two NAFTA institutions in developing water infrastructure in the U.S.-Mexico border region*, CIDE, documento de trabajo núm. 107.

CASARES, Enrique y Horacio Sobarzo (comps.) (2004) *Diez años del TLCAN en México. Una perspectiva analítica*, México, FCE.

CASTRO, J. Y R. Jackson y G. Mahler (coords.) (1999) *Los sistemas políticos de América del Norte*, México, CISAN-UNAM.

CHAMBERS, Edward y Peter Smith (eds.) (2002) *NAFTA and the New Millennium*, Center for U.S.-Mexican Studies/University of Alberta.

CHAVEZ, Manuel (2004) "The North American Border Model: Local Challenges for a Security Agenda", en *Journal of Borderlands Studies*, vol. 19, núm. 1, primavera.

CIDE (2001) *Structure and choice in foreign policy analysis*, documento de trabajo sdtei 79.

CLARKSON, Stephen (2006) "Una perspectiva sobre el futuro del TLCAN desde Canadá", en Monica Gambrill (ed) *Diez años del TLCAN en México*, México, CISAN/IIec/FE, pp. 339-362.

CLOSA, Carlos (1997) *Sistema político de la Unión Europea*, España, Editorial Complutense.

COLEMAN, W. y G. UNDERHILL (eds.) (1998) *Regionalism and Global Economic Integration: Europe, Asia and the Americas*, Londres, Routledge.

CREEL, Santiago (2004) "La migración y la seguridad entre México y Estados Unidos", en *Foreign Affairs*, vol. 2, núm.2, abril-junio.

DÁVILA-VILLERS, David (ed.) (1998) *NAFTA on Second Thoughts. A plural evaluation*, Estados Unidos, University Press of America.

DE LA GARZA, Rodolfo O. y Jesús Velasco (2000) *México y su interacción con el sistema político estadounidense*, México, CIDE/Miguel Angel Porrúa.

DEERE, Carolyn y Daniel Esty (eds.) (2002) *Greening the Americas. NAFTA's Lessons for Hemispheric Trade*, Londres, MIT Press.

DEUTSCH, Karl et al. (1966) *Integración y formación de comunidades políticas. Análisis sociológico de experiencias históricas*, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina.

----- (1994) *Análisis de las relaciones internacionales*, 3ª ed., México, Gernika.

DI FILIPPO, Armando y Rolando Franco (2000) *Integración regional. Desarrollo y equidad*, México, Siglo XXI/CEPAL.

DOYLE, Michael y John Ikenberry (eds.) (1997) *New Thinking in International Relations Theory*, Estados Unidos, Westview Press.

DUSSAUGE, Mauricio (2005) "El proceso de integración europea y sus efectos en las administraciones públicas nacionales: ¿hacia la convergencia administrativa?", en *Foro Internacional*, vol. XLV, núm. 2, abril-junio, pp. 293-314.

EDEN, Lorraine y Maureen Appel (1993) "De la integración silenciosa a la alianza estratégica: la economía política del libre comercio en América Latina", en Gustavo Vega Cánovas (coord.) *Liberación económica y libre comercio en América del Norte*, México, El Colegio de México, pp. 23-72.

EISENSTADT, Shmuel (1979) "Voz de instituciones sociales", en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, vol. 6, España, Aguilar.

ELMAN, Colin y Miriam Fendius Elman (eds.) (2003) *Progress in International Relations Theory. Apraising the Field*, Estados Unidos, MIT Press.

EMMERICH, Gustavo (2003) "México-Estados Unidos: frontera eficiente, pero no abierta", en *Frontera Norte*, vol. 15, núm. 29, enero-junio.

ETZIONI, Amitia (2004) *From Empire to Community*, Estados Unidos, Palgrave Macmillan.

FAUX, Jeff (2004) "Economía y democracia en la 'constitución' del TLCAN", en *Foreign Affairs en Español*, vol. 4, núm. 1, pp. 91-105.

FEARON, James (1998) "Bargaining, Enforcement, and International Cooperation", en *International Organization*, vol. 52, núm. 2, pp. 269-305.

FERNÁNDEZ, Linda y Richard T. Carson (eds.) (2002) *Both Sides of the Border: Transboundary Environmental Management Issues Facing Mexico and the United States*, Kluwer Academic Publishers.

FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael (1995) *Cooperation in U.S.-Mexican Relations; an emerging process of institutionalization*. Tesis (doctorado) Universidad de Georgetown.

----- (coord.) (2002) *Cambio y continuidad en la política exterior de México*, México, Ariel.

----- (2004) "The functioning of NAFTA and its impact on Mexican-U.S. Relations", en Sidney Weintraub (ed.) *NAFTA's impact on North America. The first decade*, Estados Unidos, Center for Strategic and International Studies, pp. 159-185.

FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael y Beatriz Leycegui (2000) *¿Socios naturales? Cinco años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, ITAM/Miguel Angel Porrúa.

FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael y Claudia Ibargüen (2000) "Las instituciones del TLCAN: una evaluación a cinco años", en Rafael Fernández y Beatriz Leycegui, *¿Socios naturales? Cinco años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, ITAM/Miguel Angel Porrúa, pp. 475-513.

FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael y Jorge Domínguez (2001) *¿Socios o adversarios? México-Estados Unidos hoy*, México, Océano.

FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael y Erika Ruiz (coords.) (2006) *La agenda internacional de México 2006-2012*, México, Ariel.

FIX FIERRO, Héctor y Sergio López Ayllón (1997) "Comunicación entre culturas jurídicas: los paneles binacionales del Capítulo XIX del TLCAN", en *Revista de Derecho Privado*, año 8, núm. 23, mayo-agosto, pp. 19-62.

GAMBLE, A. y A. Payne (eds.) (1996) *Regionalism and World Order*, Londres, Macmillan.

GAMBRILL, Monica (2003) "Bibliografía comentada sobre integración regional", en *Perfiles Latinoamericanos*, FLACSO, año 11, núm. 23, diciembre, pp. 261-276.

----- (ed) (2006) *Diez años del TLCAN en México*, México, CISAN/IIec/FE.

GAMBRILL, Monica y Pablo Ruiz (eds.) (2006) *Procesos de integración en las Américas*, México, CISAN-UNAM.

GAMBRILL, Monica y Gustavo Acua (2006) "Teorías para analizar los procesos de integración en el continente americano", en Monica Gambrill y Pablo Ruiz (eds.) *Procesos de integración en las Américas*, México, CISAN-UNAM, pp. 13-48.

GAMEZ, Alba (2000-2001) "Probando el modelo de actor racional: política interburocrática en la política exterior de México, 1989-1994", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, Barcelona, núms. 51-52, diciembre de 2000-febrero de 2001, pp. 109-133.

GASCA ZAMORA, José (2002) *Espacios transnacionales. Interacción, integración y fragmentación en la frontera México-Estados Unidos*, México, UNAM.

GEHRING, Thomas (1995) *Integrating Integration Theory. Neofunctionalism and International Regimes*, Florencia, Italia, (EUI, documento de trabajo núm. 95139).

GOLDSTEIN, Judith (1996) "International law and domestic institutions: reconciling North American 'unfair' trade laws", en *International Organization*, vol. 50, núm. 4, pp. 541-564.

GOLDSTEIN, Judith, Miles Kalher, Robert O. Keohane y Anne-Marie Slaughter (2001) *Legalization and World Politics*, Estados Unidos, MIT Press.

GÓMEZ, Bibiana (2006) "Modelos ambientales en contextos de integración regional. Una lectura sobre América del Norte y la Unión Europea", en Miriam Alfie (coord.) *Agencias ambientales: Europa y América del Norte. Perspectivas y alcances*, México, UAM/Pomares, pp. 11-43.

GÓMEZ DÍAZ, Carlos Alberto (2005) "La recepción del capítulo X, compras del sector público del TLCAN y su impacto en la sistemática jurídica nacional en México", en Jorge Witker (coord.) *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Evaluación jurídica: diez años después*, México, UNAM-IIJ, pp. 235-262.

GONZÁLEZ, Guadalupe (2000) *Foreign Policy Strategies in a Globalized World: the case of Mexico*, México, CIDE, División de Estudios Internacionales, núm. 63.

----- (2006) "Las bases internas de la política exterior: realidades y retos de la apertura económica y la democracia", en Luis Herrera-Lasso (coord.) *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, México, FCE, pp. 155-235.

GOUREVITCH, Peter (1978) "The Second Image Reversed; The International Sources of Domestic Politics", en *International Organization*, vol. 32, núm. 4, 1978, pp. 881-912.

----- (1996) "Squaring the circle: the domestic sources of international cooperation", en *International Organization*, vol. 50, núm. 2, pp. 349-373.

GRIECO, Joseph M. (1996) "Institucionalización económica regional: la experiencia de América en una perspectiva comparada", en Arturo Borja, Guadalupe González y Brian Stevenson (coords.), *Regionalismo y poder en América: los límites del neorrealismo*, México, CIDE/Miguel Angel Porrúa Hermanos.

GRINSPUN, Ricardo y Robert Kreklewich (1999) *Institutions, Power Relations and Unequal Integration in the Americas: NAFTA as Deficient Institutionalization*,

en Kirsten Appendini y Sven Bislev (eds.) *Economic Integration in NAFTA and the EU. Deficient Institutionalilty*, Estados Unidos, St. Martin's Press, Inc.

HAAS, Ernst (1964) *Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization*, Estados Unidos, Stanford University Press.

HAKIM, Peter y Robert E. Litan (eds.) (2002) *The future of North American Integration. Beyond NAFTA*. Washington, Brooking Institution Press.

HARGROVE, Basil (2004) "Evaluación de una década. Efectos y nuevas posibles direcciones", en *Foreign Affairs en Español*, vol. 4, núm. 1, pp. 25-38.

HALE, Geoffrey (2003) "Regional Economic Specialization, "Complementary Federalism, and the Challenges of North American Integration", ponencia presentada en la conferencia *Federalism and Trans-border Integration in North America*, Canadá, Center for North American Politics and Society, Universidad de Carleton, 6-8 de febrero.

HERRERA-LASSO, Luis (coord.) (2006) *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, México, FCE.

HETTNE, Björn (2002) "El nuevo regionalismo y el retorno a lo político", en *Comercio Exterior*, vol. 52, núm. 11, noviembre, pp. 954-965.

HILL, Christopher (2003) *The Changing Politics of Foreign Policy*, Gran Bretaña, Palgrave Macmillan.

HINOJOSA-OJEDA, Raúl (1999) *Institution Building within the NAFTA Context: An evaluation of Policy Initiations from the Transnational Grassroots*, BRIE Working Papers, núm. 95, University of California, Berkeley.

HIX, Simon (1999) *The political system of the European Union*, Estados Unidos, St. Martin's Press.

HOGENBOOM, Barbara, Miriam Alfie y Edit Antal (2003) *Cross-border activism and its limits. Mexican environmental organizations and the United States*, Amsterdam, Cuadernos del CEDLA.

HOOGHE, Liesbet y Gary Marks (2001) *Types of Multi-Level Governance*, en *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 5, núm. 11, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm>

HURRELL, Andrew y Louise Fawcett (1997) *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, Gran Bretaña, Oxford University Press.

HURRELL, Andrew et al (2000) *Foreign Policy Strategies of Intermediate States*, Latin American Program-Woodrow Wilson International Center for Scholars, Estados Unidos, marzo.

HUSSEIN, Imtiaz (1997) *Dispute settlement, domestic institutions and political integration in North America. A comparative study*, CIDE, documento de trabajo sdtei 28.

INGLEHART, Ronald et al (1994) *Convergencias en Norteamérica. Comercio, política y cultura*, México, Siglo XXI.

KAHLER, Miles (1997a) *Liberalization and Foreign Policy*, Nueva York, Columbia University Press.

----- (1997b) *El nuevo regionalismo y sus instituciones*, en Roberto Bouzas (comp.) *Regionalización e integración económica. Instituciones y procesos comparados*, Buenos Aires, Nuevohacer Grupo Editorial Latinoamericano.

----- (2001) "Conclusion: The Causes and Consequences of Legalization", en Judith Goldstein et al, *Legalization and World Politics*, Estados Unidos, MIT Press, pp. 277-299.

KATZENSTEIN, Peter et al (1999) *Exploration and Contestation in the Study of World Politics*, Estados Unidos, MIT.

KEOHANE, Robert (1984) *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Estados Unidos, Princeton University Press.

----- (1986) *Neorealism and its critics*, Nueva York, Columbia University Press.

----- (1996) *Internationalization and domestic politics*, Nueva York, Cambridge University Press.

KEOHANE, Robert y Judith Goldstein (ed) (1993) *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change*, Estados Unidos, Cornell University Press.

KEOHANE, R., Joseph Nye y Stanley Hoffman (1997) *After the Cold War. International Institutions and State Strategies in Europe, 1989-1991*, 3a. ed., Estados Unidos, Harvard University Press.

KEOHANE, Robert, Andrew Moravcsik y Anne-Marie Slaughter (2001) "Legalized Dispute Resolution: Interstate and Transnational", en Judith Goldstein et al, *Legalization and World Politics*, Estados Unidos, MIT Press, pp. 73-104.

KEOHANE, R. y Lisa Martin (2003) "Institutional Theory as a Research Program", en Colin Elman y Miriam Fendius (eds.), *Progress in International Relations Theory. Appraising the field*, Londres, MIT Press, pp. 71-108.

KOREMENOS, Barbara, Charles Lipson y Duncan Snidal (2001) "The rational design of international institutions", en *International Organization*, vol. 55, núm. 4, otoño, pp. 761-799.

KOWALCZYK, Carsten y Ronald Wonnacot (1992) *Hubs and spokes, and free trade in the Americas*, Estados Unidos, National Bureau of Economic Research, octubre, working paper no. 4198.

KUPCHAN, Charles y Peter L. Trubowitz (2007), en *Foreign Affairs*, vol. 86, núm. 4, julio-agosto, pp.71-84.

LAHIRI, Sajal (ed.) (2001) *Regionalism and Globalization. Theory and Practice*, Estados Unidos, Routledge.

LARA SAENZ, Leoncio (2005) "El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte", en Jorge Witker (coord.) *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Evaluación jurídica: diez años después*, México, UNAM-IIJ, pp. 443-476.

LENNOX, Patrick, "Defence Against Help": *Canada and Transnational Security after 9/11*, ponencia presentada en el First Annual Graduate Symposium, "Revolution or Evolution? Emerging Threats to Security in the 21st Century", Halifax, Canadá, Universidad de Dalhousie.

LEYCEGUI, Beatriz, William Robson y Dalia Stein (coords.) (1997) *Comercio a golpes. Las prácticas desleales de comercio internacional bajo el TLCAN*, México, ITAM/Miguel Angel Porrúa.

LIPSON, Charles (1991) "Why are some international agreements informal?", en *International Organization*, vol. 45, núm. 4, otoño, pp. 495-538.

LIVERMAN, Diana et al (2002) *Temas ambientales a lo largo de la frontera entre Estados Unidos y México: impulsores de cambio y respuestas de ciudadanos e instituciones*, México, El Colegio de México.

LOPEZ-CORDOVA, Ernesto (2001) *NAFTA and the Mexican economy: analytical issues and lessons for the FTAA*, Banco Interamericano de Desarrollo, Buenos Aires, 40 p.

LOWENTHAL, Abraham y Katrina Burgess (comps.) (1995) *La conexión México-California*, México, Siglo XXI.

MABIRE, Bernardo (ed.) (2003) *México, Estados Unidos, Canadá, 1999-2000*, México, El Colegio de México.

MACE, Gordon y Jean-Philippe Thérien (1996) *Foreign Policy and Regionalism in the Americas*, Estados Unidos, Lynne Rienner Publishers.

MACE, Gordon y Louis Bélanger (coords.) (1999) *The Americas in Transition. The Contours of Regionalism*, Estados Unidos, Lynne Rienner Publishers.

MACE, Gordon y Louis Bélanger (2004) "What institutional design for North America?", en Sidney Weintraub et al, *Free Trade in the Americas. Economic and Political Issues for Governments and Firms*, Estados Unidos, New Horizons in International Business Series, pp. 107-126.

MANSFIELD, Edward (2003) *Economic interdependence and international conflict: new perspectives on an enduring debate*, Estados Unidos, University of Michigan.

MANSFIELD, Edward y Helen Milner (1999) "The New Wave of Regionalism", en *International Organization*, vol. 53, núm. 3, pp. 589-627.

MARCH, James G. y Johan P. Olsen (1999) "The Institutional Dynamics of International Political Orders", en Peter Katzenstein et al *Exploration and Contestation in the Study of World Politics*, Estados Unidos, MIT Press.

MARKELL, David y John Knox (eds.) (2003) *Greening NAFTA. The North American Commission for Environmental Cooperation*, Estados Unidos, Stanford University Press.

MARKS, Gary, Liesbet Hooghe y Kermit Blank (1996) "European Integration from the 1980's: State-Centric v. Multi-level Governance", en *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, núm. 3, septiembre, pp. 341-378.

MARTÍN LÓPEZ, Miguel Angel (2002) *La formación de los Tratados Internacionales. Estudio de su condicionamiento por el consentimiento del Estado y el medio y los intereses colectivos*, España, Universidad de Córdoba-Dikinson, S.L.

MATTLI, Walter (1999) *The logic of Regional Integration. Europe and Beyond*, Gran Bretaña, Cambridge University Press.

----- (2003), "Institutional Models of Regional Integration: Theory and Practice", en Robert Devlin y Antoni Estevadeordal (eds.) *Bridges for Development. Policies and Institutions for Trade and Integration*. Inter-American Development Bank.

MAYER, Frederick (1998) *Interpreting NAFTA. The science and art of political analysis*, Nueva York, Columbia University Press.

McDOUGALL, John (2004) "The Long-Run Determinants of Deep Political Canada-U.S. Integration", en Thomas Courchene et al, *The Art of State II. Thinking North America*, Canada, IRPP, pp. 3-32.

McGILLIVRAY, Fiona et al (2001) *International trade and political institutions*, Gran Bretaña, MPG Books.

McKINNEY, Joseph (2000) *Created from NAFTA. The Structure, Function, and Significance of the Treaty's Related Institutions*, Londres, M. E. Sharpe.

MITTELMAN, J. (1996) "Rethinking the 'New Regionalism' in the Context of Globalization", en *Global Governance*, vol. 2, pp. 189-213.

MOLS, Manfred (1993) "The Integration Agenda: a framework for comparison", en Peter Smith, *The Challenge of Integration: Europe and the Americas*, Londres, Transaction Books, pp. 51-75.

----- (1997) "La integración regional y el sistema internacional", en Shoji Nishijama y Peter Smith, *¿Cooperación o rivalidad? Integración regional en las Américas y la Cuenca del Pacífico*, México, CIDAC/Miguel Angel Porrúa, pp. 29-57.

MORATA, Francesc (2004) *Regiones y gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia, España, Tirant lo Blanch.

MORAVCSIK, Andrew (1991) "Negotiating the Single European Act: national interest and conventional statecraft in the European Community", en *International Organization*, núm. 45 (1), invierno, pp. 19-56.

----- (1993) "Preferences and Power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach", en *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, núm. 4, diciembre, pp. 473-524.

----- (1997) "Taking preferences seriously: a liberal theory of international politics", en *International Organization*, vol. 51, núm. 4, pp. 513-553.

----- (1998) *The choice for Europe. Social purpose and state power. From Messina to Maastricht*, Nueva York, Cornell University Press.

MUNGARAY, Alejandro y Cuauhtémoc Calderón (2001). "La economía fronteriza como umbral de una América del Norte de las regiones", en *Comercio Exterior*, núm. 3, pp. 179-180.

NISHIJIMA, Shoji y Peter Smith (1997) *¿Cooperación o rivalidad? Integración regional en las Américas y la Cuenca del Pacífico*, México, CIDAC/Miguel Angel Porrúa.

NORRIS, Clement et al (1999) *North American Economic Integration. Theory and Practice*, Gran Bretaña, Biddles Editions.

NORTH, Douglas (1990) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE.

OBAMA, Barack (2007) "Renewing American Leadership", en *Foreign Affairs*, vol. 86, núm. 4, julio-agosto, pp. 2-16.

ORTIZ MENA, Antonio (2000) *The political economy of regionalism: current theorizing and preliminary observations on the G-3 FTA*, CIDE, documento de trabajo sdtei 56.

----- (2001) *The Politics of Institutional Choice. International Trade and Dispute Settlement Mechanisms*. Tesis (doctorado) Universidad de California de San Diego.

OWEN IV, John (2002) "The foreign imposition of domestic institutions", en *International Organization*, vol. 56, núm. 2, primavera, pp. 375-409.

OYARZUN, Javier (2000) "México en el TLCAN, España en la Unión Europea: balance de la integración", en *Comercio Exterior*, vol. 49, núm. 8, agosto, pp. 698-710.

PASTOR, Robert (2001) *Toward a North American Community. Lessons from the Old World for the New*, Estados Unidos, Institute for International Economics.

----- (2004) "La segunda década de América del Norte", en *Foreign Affairs en Español*, vol. 4, núm. 1, pp. 106-119.

----- (2005) Ponencia presentada en la mesa "Cooperación y coordinación políticas", de la Conferencia Internacional *Integración en América del Norte: diálogo, cooperación política e instituciones*, México, D.F., 11 de abril.

PAYNE, Anthony (2004) "Globalization and Modes of Regionalist Governance", en David Held y Anthony McGrew, *The Global Transformations Readers. An introduction to the Globalization Debate*, Reino Unido, Policy Press Cambridge, pp. 213-222.

PELLICER, Olga, Luis Herrera y Guadalupe González (2006) "Las relaciones de México con el exterior: un breve diagnóstico", en Luis Herrera-Lasso (coord.) *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, México, FCE, pp. 25-116.

PEÑA, Sergio (2002) "Land Use Planning on the U.S.-Mexico Border: A Comparison of the Legal Framework", en *Journal of Borderlands Studies*, vol. 17, núm. 1, primavera.

PETERS, Guy (2003) *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa.

PETITEVILLE, F. (1997) "Les processus d'intégration régionale, vecteurs de structuration du système international?", en *Etudes Internationales*, vol. 28, núm. 3, pp. 511-533.

PIPITONE, Ugo (2003) *Ciudades, naciones, regiones. Los espacios institucionales de la modernidad*, México, FCE.

POITRAS, Guy (2001) *Inventing North America. Canada, Mexico and the United States*, Estados Unidos, Lynne Rienner Publisher.

POSADAS, Alejandro y Gustavo Vega (2005) "El capítulo 11 del TLCAN: protección a la inversión extranjera", en Jorge Witker (coord.) *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Evaluación jurídica: diez años después*, México, UNAM-IIJ, pp. 125-158.

PUCHET, Martín y Lionello Punzo (2001) *Mexico Beyond NAFTA. Perspectives for the European debate*, Estados Unidos, Routledge.

PUGA, Cristina (2004) *Los empresarios organizados y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, UNAM-Miguel Angel Porrúa.

PUTNAM, Robert (1988) "Diplomacy and domestic politics: the logic of two level games", en *International Organization*, vol. 42, núm. 3, pp. 427-460.

RAMOS GARCÍA, José María (2004) *La gestión de la cooperación transfronteriza México-Estados Unidos en un marco de inseguridad global: problemas y desafíos*, México, Miguel Angel Porrúa/COMEXI/Senado de la República.

RANDALL, Stephen y Herman Konrad (1995) *NAFTA in transition*, Canadá, University of Calgary Press.

RICHARDS, Donald (2005) "Trade-related intellectual property rights", en *Review of International Political Economy*, 12: 3, agosto, pp. 535-551.

RISSE, Thomas (1999) "Avances en el estudio de las relaciones transnacionales y la política mundial", en *Foro Internacional*, vol. XXXIX, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 365-403.

ROCHLIN, James (1999) *Descubriendo las Américas. La evolución de la política exterior canadiense hacia América Latina*, México, FCE.

ROMNEY, Mitt (2007) "Rising to a New Generation of Global Challenges", en *Foreign Affairs*, vol. 86, núm. 4, julio-agosto, pp. 17-33.

ROSAMOND, Ben (2000) *Theories of European Integration*, Gran Bretaña, Palgrave.

ROSAS, María Cristina (2000) "México y Canadá ante los procesos de globalización y regionalización", en Guillermo Ibarra y Ana Luz Ruelas (coords.) *México y Canadá ante la globalización. Fronteras tensionadas en América del Norte*, México, Miguel Angel Porrúa/UAS, pp. 19-64.

ROSENAU, James (1995) "¿Conexión coherente o contigüidad corriente? Teorizando sobre la conjunción México y California", en Abraham Lowenthal y Katrina Burgess (comps.) *La conexión México-California*, México, Siglo XXI, pp. 21-53.

ROZENTAL, Andrés (1993) *La política exterior de México en la era de la modernidad*, México, FCE.

----- (2006) "La agenda de política exterior de Fox: prioridades globales y regionales", en Luis Rubio y Susan Kaufman (coords.) *México: democracia ineficaz*, México, CIDAC/Miguel Angel Porrúa, pp. 129-168.

RUBIO, Luis y Susan Kaufman (coords.) (2006) *México: democracia ineficaz*, México, CIDAC/Miguel Angel Porrúa.

RUSSEL, Roberto (comp.) (1992) *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*, Buenos Aires, GEL.

SHADLEN, Kenneth (2005) "Exchanging development for market acces? Deep integration and industrial policy under multilateral and regional-bilateral trade agreements", en *Review of International Political Economy*, 12:5, diciembre, pp. 750-775.

SCHIAVON, Jorge y Antonio Ortiz Mena (2001) *Liberalización comercial y reforma burocrática en el área de tratados comerciales internacionales en México (1988-2000)*, CIDE, documento de trabajo sdtei 69.

SCHMITTER, Philippe (2002) "Neo-neo-functionalism", en Wiener, Antje et al, *European Integration Theory*, Oxford University Press.

SCHWANEN, Daniel (2005) Ponencia presentada en la mesa "Cooperación y coordinación políticas", de la Conferencia Internacional *Integración en América del Norte: diálogo, cooperación política e instituciones*, México, D.F., 11 de abril.

SLAUGHTER, Anne-Marie (2004) *A new world order*, Estados Unidos, Princeton University Press.

SMITH, Peter (1993) *The Challenge of Integration: Europe and the Americas*, Londres, Transaction Books.

----- (2000) *Talons of the Eagle. Dynamics of US-Latin American Relations*, Estados Unidos, Oxford University Press.

SÖDERBAUM, Fredrik (2002) *Rethinking the New Regionalism*, documento presentado para el XIII Encuentro de la Asociación Nórdica en Ciencia Política, 15-17 de agosto, 29 p. <http://www.socsci.auc.dk/institut2/nopsa/arbejdsgruppe23/soederbaum.pdf>

SPALDING, Mark y John Audley (1997) *Promising Potential for the U.S.-Mexico Border and for the future*, National Wildlife Foundations, noviembre.

STUDER, Isabel (2003) "NAFTA and the Future of Integration in North America", en *Voices of Mexico*, CISAN-UNAM, núm. 63, abril-junio, pp. 22-25.

----- (2006), "Los obstáculos para adoptar el modelo europeo de integración en América del Norte", en Monica Gambrill (ed) *Diez años del TLCAN en México*, México, CISAN/IIec/FE, pp. 295-322.

TORRES, Blanca (coord.) (1990) *Interdependencia. ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos*, México, El Colegio de México.

TORRES, Blanca (1999) "Las ONG ambientalistas en las relaciones México-Estados Unidos", en *Foro Internacional*, vol. XXXIX, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 453-478.

----- (2002) "The North American Agreement on Environment Cooperation: Rowing Upstream", en Carolyn Deere y Daniel Esty, *Greening the Americas. NAFTA's Lessons for Hemispheric Trade*, Estados Unidos, MIT Press, pp. 201-220.

----- (2004) "A diez años de la firma de los acuerdos ambientales vinculados al Tratado de Libre Comercio de América del Norte", en *Foro Internacional*, vol. XLIV, núm. 3, julio-septiembre, pp. 333-356.

TSEBELIS, George y Geoffrey Garret (1999) "An institutional critique of intergovernmentalism", en *International Organization*, vol. 50, núm. 2, primavera, pp. 269-299.

----- (2001) "The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European

Union", en *International Organization*, vol. 55, núm. 2, primavera, pp. 357-390.

URQUIDI, Víctor (1990) "Bases de una mayor integración económica entre México y Estados Unidos", en Blanca Torres (coord.) *Interdependencia. ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México, El Colegio de México.

VALTONEN, Pekka (2002) "Canadá y México: ¿intereses convergentes en el ámbito de América del Norte?", en *Comercio Exterior*, vol. 52, núm. 1, enero, pp. 76-79.

VANNIJNATTEN, Debora y Gerard W. Boychuk (2004) "Economic Integration and Cross-Border Policy Convergence: Social and Environmental Policy in Canadian Provinces and American States", en *Journal of Borderlands Studies*, vol. 19, núm. 1, primavera.

VARGAS, Clementina (2006) "Resolución de conflictos laborales en el marco legal del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte", en Monica Gambrell (ed) *Diez años del TLCAN en México*, México, CISAN/IIec/FE, pp. 441-450.

VEGA CANOVAS, Gustavo (2004) "La administración de las disputas comerciales y de inversión en la región de América del Norte, 1994-2002. La importancia del TLCAN", en Enrique Casares y Horacio Sobrazo (comps.) *Diez años del TLCAN en México. Una perspectiva analítica*, México, FCE, pp.273-328.

----- (2005a) "Los mecanismos de resolución de controversias en el TLCAN y los Acuerdos Paralelos de Cooperación Ambiental y Laboral: balance y perspectivas", en Carlos Alba et al, *A diez años del TLCAN: reorganización institucional y social*, vol. 3, México, El Colegio de México, pp. 29-91.

VEGA CANOVAS, Gustavo et al (2005b) *México, Estados Unidos y Canadá. Resolución de controversias en la era post Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, UNAM-IIJ.

WALLACE Hellen y William Wallace (1996) *Policy-making in the European Union*, Nueva York, Oxford University Press.

WALLACE, William (1990) *The Dynamics of European Integration*, Londres, Ediciones Pinter.

----- (1999) "The sharing of Sovereignty: the European Paradox", en *Political Studies*, vol. 47, núm. 3, pp. 503-521.

WENDT, Alexander (1999) *A Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press.

WEINTRAUB, Sydney (1992), "The North American Free Trade Debate", en *Washington Quarterly*, vol. 13, núm. 4, otoño.

----- (2004a) *NAFTA's impact on North America. The first decade*, Estados Unidos, Center for Strategic and International Studies.

WEINTRAUB, Sidney et al, (2004b) *Free Trade in the Americas. Economic and Political Issues for Governments and Firms*, Estados Unidos, New Horizons in International Business Series.

WESSELS, Wolfgang (1997) "An Ever Closer Fusion? A dynamic Macropolitical View on Integration Processes", en *Journal of Common Market Studies*, vol. 35, núm. 2, junio, pp. 267-299.

WHITING, Van (ed.) (1996) *Regionalization in the World Economy. NAFTA, the Americas and Asia Pacific*, Estados Unidos, Center for U.S.-Mexican Studies.

WIRTH, John (2002) "Nacionalismo entre vecinos: Canadá en la comunidad norteamericana", en *Comercio Exterior*, vol. 52, núm. 1, enero, pp. 24-29.

WITKER, Jorge (2000) *Derecho de la Competencia en América. Canadá, Chile, Estados Unidos y México*, Santiago de Chile, FCE.

----- (2005) (coord.) *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Evaluación jurídica: diez años después*, México, UNAM-IIJ.

----- (2006) "Criterios para evaluar la experiencia jurídica del TLCAN. Un estudio de caso: el autotransporte de carga", en Monica Gambrill (ed) *Diez años del TLCAN en México*, México, CISAN/IIec/FE, pp. 363-382.

WYATT-WALTER, Andrew (1997) "Regionalism, Globalization, and World Economic Order", en Andrew Hurrell y Louise Fawcett *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, Gran Bretaña, Oxford University Press, pp. 74-121.

WOLFE, David y Tijs Creutzberg (2003) *Community Participation and Multilevel Governance in Economic Development Policy*, Toronto, Canadá.
<http://www.utoronto.ca/progris>

INFORMES Y DOCUMENTOS OFICIALES

Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (2005, 2006 y 2007) Reporte a mandatarios e informes.

Banco de Desarrollo para América del Norte (2003) *Informe Anual, 1 de abril de 2002 al 31 de marzo de 2003.*

Canadian Council of Chief Executives (2004) *New Frontiers. Building a 21st century Canada-United States Partnership in North America.*

Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (2005) *Informe de Avance. 31 de diciembre de 2005.*

Comisión de Libre Comercio (2007) *El TLCAN. El camino por recorrer.*

Comisión para la Cooperación Ambiental (1997) *Las instituciones del TLC. Rendimiento y potencial ambiental de la Comisión de Libre Comercio y otros organismos relacionados.*

----- (2004) *Diez años de cooperación ambiental en América del Norte. Informe del Comité de Revisión y Evaluación del Decenio al Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental, junio, 82 p.*

----- (2005) *El CCPC a sus diez años. Revisión del Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte, marzo, 46 p.*

----- (2005) *Hacia el futuro. Plan Estratégico de la Comisión para la Cooperación Ambiental 2005-2010. 17 de junio, 19 p.*

Comisión para la Cooperación Laboral (1997) *Revisión del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, 1994-1997.*
<http://www.naalc.org/spanish/review.shtml>

----- (2003) *Informe Anual 2002.*

Informe del Grupo Independiente de Trabajo sobre el Futuro de América del Norte (2005) *Creación de una comunidad de América del Norte, Council on Foreign Relations, Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales y Consejo Canadiense de Presidentes de Empresa.*

Organización Mundial del Comercio (2006) *Estadísticas de Comercio Internacional, 2006.*
http://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/its2006_s/its06_toc_s.htm

Secretaría de Gobernación y Departamento de Seguridad Interna (2005) *Alianza para la Frontera México-Estados Unidos. Reporte de Avances 2002-2004*, 17 de enero.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1994), SECOFI, México.

USTR (2006) *Trade Policy and 2005 Annual Report*, www.ustr.gov/Document_Library/Reports_Publications/2006/2006_Trade_Policy_Agenda/Section_Index.html.

US CBP (2005) *Puertos de entrada*, Alianza para la Frontera 2005.

LISTA DE SIGLAS

ACAAN: Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.
ACLAN: Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte.
ACR: Acuerdos Comerciales Regionales.
AEIAT: Acuerdo de Evaluación de Impacto Ambiental Transfronterizo.
ALALC: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.
ANUIES: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
APEC: Mecanismo de Cooperación Económica de Asia Pacífico.
ASEAN: Asociación de Naciones del Sudeste Asiático.
ASPAN: Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte.

BDAN: Banco de Desarrollo para América de Norte.
BM: Banco Mundial.

CCA: Comisión para la Cooperación Ambiental.
CCE: Consejo Coordinador Empresarial.
CCL: Comisión para la Cooperación Laboral.
CCG: Comités consultivos gubernamentales (CCA y CCL).
CCN: Comités consultivos nacionales (CCA y CCL).
CCPC: Comité Consultivo Público Conjunto (CCA).
CEI: Comunidad de Estados Independientes.
CIADI: Centro Internacional de Arreglo a Diferencias Relativas a Inversiones del Banco Mundial.
CIL: Comisión Internacional Limitrofe.
CILA: Comisión Internacional de Límites y Aguas.
CISEN: Centro de Investigación y Seguridad Nacional.
CLC: Comisión de Libre Comercio.
CMHC: Canada Mortgage and Housing Corporation
CNUDMI: Comisión de las Naciones Unidas sobre Derecho Mercantil Internacional.

COCEF: Comisión para la Cooperación Ecológica Fronteriza.

CONACYT: Consejo Nacional para la Ciencia y la Tecnología.

CONAFOVI: Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda.

DHS: Departamento de Seguridad Interna.

DOC: Departamento de Comercio.

EPA: Agencia de Protección Ambiental.

FANCA: Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental.

FAST: Free and Secure Trade

GATT: Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio.

IBWC: International Border Water Commission.

MASC: Medios alternativos para la solución de controversias.

MERCOSUR: Mercado Común del Sur.

MSC: Mecanismos de solución de controversias.

NACC: Consejo de Competitividad de América del Norte.

NMF: Nación Más Favorecida.

NORAD: Comando de Defensa Aeroespacial de América del Norte

OAN: Oficinas Administrativas Nacionales (ACLAN).

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

OMA: Organización Mundial de Aduanas.

OMC: Organización Mundial de Comercio.

ONG: Organizaciones no gubernamentales.

ONGA: Organizaciones no gubernamentales ambientales.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

OPS: Organización Panamericana de Salud.

OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte

PIAF: Programa Integral Ambiental de la Frontera.

PNUMA: Programa de Naciones Unidas de Medio Ambiente.

PROFEPA: Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente.

PSEPC: Public Safety and Emergency Preparedness Canada.

PYMES: Pequeñas y Medianas Empresas.

RVACIS: Rail Vehicle and Cargo Inspection System.

SADC: Comunidad de Desarrollo del África Meridional.

SBA: Acuerdos de Fronteras Inteligentes.

SE: Secretaría de Economía, México.

SEMARNAT: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México.

SENTRI: Secure Electronic Network for Travelers Rapid Inspection.

SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México.

SRE: Secretaría de Relaciones Exteriores, México.

STRM: Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana.

TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

UE: Unión Europea.

UNCITRAL: Comisión de Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional.

UNICEF: Fondo de Naciones Unidas para la Infancia.

USTR: United States Trade Representative.

ÍNDICE DE CUADROS

CAPÍTULO 1

Gráfica 1. Comercio intrarregional, 1990-2006.....	34
Gráfica 2. Porcentaje de participación regional en el comercio mundial, 1990-2005.....	34
Cuadro 1. Exportaciones entre México, Estados Unidos y Canadá, 1990-2006.....	36

CAPÍTULO 2

Esquema 1 Estructura institucional relacionada con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.....	74
Cuadro 1. Modalidades de organización institucional e interacciones generadas.....	75
Esquema 2. "Modelo de legalización y diseño racional de las instituciones" Atributos de los mecanismos asociados con el TLCAN.....	79
Esquema 3. Estructura de gobernanza multinivel en América del Norte.....	89
Esquema 4. La vinculación bisagra de las relaciones transgubernamentales.....	92

CAPÍTULO 3

Esquema 1 Arquitectura de la Comisión de Libre Comercio.....	101
Cuadro 1. Encuentros de la Comisión de Libre Comercio a nivel ministerial. Control de la agenda comercial y de inversión.....	103
Esquema 2. Diseño institucional de la Comisión para la Cooperación Ambiental.....	128
Esquema 3. Estructura de la Comisión para la Cooperación Laboral.....	153

CAPÍTULO 4

Esquema 1. El diseño institucional de COCEF-BDAN.....	181
Mapa 1. Extensión geográfica de operación de la COCEF y el BDAN.....	185
Cuadro 1. Proyectos certificados. 1994-2006.....	197

CAPÍTULO 5

Cuadro 1. Fronteras Inteligentes en América del Norte.....	235
Cuadro 2. Programas y tecnologías desarrolladas para la instrumentación de las fronteras inteligentes.....	239
Cuadro 3. Agenda para la Prosperidad.....	252
Cuadro 4. Agenda para la Seguridad.....	254
Esquema 1. Estructura transgubernamental de la ASPAN.....	256