



El año primero de la Zona de Libre Comercio de América del Norte: retos planteados*

The First Year of the North America Free Trade Area: Challenges Arisen

Rodolfo **Cruz Miramontes****

En la vida lo importante no es tener talento, pues normalmente nos acompaña al nacer; lo trascendente es aprovecharlo, multiplicarlo pero sobre todo compartirlo con nuestros semejantes. Eso hizo Abel Beltrán Río Lozano mi compadre, a quien le dedico el presente ensayo.

Sumario: I. *Presentación*. II. *Antecedentes*. III. *ASPAN*. IV. *La profundización de la integración más allá de la simple evolución tradicional. Otras sugerencias*. V. *Otras sugerencias*.

* Artículo recibido el 21 de junio de 2010 y aceptado para su publicación el 27 de julio de 2011.

** Doctor en Derecho; profesor de Derecho comercial internacional en la Universidad Iberoamericana.

RESUMEN: El presente estudio se enfoca en el desarrollo posterior del llamado NAFTA Plus y el estancamiento derivado de la Ronda de Doha de la OMC. Por otro lado, parte del análisis del hecho de la existencia de la zona de libre comercio enmarcada en el concepto jurídico contenido en el artículo XXIV del GATT 47 y de ahí el autor considera si existe la obligación de avanzar hacia una evolución de la integración económica siguiendo alguno de los modelos más complejos, o bien basta profundizar y aprovechar esta situación alcanzada en lo que se refiere a la desgravación arancelaria total como se llegó en 2008. Para ubicar al lector en el tema central del trabajo, el autor da un breve antecedente a manera de introducción y entonces se ocupa del ASPAN en específico.

Palabras clave: TLCAN, ASPAN, integración económica, libre comercio.

ABSTRACT: This study focuses on the further development of so-called NAFTA Plus and stagnation resulting from the Doha Round of WTO. On the other hand, part of the analysis is about the fact of existence of the FTA framed by the concept contained in Article XXIV of GATT 47 and hence the author considers whether there is an obligation to move towards an evolution of economic integration by one of more of the complex models, or simply deepen and take advantage of this achievement in regard to the total tariff as it was in 2008. To put the reader into the central theme of the work, the author gives a brief history as an introduction and then addresses in specific SPP.

Descriptors: NAFTA, SPP, Economic Integration, Free Trade.

RESUMÉ: Cette étude se concentre sur le développement ultérieur de ce qu'on appelle l'ALENA Plus et la stagnation résultant du Cycle de Doha de l'OMC. Pourtant, une partie de l'analyse du fait de l'existence de la zone de libre-échange encadré par le concept juridique contenue dans l'article XXIV du GATT 47, ce sujet aide à l'auteur pour examiner s'il existe une obligation d'avancer vers l'évolution de l'intégration économique en suivant quelques des modèles les plus complexes, ou simplement d'approfondir et de profiter de cette situation obtenue en ce qui concerne le tarif total tel qu'il était en 2008. Pour mettre le lecteur dans le thème de l'article, l'auteur donne un bref recensions historique en guise d'introduction, et puis il aborde des particuliers du PSP.

Mots-Cles: l'alena, PSP, l'intégration économique, libre échange

I. PRESENTACIÓN

Al obtenerse la tasa cero en los aranceles que gravan los bienes y servicios que cruzan las fronteras entre Canadá, Estados Unidos y México, el TLCAN cumplió su cometido planteado en el Preámbulo y expresado en el texto del artículo 101 del mismo en lo referente al objetivo de agilizar el tráfico comercial zonal.

No fue la desgravación arancelaria total la meta única pretendida por los Estados parte, fue sólo una de ellas pues su vocación es muy ambiciosa como lo acredita el incluir en su contenido subtemas que no son comunes en este tipo de tratados como inversiones, energía e industria petroquímica básica, normas sanitarias y fitosanitarias, compras del sector público, servicios en general y financieros en particular, propiedad intelectual, solución de controversias y especialmente al sector agropecuario motivo de serias inquietudes.

En los últimos años de aplicación del tratado se han venido planteando dos señalados temas: su utilidad y beneficio y su desarrollo posterior.

Se han efectuado estudios en los diversos periodos que fueron alcanzados a los tres, cinco y diez años principalmente para desahogar el primer tema planteado, y actualmente diversos encuentros y seminarios se han celebrado en torno al segundo así como desde 2005, se estableció un foro para estimar algunas acciones posibles sobre el particular como si fuese necesario desplazarse hacia nuevos campos.

En dicho foro se han considerado dos opciones: el denominado “NAFTA Plus” así como una Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) prevaleciendo al fin de cuentas esta segunda propuesta. Adicionalmente se han derivado algunas sugerencias más ambiciosas y radicales, por ello preocupantes.

Su título no es el mejor pues nos trae a la memoria otros infortunados experimentos como la Alianza para el Progreso de 1961¹ imponiéndose sin embargo usar tal denominación por persuasión de su proponente o por desidia de las otras partes.

¹ En dicha ocasión como ahora “La Alianza se fundó en el supuesto tradicional de que América Latina... era esencial para los intereses de la seguridad de los Estados Unidos”. Levinson, Jerome y Onis, Juan de, *La alianza extraviada*, México, FCE, 1972, p. 7.

Dado que el primer tema ha merecido ya numerosos y contrastados análisis solamente me referiré al asunto de su desarrollo posterior.

Sin duda que la importancia de nuestra vinculación con los Estados Unidos de América es ahora mayor que nunca y ya no sólo en los órdenes económico y social sino también político por lo que no debemos descuidar cualquier sugerencia que se presente ante foros que se ocupen de temas comunes como es el comercial.

Se acentúa la situación ante el estancamiento sin salida inmediata de la Ronda Doha de la OMC.

Ante tal situación estimo urgente enfocar este estudio a estos temas ampliando los comentarios y las reflexiones que merecen como ya lo hemos expresado en la medida que ha sido oportuno² pues están surgiendo inquietudes sobre el particular cada vez más presentes incluyéndose ya el tema en cursos universitarios como acaba de suceder recientemente en universidades estadounidenses como es el caso de la Universidad de San Diego California desde 2009.

Ahora que estamos al inicio del primer año de la zona tripartita en América del Norte (2009) es indudable la pertinencia de formular algunas consideraciones sobre las opiniones vertidas y los temas que se están manejando en el seno de la ASPAN particularmente sobre el futuro del TLCAN justificando porqué sigo este camino.

Por lo tanto, partiré en mi análisis del hecho de la existencia de la zona de libre comercio enmarcada en el concepto jurídico contenido en el artículo XXIV del GATT 47, y de ahí consideraré si existe la obligación de avanzar hacia una evolución de la integración económica

² Cruz Miramontes, Rodolfo, “El comercio de México a 15 años del TLCAN. Recomendaciones hacia una visión del Tratado”, *Memoria del Coloquio celebrado sobre el tema central de “El comercio exterior y la gestión aduanal en el siglo XXI”* – IIJ-UNAM y la AAAA-México 2009; *id.*, “Visión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Su razón de ser y sus resultados”, en Cruz Barney, Oscar (coord.), *Codificación y descodificación del Derecho Mercantil Mexicano. 120 Años del Código de Comercio (Memorias)*, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México, 2009, así como en Cruz Barney, Oscar *et al.*, *Elementos jurídicos para una controversia comercial en contra del maíz y sus derivados procedentes de los Estados Unidos de América, Un texto de aplicación general para los productos agropecuarios procedentes del exterior*, México, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), Cámara de Diputados LX Legislatura, Congreso de la Unión, 2009.

siguiendo alguna de las formas o modelos más complejos, o bien basta profundizar y aprovechar esta situación alcanzada en lo que se refiere a la desgravación arancelaria total como se llegó en 2008.

Dada la pretensión de nuestros “socios” particularmente del gobierno estadounidense por seguir avanzando en la integración, será indispensable considerar lo que se ha hecho y lo que se pretende conforme los acuerdos pactados y así mismo me detendré en lo que se sugiere por distintos grupos de interés.

En todo este trabajo estará presente la preocupación del interés de nuestro país que tan poco se expresa y concluiré con una opinión personal decantada de todo este recorrido.

Considero útil ubicar al lector en el tema central dándole un breve antecedente que le sirva de introducción para luego ocuparme ya de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN)

En este análisis será necesario detenerme en los subtemas en que los dos grandes objetivos fueron divididos.

Dado el interés específico y casi exclusivo que los Estados Unidos de América manifestaron sobre el tema de la seguridad, sólo mencionaré sus apartados para luego revisar con cuidado el de la Prosperidad Regional.

Siendo clara la importancia, para los tres países del contenido económico del TLCAN, abordaré de inicio los primeros pasos que en forma vacilante se dieron en los años inmediatos anteriores a la creación en 2005 de la ASPAN que sirvieron al estudioso a comprender mejor lo que ha seguido y lo que ahora tenemos.

Como es natural al andar esta nueva ruta aparecieron problemas, inquietudes, sugerencias y nuevos temas que matizan la tarea emprendida cuya consideración será necesaria.

La revisión de la ASPAN cuyos acuerdos sectoriales han quedado plasmados con precisión merced a las numerosas reuniones de trabajo que culminaron en 2007, la haré con cierto detalle pues comprenden los nuevos derroteros que los tres gobiernos pretenden darle al TLCAN.

Advierto que será tarea que pueda parecer tediosa por descriptiva pero es la única manera de conocer en dónde está el TLCAN y por ende nosotros tanto nuestro país México como sus ciudadanos. Formularé cuando lo considere pertinente, algunos comentarios e inclusive sugeri-

ré en el tema concreto alguna acción a tomar conforme al enfoque que tradicionalmente he observado desde la negociación del TLC en la que participé activamente, buscando siempre el bien de nuestro país en esta coyuntura ineludible en la que nos encontramos.

La presente advertencia estimo necesario formularla para que se comprenda mi propuesta final como consecuencia de las que en su momento expresé.

Una precisión necesaria lo constituye el hecho de que por la novedad del tema, la bibliografía es escasa y quienes venimos trabajando el mismo somos pocos.

El presente trabajo fue elaborado a principio de 2010 como una aportación al número especial de Aniversario de nuestro *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* del que estamos muy orgullosos y de su evidente utilidad para los internacionalistas nacionales y extranjeros.

Desarrollaré así el presente estudio conforme el esquema y la metodología correspondiente y los subtemas que constituyen los principales retos a enfrentar.

II. ANTECEDENTES

En 2004, al cumplirse diez años de su puesta en marcha, el TLCAN, fue objeto de evaluación, críticas y comentarios múltiples.

Algunos analistas plantearon la posibilidad de ampliar y profundizar el proceso de integración aludiendo inclusive a la posibilidad de considerar una evolución de una zona de libre comercio a una unión aduanera, conforme lo previene la doctrina de la integración económica internacional.³

No ha faltado devoto a ultranza de los postulados axiomáticos de la teoría del libre comercio que considera como una panacea, establecer un mercado común “legal” como una forma de contrarrestar los ataques

³ Ojeda Lajud, Olga, “Crear Comunidad Económica en la Región TLCAN, proponen expertos”, *El Financiero*, 6 de junio de 2005, p. 17.

a los acuerdos de libre comercio y así lograr supuestos beneficios del sistema.⁴

Otros se refieren a la pertinencia de establecer algunos programas de trabajo en forma conjunta contemplando algunos rubros como inversión e infraestructura, facilitación de tarifas comerciales, capacitación y otros más, partiendo del interés de las partes englobando estas acciones bajo el rubro de TLCAN Plus.

Se manejó también la posibilidad de abrir el tratado en algunos capítulos, particularmente el VII referente al tema agropecuario para renegociar sus términos, lo que ha sido rechazado por diversas razones de fondo y por las contraprestaciones que tendríamos que cubrir si prosperase. Prácticamente esta opción se ha desechado.

A mediados de 2004, se firmaron algunos convenios sectoriales en el foro de la reunión celebrada en Guadalajara inspirado en las inquietudes antes dichas y así apareció el Convenio de Cooperación del Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología (Conacyt) con seis universidades que aumentaría el otorgamiento de becas.

Hubo mesas de trabajo en las que participaron instituciones del sector privado como fue la del segundo Taller Empresarial para la Prosperidad, en donde se abordaron temas muy prácticos como el de las remesas, el desarrollo de proveedores, la mayor participación de las pequeñas y medianas empresas en tareas de mejorar su competitividad y sus sistemas de control y demás para poder acceder a los programas de financiamiento de vivienda y otros más.

En el tema agropecuario destacó la propuesta norteamericana de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Departamento de Agricultura (DA) para mejorar la capacitación, los intercambios de información y servicio social que aceleren el desarrollo rural y la infraestructura.⁵

Se había esbozado desde finales de octubre de 2003 por los secretarios y ministros de comercio de los tres países socios del TLCAN, que dada la apertura comercial ya presente al encontrarse libres de arancel el 99% de las transacciones comerciales, convenía considerar otras ac-

⁴ Randall, Laura, "Hacia un mercado común legal en el hemisferio occidental", *Foreign Affairs en español*, vol. 3, núm. 1, 2003, p. 84.

⁵ *El Financiero*, 30 de junio de 2004, p. 22.

ciones para fortalecer su condición, como podrían ser por ejemplo la armonización arancelaria o en las reglas de origen sobre todo en los sectores automotriz, textil y automotor.

El sector privado manifestó su franca oposición a tales propósitos con excepción de los sectores textiles y electrodomésticos por su temor a verse perjudicados al entrar en vigor el CAFTA.

Ahora al haberse establecido ya la zona de libre comercio trilateral, se hace presente la validez y pertinencia de acercarnos a los temas y subtemas sugeridos y también al de la competitividad que constantemente fue invocado a lo largo del citado año 2004 y que provocó se dictara una “sentencia” en un foro celebrado por Canacina en diciembre de ese año, en el sentido de que sólo contábamos con dos décadas y media para mejorar corriendo el riesgo de no lograrlo, de ser “alcanzados por el envejecimiento de la población...” y ser sobrepasados por otros países como China desperdiciando nuestra ventaja competitiva lograda en enero de 1994.⁶

III. ASPAN

Esas inquietudes fueron planteadas ante las altas autoridades de los tres países⁷ y fueron el piso para la creación de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPN) el 23 de marzo de 2005 acordada por los primeros mandatarios de los tres países reunidos en Waco, Texas.⁸

Como se enuncia en el propio título son dos los temas troncales de dicha Alianza: la seguridad, gran preocupación de los Estados Unidos, y la prosperidad a la que se le añadió el término de “calidad de vida”.⁹

⁶ *El Financiero*, 3 de diciembre de 2004, p. 10

⁷ Seminario Luis de la Calle – Raúl Rodríguez Barocio (Banco de Desarrollo de América del Norte (NAD BANK) y otros más.

⁸ Véase Becerra Ramírez, Manuel, “Adopción de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (TLCAN plus)”, *Anuario Mexicano del Derecho Internacional*, México, vol. VI, 2006, pp. 923 y 924.

⁹ En el Informe de los Mandatarios II, se describen los propósitos del ASPAN, 18 de agosto de 2006.

Se convino que a los 90 días presentarían los titulares de los grupos de trabajo, sendos informes de los temas de su competencia.

Dentro del término de referencia se convocó a las partes interesadas y en el caso de México, también a los representantes del sector privado.

Formalmente el grupo de coordinación se integró por la Presidencia de la República (OPP) de México, la Casa Blanca (National Security Council) y Privy Council Office (Foreign Policy Advisor) de Canadá.

Para efectos operativos se establecieron los grupos tripartitos denominados de Coordinación y de Facilitación y Seguimiento para poner en práctica los Planes de Acción sobre temas de Seguridad y de Prosperidad y Calidad de Vida.

A su vez cada país distribuyó las tareas a efectuar entre distintas dependencias oficiales siendo éstas, para el caso de México, la Presidencia de la República, la Secretaría de Gobernación (Segob), Secretaría Relaciones Exteriores (SRE); Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat); Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación de México (Sagarpa); Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (Senasica); Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT); Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); Secretaría de Salud (SS), Secretaría de Economía (SE), y el Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología (Conacyt).

En un apartado específico se consideró celebrar consultas con el sector privado y “con otros interlocutores relevantes”. Acorde con el mandato establecido se elaboró un documento informativo sobre las tareas iniciales efectuadas y se llevó a cabo un foro informativo en la Secretaría de Economía, para dar a conocer el *modus operandi* de la Alianza en el que participaron representantes del sector privado.

Habiendo estado presente en la presentación del informe tuve ocasión de expresar mi opinión sobre la ASPAN y de formular algunas sugerencias rechazando la idea de evolucionar al menos por ahora, a una unión aduanera por las razones que presentaré más adelante.

1. *Temática acordada*

En junio de 2005 se presentó un informe detallado de los “mandatarios”, así fue como se calificó, conteniendo los programas a desarrollar,

su calendario y su justificación. Como se mencionó anteriormente, el título del entendimiento declarativo formulado por las partes dado a conocer en términos que acordaron, es claro pues fija los dos grandes temas a desarrollar:

- 1) La seguridad.
- 2) La prosperidad con calidad de vida.

Ambos enunciados se desdoblaron en temas conforme la preocupación y el interés particular de los miembros del TLCAN. A continuación enlisto los correspondientes a cada uno de ellos, para lo cual utilizaré y seguiré en detalle el “Reporte de los Mandatarios” del 25 de junio de 2005.

A. Seguridad

Protección de América del Norte contra amenazas externas.

- a) Seguridad de viajeros.
- b) Seguridad de carga.
- c) Bioprotección.

Prevención y respuesta a amenazas dentro de América del Norte.

- d) Seguridad de aviación.
- e) Seguridad marítima.
- f) Cooperación en procuración de justicia.
- g) Cooperación en inteligencia.
- h) Protección, prevención y respuesta.

Aumentar la eficiencia del flujo seguro de tránsito de bajo riesgo a través de nuestras fronteras compartidas.

- i) Agilización fronteriza.
- j) Cooperación

B. Prosperidad

- k) Bienes de manufactura y competitividad sectorial y regional.
- l) Movimiento de bienes
- m) El comercio y TILC's.
- n) Servicios financieros.
- o) Transporte.
- p) Energía.
- q) Medio ambiente.
- r) Agricultura y alimentos.
- s) Salud.

De la temática anterior desprendemos que no todos los puntos de referencia tienen el mismo peso específico ni reflejan un interés común, pero desde luego ninguno es deleznable.

2. Comentarios por tema

Dado lo repetidamente afirmado de mi parte, el primer tema general es de preocupación fundamentalmente estadounidense por lo que dejaré mis comentarios para otra ocasión. A continuación expresaré lo que merezcan los subtemas sobre la Prosperidad y Calidad de Vida.

Me iré refiriendo a cada uno de ellos por la letra que les halla correspondido en el índice anterior y si eventualmente no se consigna el nombre completo por razones de economía de expresión, se entenderá que nos referimos al que se menciona en su título correspondiente. Así pues empezamos por la letra K:

K1. Bienes de manufactura y competitividad sectorial y regional. *Mejorar y simplificar los procesos de regulación.*

Se establecen todos los rubros y tres enunciados: *Iniciativa – beneficios para América del Norte y eventos determinantes.*

Sobre lo anterior¹⁰ destacamos lo siguiente:

¹⁰ Dejaré de comentar el segundo pues los beneficios supuestos son demasiado subjetivos y discutibles.

- La *iniciativa* pretende desarrollar un marco trilateral de cooperación regulatoria (tentativamente para 2007).
- En cuanto a los efectos determinantes se comprenden actos a realizar en un futuro inmediato y otros en uno mediano; recordemos que el informe que comentamos se dio a conocer en junio de 2005.

Así se dijo que para fines de ese año se conocería la propuesta del Marco que a su vez haya elaborado un grupo trilateral. Se organizaría un seminario trilateral sobre cooperación regulatoria que revisara los sistemas reguladores (sic) de los tres países. Como meta de estos esfuerzos se alcanzaría a finales de 2007, el marco trilateral para la cooperación regulatoria, debiendo monitorear los esfuerzos de cooperación y elaborar un informe sobre los programas y logros, a publicar en 2008.

K.2. Bienes... *Acero: una sociedad estratégica-una industria estratégica*

Al igual que el sub rubro anterior, se comprenden tres enunciados con igual título, lo que se repetirá en cada uno de los demás rubros.

- En cuanto a la *iniciativa* se indica que consistirá en promover una estrategia para el acero en Norteamérica.
- Los gobiernos de los tres países coordinarán sus comentarios en el “Blueprint” (sic) de la OCDE sobre subsidios al acero.
- El programa de trabajo para cumplir con la *iniciativa* mencionada será elaborado por un grupo de trabajo trilateral y mixto pues estará compuesto por representantes gubernamentales y del sector privado que será considerado por el Comité Norteamericano del Acero que debería haberse reunido en noviembre de 2005.

Los gobiernos deberán cotejar sus sistemas de monitoreo de las importaciones y buscar mejorarlos.

K.3. Bienes... *Hacia un sector automotriz completamente integrado*

- Sobre el enunciado de la *iniciativa* se acordó crear un Consejo Automotriz de América del Norte.

Además promover una mejor compatibilidad en las regulaciones automotrices para asegurar el cuidado del medio ambiente y la seguridad de conformidad con las regulaciones técnicas globales UN/ECE.

- Por cuanto a los *eventos determinantes* se acordó formalizar el Consejo identificado con las siglas APCNA en septiembre de 2005.

El APCNA y el Subcomité de Transporte Terrestre del TLCAN se reunirán para armonizar los procedimientos, las normas y demás procedimientos sobre las evaluaciones correspondientes.

K.4. Bienes... *Norteamérica sin limitaciones*

- La *iniciativa convenida* es combatir los productos falsos y la piratería.
- Los *eventos determinados* fueron desarrollar una estrategia coordinada para erradicar la fabricación y la piratería y fortalecer la identificación y la disuasión de las mismas, asimismo monitorear los avances de los esfuerzos conjuntos.

K.5. Bienes... *Otras iniciativas*

Este rubro comprende los siguientes:

- a) Establecer un acuerdo de reconocimiento a las especificaciones de Canadá y los Estados Unidos aplicables a los contenedores del transporte de materiales peligrosos.
- b) Establecer también un programa para reconocer los resultados de las pruebas de laboratorio sobre la medición vigentes en los tres países de la Alianza.

En cuanto a los *eventos determinantes* solamente se considera el Plan de Trabajo para la cooperación a largo plazo en metrología fijando una fecha para publicarlo: marzo de 2007.

Comentario:

Pese a tocarse el tema del *transporte terrestre* nada se dijo sobre el incumplimiento norteamericano al laudo que favoreció a México.¹¹

Tampoco se hizo referencia *al muro de la ignominia* y nuestras autoridades competentes lo ignoraron por completo.

Si bien es cierto que la Secretaría de Economía es la encargada de dialogar en la ASPAN, nada impide que las demás entidades competentes le pidan a la misma que trate y busque una solución a los problemas de su incumbencia como puede ser la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la de Gobernación, la de Relaciones Exteriores, entre otras.

c) Facilitar el comercio de los dispositivos médicos.

Las partes consideran establecer mecanismos para tener una mejor coordinación en las prácticas regulatorias comunes siguiendo las disposiciones del llamado Global Harmonization Task Force (GHTF).

d) Promover un mayor acceso al mercado de productos naturales para la salud en América del Norte.

El único evento relevante que se considera es celebrar mesas redondas para intercambiar información sobre los procedimientos de evaluación.

¹¹ Desde el 6 de febrero de 2001, el panel del Capítulo XX que conoció del caso pronunció su Informe Final declarando el incumplimiento norteamericano "... a las obligaciones señaladas..." recomendando se apegara a lo pactado en el TLCAN" y tomara las medidas pertinentes, lo que hasta ahora, enero de 2010, no lo ha hecho. Ante tal posición de rebeldía México despertó de su letargo a principios del año pasado y decidió aplicar medidas de represalia tal como lo autoriza el TLCAN en el párrafo 1 del artículo 2019 del texto aplicable, las que por su tibieza no han funcionado como desprendemos de la contumacia del gobierno norteamericano pues su alejamiento del TLCAN sigue presente. Para conocer cuáles son dichas medidas véase el *Diario Oficial de la Federación* del 18 de marzo de 2009, primera sección.

Su falta de eficacia ha sido admitida públicamente y casualmente al estar redactando el presente estudio, apareció una nota a propósito que dice:

"Y es que Washington no ha cumplido con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte en que se comprometió a abrir sus fronteras a los autotransportistas mexicanos", *El Financiero*, 12 de febrero del 2010, p. 11.

Comentarios:

Siendo este tema atractivo en principio para México no se ha promovido un desarrollo de la medicina naturista y de sus ingredientes de la que, nuestro país tiene todo un acervo de conocimiento sobre la misma.

- e) La *iniciativa* correspondiente no es muy clara pero lo que aparece claro es que se busca contar con una notificación única para el uso de nuevas sustancias químicas conforme al Acuerdo conocido como las “Cuatro Esquinas” vigente entre Estados Unidos y Canadá así como el proyecto piloto de la OCDE.

Los *eventos determinados* consignados sugieren promover el intercambio de información, de documentos y de los productos químicos que circulan en los tres países y elaborar un inventario de los mismos.

- f) Acordar un etiquetado común en los productos textiles.

El evento estimado es la concreción de un documento denominado “Cuidado en símbolos textiles”.

- g) Buscar una cooperación en la regulación del equipo de seguridad marítimo y recreativo.

Los *eventos determinados* que se estiman son “Determinar la necesidad de negociar un acuerdo” sobre ambos temas.

Sin comentarios.

- h) Fortalecer y promover el intercambio de información y de cooperación de protección y de salud pública sobre la protección al consumidor.

Los *eventos determinados* son la celebración de dos Memoranda de Entendimiento entre Estados Unidos y Canadá y entre Estados Unidos y México pero sin dar mayores detalles sobre los elementos del mismo.

- i) Buscar una forma eficiente para conocer los elementos que afectan a la competitividad en América del Norte.

El *evento determinante* será “desarrollar una propuesta a ser considerada por los ministros para aprovechar organizaciones ya establecidas”.

Sin comentarios.

j) Detectar oportunidades de colaboración en áreas clave como:

- Biotecnología.
- Nanotecnología.
- Productos forestales.
- Cadena de proveedores de vegetales.
- PyMES.

El *evento determinado* será “desarrollar e informar sobre iniciativas potenciales”.

Comentarios:

Con gran timidez se mencionan algunos productos del campo y no se establece ningún compromiso.

Consideramos que este apartado debe utilizarse para abrirse a los temas más importantes de la agricultura y concentrarse en compromisos para establecer condiciones de *trato especial y diferenciado* para una lista de productos de alta sensibilidad para México incluyendo salvaguardas en condiciones similares a la Especial del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC.

El gobierno mexicano y los sectores afectados deben aprovechar esta oportunidad para buscar facilidades y hacer lo que no se hizo durante la vigencia del TLCAN.

L. Movimientos de bienes.

Las *iniciativas* se refieren a la reducción de los costos derivados del manejo de las reglas de origen y la detección de oportunidades para facilitar el comercio.

En los *eventos determinados* se establecieron plazas para efectuar determinadas actividades culminando con una reunión de “los tres países... para hablar de propuestas específicas...”.

Sin comentarios.

M. El Comercio y los TILC's

Maximización de negocios en línea y confianza al usuario.

Este rubro comprende diversos temas relativos al comercio electrónico y sus diversos aspectos de interés muy particular y específico formulando compromisos y plazas para desarrollar actividades concretas, por lo que nos limitamos simplemente a mencionar el tema de este apartado.

N. Servicios financieros.

De manera similar, se desglosa este rubro en temas muy concretos y de interés básicamente para el sector financiero de los tres países; así podemos mencionar a guisa de ejemplo a los programas de asistencia técnica para reguladores y supervisores de banca, valores y seguros; la cooperación en educación y capacitación financiera, las transferencias telefónicas, el intercambio de información y otros, distinguiéndose inclusive temas de interés sólo bilateral incluyendo seguros para auto-transportistas pero únicamente entre Estados Unidos y Canadá.

Comentarios:

Es inexplicable por qué no se incluyó también a México. El menosprecio manifiesto del gobierno norteamericano hacia México en sus compromisos legales es evidente así como también la falta de presencia de nuestras autoridades por defender nuestros intereses.

O. Transporte... aéreo por América del Norte...

- a) El propósito evidente es ampliar las rutas de los tres países y negociar un posible acuerdo trilateral que represente un "régimen equitativo", fijando como fecha de su complementación el año 2006.

Asimismo se previene la firma de acuerdos para el establecimiento de estaciones de radio que den mayor confianza en los

vuelos y la negociación de un Acuerdo México-Estados Unidos de Seguridad en la Aviación (BASA).

Comentario:

El gobierno norteamericano desde hace varios años pretende alcanzar un acuerdo de los denominados de “cielo abierto” pero sobre bases de “equidad” tal como en su momento me lo comentó el funcionario público competente en estos temas. Tuve oportunidad cuando desempeñé el cargo de director jurídico de Aeronaves de México (Aeroméxico 1980-1982) de discutir el tema con los directivos de la Federal Aviation Administration (FAA) y especificar que el calificativo de equidad significaba para México ser tratado como desigual y así darnos por ejemplo cinco rutas o más según de la que se tratase, por una nuestra y no como pretenden una por una pues no tenemos la misma condición económica ni logística como sus aerolíneas. El director general de la FAA en esa época entendió mi postura pero no la aceptó y nada sucedió.

Además existen convenios internacionales que regulan el ejercicio de las llamadas “cinco libertades” que deben ser respetados.

b) Cruces fronterizos más seguros, rápidos y eficientes.

La *iniciativa* proclama el uso de mecanismos nuevos o mejorados para apoyar la planta fronteriza y el intercambio de información y las comunicaciones.

En los *eventos determinantes* se enuncia la revitalización del Grupo de Trabajo de Transporte Fronterizo y el Comité Conjunto de Trabajo sobre Planeación del Transporte México norteamericano para finales de 2005.

Asimismo estudiar cómo resolver los problemas de cuello de botella en los puentes y en las carreteras considerando además fortalecer y ampliar la infraestructura de los cruces fronterizos entre México y los Estados Unidos, el intercambio de información sobre los puertos fronterizos y otros puntos más de interés bilateral.

Comentario:

Inexplicablemente no se toca para nada la migración irregular, los costos en vidas humanas y desde luego la *muralla de la ignominia*, pese a que es un problema bilateral muy serio.

Para nuestras autoridades no existe el problema resultando altamente criticable su silencio, como ya lo advertí con anterioridad.

Laura Carlsen, directora del Programa de las Américas, califica el tema, al igual que otros, como “cuestión olvidada” y estima que:

“La inmigración que ha experimentado un aumento de 100% desde el TLCAN, ha sido dejada de lado por ser demasiado sensible en la política estadounidense como para ser tratada en discusiones regionales...”¹²

c) Otras iniciativas.

Se enumeran y abordan de manera general otros temas relacionados con el transporte marítimo y ferroviario, señalando fechas para la conclusión de estudios, información, notificaciones, etcétera, y vislumbrando la posibilidad de un transporte intermodal de América del Norte.

P. Energía: *creando una economía energéticamente sustentable para América del Norte.*

En las *iniciativas* encontramos propósitos de ampliar la colaboración en materia de ciencia y tecnología así como incrementarla en materia de eficiencia energética, de regularización en electricidad y en gas natural. Adicionalmente se consideró una mayor producción económica en arenas bituminosas y por último una mayor colaboración en el tema de energía nuclear.

Cada uno de los apartados enunciados se desdoblaron en compromisos de trabajo, intercambio de información, en la creación de grupos de estudio, en la celebración de seminarios y elaboración de estudios, memoranda e informes, destacando la determinación de las acciones en los temas de gas natural y áreas bituminosas.

¹² La expansión peligrosa del TLCAN, “Extendiendo el alcance del TLCAN”, Americas-Choike, 15-08-2007-ASPAN-IRC.

Sobre el tema de los hidrocarburos la *iniciativa* sólo señala la ampliación de la cooperación en la materia y el *evento determinante* sería la celebración en 2006 de talleres sobre estos temas.

Comentarios:

La gran sensibilidad que tiene para nuestro país el tema, particularmente lo relacionado con los hidrocarburos y su alta complejidad técnica, económica y política me limita mis comentarios pero no evita que externe mi preocupación ante la falta de presencia que a lo largo de este análisis que ha venido mostrando nuestro gobierno, al menos hasta ahora.

Ojalá y no haya sucedido lo mismo en este apartado.

Empero como es lógico, el tema está presente pues en la primera reunión de funcionarios del más alto nivel de los tres países encargados de las relaciones comerciales y de las distintas áreas económicas comerciales informaron que, en su reunión celebrada a mediados de junio de 2006, habían revisado distintos tópicos conforme la Agenda de Cancún, encontrándose entre ellos el que mencionamos e informaron:

Los Ministros de Energía acordaron desarrollar recomendaciones para armonizar y fortalecer los estándares de eficiencia energética... y desarrollar un instrumento legal trilateral de cooperación en ciencia y tecnología energética.¹³

Meses después, el Consejo de Competitividad de América del Norte (NACC) dio a conocer sus recomendaciones iniciales en un extenso documento de cuyo Apéndice IV titulado “Resumen de Recomendaciones para el 2008 y el 2010” entresacamos lo pertinente al tema comentado.

¹³ Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte-Logros-Secretaría de Economía, 16 de junio de 2006.

Integración energética

Distribución energética a través de la frontera

2008

- Fortalecer la colaboración trilateral en asuntos de distribución energética a través de la frontera.

2010

- Permitir que corporaciones mexicanas (incluyendo a la CFE) celebren contratos de largo plazo para la compra de energía eléctrica a productores estadounidenses.

Reforma en la agenda nacional de México

2008

- Liberalizar el comercio, almacenaje y distribución de productos petroleros.

2010

- Constituir una compañía estatal separada de Pemex para el manejo del gas no asociado a la paraestatal, “Gasmex”

Mayor diálogo y cooperación

Tan precisas recomendaciones parten de una entidad constituida por los tres gobiernos en cumplimiento a una de las “prioridades” surgidas en la reunión de Cancún de marzo de 2006 y en la que aparecen representantes del sector privado de los tres países a través de diez líderes que se reunirán anualmente con los “Ministros de Seguridad y Prosperidad del ASPAN” (sic).

Dichas personas son o eran destacados funcionarios de empresas como Mexicana de Aviación, Grupo CYDSA, Avicar de Occidente, TAMSA y otras, así como dirigentes de los principales organismos empresariales tales como el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, Confederación de Cámaras Industriales (Concamin), Consejo Mexicano de Comercio (CNA), etcétera.¹⁴

Como se desprende solamente están presentes las grandes empresas mas no el resto de los empresarios nacionales.

Llama la atención un hecho que no podemos pasar por alto consistente en la forma en que se describen a los integrantes del grupo pues en la lista correspondiente a los Estados Unidos aparecen las empresas *v. gr*; Chevron Corporation, General Motors Corp., etcétera, en tanto que en las de Canadá y México, se enumeran los nombres de personas y su cargo que tenían en ese momento, así por Canadá están Linda Hasenfratz, CEO, Linamar Co; Michael Sabia, presidente, Bell; por México: José Luis Barraza, presidente, CEE; Leon Kalkin, presidente, Concamin, etcétera.

Ante tal diferencia preguntamos: ¿qué sucede al dejar el cargo?, ¿se pierde el sitio y hay que designar un nuevo o bien basta con informar el nombre del nuevo presidente?

Estimo que no es detalle menor tal diferencia y que nuestro gobierno al menos, debe aclarar esta duda.

Sus recomendaciones supuestamente se acatan sin reservas por los tres gobiernos y esto viene a explicar algunas incongruencias que hemos detectado en acciones oficiales mexicanas como la desgravación arancelaria de diciembre de 2008 ya referida, que choca frontalmente con la política comercial seguida a partir del TLCAN, de negociar acuerdos comerciales preferenciales.¹⁵

¹⁴ Las recomendaciones y la lista de sus integrantes aparecen en el texto de “Fortaleciendo la competitividad de Canadá, México y los Estados Unidos”, MACC-febrero 2007, pp. 60-65 y en “México, Estados Unidos y Canadá instalan Consejo de Competitividad de América del Norte”, Dirección de Comunicación Social, Comunicación de Prensa número 145/06 Washington DC, a 15 de junio de 2006, p. 2.

¹⁵ Pérez Rocha, Manuel, “ASPAN: las corporaciones exigen resultados rápidos”, “Mayor desgravación para el comercio y mayores facilidades al movimiento de mercancías”, *Un Análisis del Reporte 2008 del NACC*, marzo de 2008, p. 5.

Desconocemos si cosa igual sucede en los otros países que tal vez no sean tan celosos por cumplir con dichas recomendación si no les conviene.

Q. Medio ambiente.

Las iniciativas se encierran en seis rubros:

- Aire limpio.
- Agua limpia.
- Especies invasoras.
- Especies migratorias y biodiversidad.
- Evaluación transfronteriza del impacto ambiental.

Se enlistan una serie de acciones a efectuar en los primeros temas así como la presentación de informes, intercambio de información, etcétera, todo ello sucedería en marzo de 2006.

En compromisos más concretos se indica el pronunciamiento de una Declaración para la Conservación de la Aves Silvestres de América del Norte y su hábitat pero no se determina ninguna fecha concreta.

Se mencionan también otros temas pero sólo se comprometen a “establecer un borrador”, “desarrollo de opciones”, “buscar concluir un acuerdo...”, etcétera, meras generalidades.

Comentarios:

Como se desprende de lo anterior poco hay en concreto y no es extraño ante la actitud renuente y reiterada del gobierno norteamericano para asumir compromisos en la materia. Si no firmó el Acuerdo de Kyoto menos lo haría en la región. El fracaso reciente de la Reunión de Copenhague confirma esta opinión.

Por ello no debe extrañarnos que ni aún los acuerdos mínimos consignados en el ASPAN, los respete. Es más, nos atrevemos a criticar la actitud ingenua o candorosa de México y Canadá para aceptar incluir el tema en la agenda del ASPAN esperando una respuesta satisfactoria.

R. *Agricultura y alimentos*: fortalecimiento de la inocuidad alimentaria y facilitación del comercio.

Se incluyen varias *iniciativas* que se desdoblan en varios temas, los que serán consignados por su orden.

- 1) Establecer o identificar un mecanismo de coordinación de inocuidades alimentarias en América del Norte.
 - a) Cooperación en el diseño y desarrollo de estándares comunes.
 - b) Revisión de los mismos para conocer sus diferencias para eliminarlas si fuera conveniente.
 - c) Intercambiar información en la materia.

Los *eventos determinados* sobre estos puntos son preparar una lista de las medidas y normas existentes para marzo de 2006 estableciendo un mecanismo coordinador y mejorar la coordinación sobre los estándares del CODEX. Dicho mecanismo sería establecido en marzo de 2007.

- 2) Cooperación para identificar los peligros asociados a la inocuidad alimentaria y la sanidad animal y vegetal y para su manejo adecuado.

Se desdobra en los siguientes subtemas:

- d) Políticas de importación e inspección en frontera.
- e) Manejo de plagas en los vegetales conforme las normas de la Organización Norteamericana de Sanidad Vegetal (NAPPO).

Los *eventos determinados* son básicamente: procurar agilizar los certificados para productos cárnicos, avícolas de salud animal y vegetal y otros que se acuerden, debiendo contar para septiembre de 2006 con un programa piloto e informar de sus resultados en diciembre del mismo año.

Se deberán desarrollar estrategias para efectuar inspecciones fronterizas de animales vivos, acordar criterios de certificación, el establecimiento de zonas libres de plagas.

Asimismo para estandarizar las medidas regulatorias sobre la enfermedad Pha-kospra pachiyrtthizi (roña de la soya).

Entre dichos *eventos* podemos destacar la decisión de contar con una norma regulatoria para las importaciones de material propagativo a la zona, un protocolo conjunto para las transacciones comerciales de agente de control biológico, la elaboración de programas de facilitación de embarques hacia dicha zona de productos vegetales, para contar con un mecanismo estratégico de control y manejo de la Encelopatia Espongiforme Bovina (EEB), así también para aminorar los riesgos de enfermedades y plagas a los animales estableciendo zonas libres de plagas.

Tema de gran preocupación es el cuidado y protección de la salud animal pretendiendo lograr en un plazo adecuado, la armonización de vacunas y medicinas veterinarias; asimismo, contar con un etiquetado común en áreas de nutrición, alérgenas, producción, país de origen, insumos y demás.

Dentro de estas inquietudes está también el control de plagas conforme los requerimientos de los productos de “cultivos menores” incluyendo frutas, nueces y vegetales.

- 3) Resolver las diferencias en límites máximos de residuos de plaguicidas que pudiesen constituir barreras al comercio.

Entre los *eventos determinados* adicionales a los anteriores está el de lograr la reducción de irritantes y riesgos del comercio de lentejas y solución de conflictos que sean prioritarios según peticiones públicas.

Para lograr estas metas se fijaron plazos específicos que serán los meses de diciembre de 2005; marzo, junio, septiembre de 2006; marzo de 2007.

- 4) Mejorar la coordinación de los laboratorios.

Las iniciativas se agrupan en la denominada “Iniciativa Insignia”, que se refiere a mejorar la capacidad mediante el fortalecimiento y la especialización tecnológica y cooperación en la Red de Laboratorios de enfermedades exóticas de América del Norte que permiten la identificación de las enfermedades más importantes como la EE13 e influenza aviar.

En forma similar se pretende actuar en el área de sanidad vegetal.

En los *eventos determinados* se incluyen fechas para alcanzar sus objetivos entre los que se encuentra establecer un grupo de trabajo de laboratorio en sanidad vegetal, la impartición de cursos en la Red de Respuesta a Emergencias, Alimentarias (FERN) de microbiología y química.

- 5) Fortalecer y continuar con el apoyo a los esfuerzos en la Iniciativa de la Biotecnología de América del Norte, que comprende:

Trabajar para el desarrollo de enfoques comunes para el establecimiento de políticas de regulación de productos de la biotecnología así como intercambiar información sobre el tema.

Los *eventos determinantes* se refieren al desarrollo de las tareas acordadas y al establecimiento de talleres en México para capacitación en marzo de 2006.

- 6) Salud.
 - a) La primera iniciativa se refiere a la firma de protocolos tripartitos para la asistencia y apoyo mutuo en casos de emergencia en salud pública.

Los *eventos determinantes* comprenden el establecimiento de grupos de trabajo que estudien los aspectos de responsabilidad y la forma legal de facilitar la reciprocidad en el intercambio de personal y suministro médico en casos de emergencia.

Para perfeccionar dichos mecanismos se harán simulacros y ejercicios conjuntamente que permitan actuar eficazmente en cualquier momento.

Se conviene firmar los acuerdos que resulten necesarios para hacer eficientes dichos mecanismos.

- b) Iniciativa para preparar un plan que combata la influenza y las pandemias.

Se pretendía que dicho plan estuviese terminado en el año 2006.

- c) Fortalecer iniciativas globales de seguridad en salud (GHSI).

Entre los *eventos* se incluye aparte de los comunes celebrar en junio de 2007, talleres sobre.

- Peste y tularemia.
- Detección de agencia de bioterrorismo en el medio ambiente.
- Virtual de fase II.
- Vigilancia para alertar inmediatamente enfermedades infecciosas.

Se considera necesario asimismo establecer un marco operacional para el manejo y utilización de una reserva global de vacunas contra la viruela.

- d) Coordinar la vigilancia y actividades de laboratorios.

Entre los *eventos determinantes* señalamos el compromiso de los tres países para mejorar los sistemas de vigilancia de enfermedades infecciosas y los sistemas de capacitación y respuesta. Así también proporcionar apoyo continuo a México durante los siguientes 36 meses para que se incorpore a la Red de Respuestas de Laboratorios (LRN) y proporcionar capacitación al personal que maneje enfermedades infecciosas.

- e) Desarrollar mapeos sobre las actividades del virus del Nilo Occidental en Canadá y Estados Unidos.
- f) Realizar mayores esfuerzos para prevenir el abuso del alcohol y el suicidio e intercambiar información sobre los pueblos indígenas.

Los *eventos determinantes* incluyen una mayor colaboración sobre aspectos de salud de los pueblos indígenas y proyectos, investigación sobre Diabetes tipo 2.

- g) Los dos últimos rubros se refieren a establecer un mecanismo para intercambiar información sobre la seguridad en los productos farmacéuticos y su revisión para mantener la seguridad, eficacia y calidad de los medicamentos.

En el Reporte 2008 ya comentado que se añadió el compromiso de la homologación de estándares en la iniciativa de alimentos y productos

seguros, buscando que las regulaciones y regímenes de inspección sean compatibles.

Comentarios:

Una vez más se pretende unificar las normas y reglamentos como si la situación de los tres países fueran igual.

Esta obsesión norteamericana de insistir en que todos los demás se ordenen conforme a sus patrones solamente obedece a sus propios intereses para así manejar y controlar a los demás; marcarles el paso, condicionar sus gustos y preferencias para lograr éxito en sus propósitos.

Si estimamos que los grandes productores y comercializadores de cereales son empresas transnacionales, tendremos que en realidad son las que tocan la música para que todos bailemos a su son. Preguntamos ¿y dónde están nuestros intereses?, ¿qué serán ya los mismos?

Con este último tema concluye la parte correspondiente a la sección referida a la Prosperidad y Calidad de Vida.

3. *Naturaleza jurídica*

Toca ahora referirnos a los alcances jurídicos del ASPAN, esto es, si los acuerdos concertados entre Estados Unidos de América y México en el seno del ASPAN tienen el carácter jurídico de tratados internacionales de conformidad con las visiones aplicables al respecto.

La razón para traer este tema estrictamente legal al presente estudio, es precisar si los compromisos adquiridos por las partes tienen carácter obligatorio o solamente son “buenas intenciones” que pueden beneficiarles.

Para este efecto haré una breve explicación introductoria que permita entender el análisis que haga sobre dichos acuerdos celebrados en el seno del ASPAN y por último me referiré a cuál puede ser su naturaleza jurídica.

Esta disgregación la formulo en consideración a que lectores de nuestros *Anuarios* puedan no ser abogados como sucede ocasionalmente y es conveniente que comprendan mejor el punto a tratar.

Debo señalar primeramente que los Estados que conforman la comunidad internacional surgida en el siglo XVI, es la consecuencia del nacimiento del Estado moderno, el que se conforma por diversos atributos, pero el que le dio su acta de nacimiento si se me permite esta licencia, es el de la soberanía.

Esta entidad es autónoma e independiente de cualquier poder y se constituye básicamente con tres elementos: territorio, población y gobierno.

Entre sus facultades inherentes a su carácter soberano está el de relacionarse con los demás semejantes pues es una facultad propia a su ser por estar integrado dicho Estado por personas y este elemento es propio a su naturaleza.

Así la facultad de relacionarse con los demás Estados constituye el *derecho de legación* y ordinariamente se ejercita a través de los órganos competentes señalados por la ley constitucional nacional.

Comúnmente los resultados de dicha relaciones quedan plasmados en documentos escritos que revisten diversos nombres pero que no afectan su naturaleza jurídica.

Tradicionalmente se les ha llamado tratados y son negociados por el órgano que tiene la capacidad de representar a su país y por ende, de ejercitar el llamado *jus legationis*, como ya advertimos.

En México conforme a nuestra Carta Magna el poder de actuar válidamente frente a terceros, países o entidades internacionales lo tiene el Poder Ejecutivo y directamente el presidente de la República según aparece en la fracción X del artículo 89.

El ejercicio de esta facultad está acotado por las facultades que a su vez tiene el Senado de la República y así lo establece expresamente dicha disposición:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales sometiéndose a la aprobación del Senado...

El Senado a su vez sustenta dicha capacidad en el artículo 76, fracción I, en donde se le faculta para "... aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión".

Existen otras disposiciones aplicables a los tratados que los condiciona como sucede con el artículo 15, pero la más relevante es la contenida en el artículo 131, que además ubica a los mismos en la jerarquía de leyes obligatorias para la República equiparándolas a las leyes del Congreso.

Ha existido discrepancia entre los analistas de estas disposiciones pero la Suprema Corte de Justicia de la Nación precisó en una tesis dictada el 11 de mayo de 1999 que los tratados se ubican por encima de las leyes federales y en un segundo plano después de la Constitución.

Así tenemos que los tratados que se negocien conforme a los preceptos invocados y cualquier otro que fuere aplicable, tendrán plena validez y obligan al Estado mexicano.

Sin embargo, existe una práctica internacional observada por muchos Estados de celebrar otros acuerdos sin sujetarse a mayores formalidades.

Los Estados Unidos con su gran sentido pragmático los han utilizado inveteradamente desde hace cerca de 200 años y les ha llamado “Acuerdos ejecutivos”, pero no existe ninguna ley que los regule; fundamentalmente surgen del Poder Ejecutivo cuando necesita moverse internacionalmente sin sujetarse a controles estorbosos.

Nuestro país también los ha manejado sin contar con facultades para ello pero a partir de 1992 ha pretendido reglamentarlos con la Ley sobre la Celebración de Tratados, como la denominan, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 2 de enero de 1992.

El propósito seguramente es proporcionar armas para agilizar los compromisos que puedan asumir: “Las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal...”.

Cuando decidan celebrar algún acuerdo con su homólogo extranjero deberán informar a la Secretaría de Relaciones Exteriores y ésta *deberá* formular un dictamen sobre la procedencia de suscribirlo y cuando así suceda *deberá* inscribirlo en el Registro que para tal propósito se mantenga en la misma Secretaría.

Así tenemos que conforme a los artículos 1o., 6o. y 7o. de la citada Ley, dichos compromisos o acuerdos ejecutivos para que sean válidos deberán respetar estos mandamientos.¹⁶

¹⁶ En mi estudio sobre las Cartas paralelas ya mencionado me ocupo en detalle del tema. Véase Pérez Cano, Hugo, “Tratados internacionales en el orden jurídico mexicano”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, vol.

En el caso que nos ocupa no tenemos conocimiento de que se hayan cuidado estos extremos y menos que los compromisos que aparecen en el Informe que hemos comentado los vayan a cumplir.

Por tanto la conclusión a la que llegué fue negativa en virtud de que no se habían ajustado a sus disposiciones ni se habían cumplido las condiciones establecidas en los artículos 6o. y 7o.

Toca ahora ocuparnos de otro conjunto de normas comprendidas en la denominada Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica promulgada y publicada en el *Diario Oficial* el 2 de septiembre de 2004.

El propósito de la misma es

... reglamentar el Artículo 93 de la Constitución General de la República en materia de las facultades constitucionales del Senado, de requerir información a los Secretarios de Estado... sobre la negociación, celebración y aprobación de tratados relacionados con el comercio de mercancías, servicios, inversiones, transferencias de tecnología, propiedad intelectual, doble tributación, cooperación económica y con las demás materias a que se refiere este ordenamiento...

“Artículo 2. Para los efectos de esta Ley se entenderá por Tratados lo establecido por la Ley sobre la celebración de Tratados...”.

Como se desprende de la lectura textual de los primeros preceptos de la Ley analizada, existe una vinculación estrecha entre ambas leyes mencionadas y en cierta forma, este segundo cuerpo legal pretende completar al primero.

El artículo primero reproducido parcialmente es ampliado por el 3o. titulado “Objetivos particulares” y se refiere a la solución de controversias, a las prácticas desleales de comercio y a los demás temas ya enunciados en el artículo 1o.

El capítulo III encierra en varios preceptos (artículos 5o. al 10) el establecimiento de la obligación de las entidades públicas competentes y la

VII, 2007, y Palacios Treviño, Jorge, *Tratados*, 3a. ed., Secretaría de Relaciones Exteriores, 2001. Más recientemente formulé un análisis sobre este tema general agradeciendo al CEDRSSA su autorización para utilizarlo; en lo concerniente véase “Elementos jurídicos...”, *op. cit.*, pp. 259-270.

regulación de dichas obligaciones para informar al Senado: “... sobre las negociaciones formales de un Tratado” (artículo 5o. *in fine*).

En los preceptos subsecuentes de esta Sección se precisan y proporcionan mayores elementos y detalles sobre dichos informes y el ejercicio de la facultad senatorial comentada.

Nos abstenemos de revisar y comentar el resto de la Sección III y aún de sopesar su legitimidad y su aparente incongruencia con los artículos 73, 76 y otros de la Constitución por estimar innecesario al propósito del presente análisis que no pretende más que completar lo dicho anteriormente.

El resto del cuerpo legal *in comento* compuesto de los capítulos IV y V desdoblados a su vez en dos artículos cada uno, no ameritan mayores observaciones por las mismas razones ya anotadas.

Nuestra conclusión de lo dicho y señalado es que ocupándose esta Ley de complementar a su similar anterior, *sólo podrá actualizarse y aplicarse a los compromisos internacionales suscritos por nuestro país que cumplan con los preceptos y condiciones de la primera de las leyes invocadas* y por lo tanto si el ASPAN y los compromisos de ahí derivados *no tienen el carácter de acuerdos internacionales* tampoco se les puede aplicar.

Ignoramos si el Senado de la República ha intentado ejercer sus facultades establecidas en la mencionada Ley y si fuere así resultaría muy interesante conocer la respuesta de las autoridades requeridas que de paso, nos ayudarían a saber cuál es la naturaleza jurídica del ASPAN y derivados.

Entonces ¿qué carácter jurídico tiene?, ¿cuál es su condición legal?

La posible respuesta podemos encontrarla sujeta desde luego a un análisis más completo, en el carácter o condición que tienen de ser parte de un proceso de integración económica y que gozan de lo que en el derecho comunitario europeo, se estima como un derivado del “Acuerdo-Cuadro” o “Acuerdo Marco” que en cada materia se definen los principios de base, como señala Nicola Catalano.¹⁷

Con apoyo en este marco, se van elaborando, “desprendiendo”, los acuerdos, convenios, y demás que se requieran.

¹⁷ “Manual de Derecho de las Comunidades Europeas” – “Instituto para la Integración de América Latina”, trad. de Marino Ayorra, Argentina, 1966, pp. XXI, 135, 146-149

¿Por qué se da este fenómeno?

Algunos juristas consideran que sólo así puede ejecutarse un Acuerdo de integración pues sería casi imposible que cada paso que se diera en cada una de las figuras de este sistema, y creasen derechos y la obligaciones correspondientes se sujetara todo el ritual ordinario de la celebración de tratados.

Como sabemos, el TLCAN se inserta en el fenómeno de la integración cuya base está en el artículo XXIV del GATT-47.

No encuentro por ende otra posible explicación que convalide al ASPAN y sus acuerdos; ignoro si hay alguien que ya se haya ocupado del tema.

Esta explicación suponiendo que fuera aceptada ¿sería suficiente para convalidar al ASPAN y los acuerdos ahí previstos?

En mi opinión no, pues sería necesario que nuestra Carta Magna los comprendiese pues no basta por ahora la existencia de la Ley de Tratados como se la denomina cotidianamente para ello y menos si su constitucionalidad está en duda como lo estimamos algunos analistas.

Asimismo, resulta indispensable revisar también su contenido y el de las recomendaciones, desde el ángulo constitucional pues algunas disposiciones que comprometen a nuestro país, no respetan sus mandatos.

Ante la falta de información existente sólo podemos formular conjeturas.

Nos preguntamos pues si la Secretaría de Economía tiene planteado algún cambio legislativo o bien la de Relaciones Exteriores o peor aún no les ha preocupado el problema y lo han desdeñado en su afán por no inquietar al vecino del norte.

Es urgente despejar las dudas so pena de tener en un futuro próximo problemas serios y costosos cuando los posibles afectados se percaten de su existencia.

La pertinencia de darle solidez jurídica a todo este nuevo sistema comercial es indiscutible por lo que se deberá llevar a cabo un estudio profundo del tema.

Desde luego, no desconocemos que dichos acuerdos cualesquiera que sea su nombre, pueden ser obligatorios a la luz de la Convención de Viena sobre Tratados Internacionales de la que México forma parte; sin embargo, los Estados Unidos no han signado todavía dicha Convención

y según entendemos no lo harán, lo que abunda en esta opinión contraria a la obligatoriedad de tal acuerdo.

4. *Comentarios generales sobre el ASPAN*

- 1) El comentario obligado que formularemos adicional a los ya expresados es conclusión del texto revisado en la parte inicial del presente ensayo. Considero que el origen de la Alianza se encuentra fundamentalmente en la preocupación norteamericana de evitar actos terroristas en su territorio y de lograr mejores posicionamientos en ciertos sectores de la economía mexicana, fundamentalmente en el energético así como en los recursos acuíferos de Canadá.

Sin desconocer el derecho que le asiste para ocuparse de los asuntos que consideren pertinentes a sus intereses nacionales, no podemos ignorar los efectos que produzcan en los de sus vecinos, por una parte, afectándoles sus derechos e intereses propios.

Por otra parte, tampoco menospreciar la oportunidad que puede abrirse para beneficiar también los correspondientes a México y a Canadá en la medida que seamos capaces para aprovecharla.

Esto es, se puede y debe aprovechar la coyuntura que se presenta, sin haberla propiciado, para revisar las fallas, deficiencias e incumplimiento del tratado y lograr que sea más funcional alcanzando con plenitud los fines planteados.

La revisión en consecuencia del TLCAN debe hacerse con profundidad, buena fe si fuese posible y autocrítica para luego emprender las acciones pertinentes que satisfagan los programas surgidos de dicha revisión. Como se ve todo esto será dentro del mismo Acuerdo sin buscar evoluciones o transformaciones del mismo. Se faltaría a un mínimo de congruencia el buscar otros horizontes sin haber alcanzado el primero.

Por lo tanto, debemos precavernos de quienes en forma irreflexiva aconsejan avanzar en el proceso de integración económica evolucionando hacia una unión aduanera como podría aparecer entendible conforme al artículo XXIV del GATT.

Algunos empresarios y autoridades de la Secretaría de Economía habían manifestado cierta inclinación a tales propósitos; sin embargo debo señalar que la opinión generalizada está en contra de la idea de evolucionar hacia la unión aduanera.

Sin duda dichos proponentes no toman en cuenta que “... la creación de unión aduanera implica, como una consecuencia necesaria, la instauración de una política comercial común como un paso inicial mínimo”. Quién debe dar otros pasos y tomar varias medidas que supuestamente deben ser benéficas para quienes las deciden. Si no es así carecería de sentido que se suscribiesen tal como nos lo advierte Piero Pescatore.¹⁸

Insisto una vez más en que debemos admitir nuestra situación real y con base en ella definir *las metas acordes con nuestra propia conveniencia* y no aplicar recetas de académicos que las promueven para aplicarse a países que tienen un nivel similar de desarrollo.

ELTLCAN tiene muchos pendientes que deben primero agotar y luego pensar en otras cosas, como lo hemos dicho quienes participamos en su negociación o al menos algunos de ellos.¹⁹

Sería terrible dar este paso que solamente beneficiaría a los Estados Unidos de América y terminaríamos de entregar nuestro comercio y algo más a los vecinos.

- 2) Otra crítica general a la ASPAN que ha resultado común de parte de los sectores privados de los tres países, es que los respectivos gobiernos los han excluido de sus deliberaciones y se están manejando conforme a los intereses oficiales y de ciertos sectores de gran presencia económica, entiéndase de los grupos transnacionales.
- 3) El ASPAN ha recibido adicionalmente críticas de analistas nacionales, en cuanto a que no se han incluido los temas de interés real para México, sobre todo del sector agropecuario, de lo que se debe achacar tanto a las dependencias oficiales competentes, a los sectores afectados y a las diversas organizaciones que no se han ocupado

¹⁸ “Derecho de la integración y nuevo fenómeno en las relaciones internacionales”, trad. de Inés Carmen Natresse, Buenos Aires, BID/INTAL 1976, p. 19.

¹⁹ “Falta sacarle más beneficios al TLCAN: Cruz Miramontes”, *El Financiero*, 20 de enero de 2010, Economía p. 8. Es la fecha más reciente en que lo reiterado públicamente.

del tema. Una vez más no se ha dimensionado la oportunidad que se presenta.

La temática está dirigida por los intereses norteamericanos y particularmente —así al menos suponemos— por los canadienses. Muy pocos temas podrán ser de real preocupación para nuestro país pero aún concediendo que todos lo fueran, no aparecen los que públicamente preocupan a los sectores que los padecen, especialmente aquellos vinculados al campo, a la pesca y a la agroindustria.

Podría contradecir lo anterior, el informe detallado de los “Mandatarios”, como así se calificó, conteniendo los programas a desarrollar, su calendario y justificación presentado a mediados de 2005.

Si bien por un lado se ve con optimismo la creación de mecanismos de mayor cooperación como sucede por ejemplo con los sectores acerero y automotriz en los que se mencionó la creación de un consejo tripartito que “impulse la competitividad del sector”, que permitió el establecimiento poco después del “Comité de Comercio de Acero de América del Norte (CCAN), en otros que son la mayor parte, solamente se señaló la existencia de los problemas existentes, como es el caso de “la fabricación de certificados” de origen y lo que es peor, en muchos más, poco o nada se ha dicho.

Hemos insistido a lo largo del presente estudio que el tema del campo está casi ausente de las preocupaciones contenidas en el programa general del ASPAN, cosa que nos parece muy grave.

Ciertamente y hay que decirlo, la SAGARPA ha manifestado y se ha lamentado de que los alcances de la Alianza en materia agraria son muy limitados pero no hizo más que eso. Bien pudo en mi opinión haber promovido la creación de un fondo generoso aportado por los tres países que tuviese como finalidad apoyar el desarrollo rural a través de programas específicos creando para ello mecanismos similares a los que contempla la Europa Comunitaria cuya preocupación es buscar una disminución de la desigualdad entre miembros menos privilegiados, fortaleciéndolos tal como está previsto en beneficio de España e Italia, Grecia y Portugal.²⁰

²⁰ *El Financiero*, 28 de junio, p. 11.

Desde la preparación de las negociaciones del TLCAN me permití sugerir que se implementase un sistema parecido a favor de México para disminuir el espacio en la diferencia económica existente entre los tres países ya que con los Estados Unidos la brecha es de 25 veces y con Canadá de 10.

Así lo dije desde que se anunció la negociación del TLCAN y lo sigo afirmando cuando es pertinente.²¹

Es más, se pudo y aún se puede aplicar un mecanismo parecido al que existe en la Unión Europea en el denominado Comité de las Regiones cuyos seis objetivos buscan acortar la brecha entre los países, afrontar los retos sociales que se presentan ante el desarrollo desigual y asegurar el empleo para las nuevas generaciones.²²

Sobre este mismo tema se dijo en su oportunidad que la única ventaja para México era la denominada “inocuidad alimentaria”. Se considera así mismo que debe comprender temas de cooperación, a efectos de atenuar las asimetrías del sector agrícola.

A la fecha no encontramos que se haya mejorado esta situación: por lo contrario se ha empeorado llegando al extremo de establecer el *muro de la ignominia* para detener a nuestros emigrantes por falta de empleo en México. Todo esto sería distinto si desde un principio se hubieran previsto estos mecanismos como también lo propusimos desde 1991.²³

- 4) Por otra parte, estimo que el ASPAN ofrece también una oportunidad para retomar temas de nuestro interés particular que no han sido atendidos debidamente o que aún más grave, aquellos otros que constituyen incumplimientos al TLCAN por parte de los Estados Unidos como en el caso del transporte terrestre y otros de gran importancia para México. Solamente se requiere que haya voluntad de nuestra parte para lograrlo.

²¹ “Debe exigirse trato de país en desarrollo”, Comercio Exterior, Primera plana y suplemento mensual de *El Economista*, op. cit.

²² Me ocupo someramente del tema en mi libro *Las relaciones comerciales multilaterales de México y el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea*, México, Universidad Iberoamericana-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 146 y 147.

²³ *El Economista*, cit.

Una vez más nos preguntamos el por qué nada o muy poco se ha hecho para aprovechar esta nueva oportunidad de sacar provecho del TLCAN, enmendarlo en lo posible corrigiendo sus fallas y complementar la temática del ASPAN.

Si no se hizo entonces, ¿por qué tampoco ahora?

Están corriendo ya cinco años desde su establecimiento en marzo de 2005 y no aparecen ni los sectores directamente afectados ni los líderes que tanto pregonan sus preocupaciones, ni los funcionarios públicos que pueden actuar legítimamente. Resulta difícil de comprender esta ausencia que en ciertos momentos se convierte en complicidad como advertimos ya en alguna ocasión.

Existe una gran suspicacia entre los participantes y aún en el área académica y legislativa pues la mayor parte de las acciones sugeridas “buscan caminos largos para concretar los cambios que no implican involucrar a los congresos de los países”.²⁴

IV. LA PROFUNDIZACIÓN DE LA INTEGRACIÓN MÁS ALLÁ DE LA SIMPLE EVOLUCIÓN TRADICIONAL. OTRAS SUGERENCIAS

- 1) Al abordar esta parte de la evolución que está sufriendo el TLCAN, resulta indispensable para poder entenderlos, estimar tanto el origen del TLC como ciertos sucesos relacionados con el fatídico 11 de septiembre de 2001 pues constituyen la razón de su presencia actual.

Partamos del supuesto esperable de que los tres países integrantes del Tratado consideraron desde un principio qué caminos seguir al llegar a 2008.

Lo lógico era aplicar la graduación que la doctrina integracionista considera y ampliar el acuerdo a una unión aduanera tal como ya advertimos líneas arriba.

Para ello sería necesaria la confluencia de diversos factores que indicasen este derivado como evidente, tales como el éxito económico para

²⁴ *El Financiero*, 21 de agosto de 2007 y 23 de marzo de 2006, respectivamente.

sus miembros, la aceptación si no unánime al menos mayoritaria de la ciudadanía y sobre todo, una opinión pública favoreciéndole a la pertinencia de seguir en empresas mayores.

Hemos insistido en varias ocasiones que estimamos la inexistencia de alguna razón en la doctrina o en la práctica que obligue a quienes complementan una forma de integración, seguir fatalmente adelante en vez de quedarse a donde llegaran.

El CAFTA es el mejor ejemplo de lo dicho.

El primer supuesto no se da al menos en México pues no existe una opinión unificada en torno a los beneficios generales del TLCAN y abundan cuestionamientos al respecto.

En cuanto a la afirmación de que el Tratado contiene elementos positivos de poco sirve en tanto no se desarrollen las medidas necesarias para que se puedan realmente aprovechar, por lo que carece de sentido profundizar lo que sólo ha beneficiado a pocos sectores del país y a los intereses transnacionales.

Entonces ¿por qué los tres gobiernos insisten en seguir adelante?

Tal vez los acontecimientos presentes alrededor del ataque terrorista a las torres gemelas a las que aludimos nos brinden alguna explicación de lo que ahora sucede.

En opinión del profesor Stephen Clarkson,²⁵ el gobierno norteamericano se molestó seriamente con sus socios del TLCAN al no haber tenido la respuesta que esperaba como evidente conforme a la óptica de sus intereses y de la obligada reacción que por ello, debieron haber observado México y Canadá.

Asimismo quedó acreditado que el TLCAN no era lo que debía ser para la protección de su mercado.

En efecto primeramente suponía que de inmediato ambos países deberían haber convocado a una reunión de urgencia para evidenciar a Washington y a la comunidad internacional, su apoyo y solidaridad incondicionales con el socio. No fue así, recordemos la tibia respuesta de nuestro país al haberse limitado a una llamada telefónica inmediata y a una visita presidencial hasta semanas después.

²⁵ *Does North America Exist?*, University of Toronto Press, 2008, pp. 421-423

Ambos socios se limitaron a reacciones particulares conforme naciones soberanas más no comunitarias.

En segundo término tibia también fue la respuesta a la decisión de Bush de invadir Afganistán pues Canadá que había sido un socio activo en otros conflictos bélicos como en la Segunda Guerra Mundial, solamente convino apoyarle con 750 soldados que envió hasta febrero de 2002.

Más decepcionante para su egocentrismo fue la reacción de ambos países ante la decisión sin fundamento, de atacar Irák agravada por el veto mexicano en el Consejo de Seguridad de la ONU y la visita del entonces primer ministro de Canadá hiciera al presidente mexicano para convenir alguna posición compartida al respecto.²⁶

Lo más grave para Washington fue no contar con vecinos entusiastas en sus mutuas fronteras que son tan extensas y complejas, lo que provocó la negociación individual con cada socio meses después en tratados bilaterales, llamados de los “treinta puntos” con Canadá en agosto de 2001, y con México, de los “veinte puntos” en febrero de 2002. Hubo que presionar en ambos casos pues torpemente suponía que ambos gobiernos irían a su casa a ofrecerlos.

El profesor Robert A. Pastor ya consignaba desde 2004 al tocar el tema de la evaluación del TLCAN al cumplir una década que

si bien se ha logrado incrementar el comercio y la inversión... no ha podido hacer frente a algunos de los principales desafíos de la integración... En primer lugar, el Tratado no hace mención de la brecha de desarrollo entre México y sus dos vecinos del norte... En cuanto, el Tratado no abordó temas energéticos... En quinto, no hizo intentos por coordinar la política macroeconómica... Por último, el TLCAN nada hizo por para atender la seguridad y en consecuencia, la secuela del 11 de septiembre amenaza con minar la integración norteamericana.²⁷

²⁶ Sobre este punto se sugiere ver adicionalmente: Hristonlas, Athnasios, “México y Canadá ante la seguridad Continental-Visiones encontradas”, *Foreign Affairs en español*, ITAM, Otoño-Invierno de 2002; en la misma revista Ikemerry G., John, “La ambición imperial de Estados Unidos”.

²⁷ “La segunda década de América del Norte”, *Foreign Affairs, en español*, México, ITAM, vol. 4, núm. 1, 2004, p. 110.

Quedó claro que no es el TLCAN lo que dicho gobierno quería pues solamente se ocupa de asuntos económicos y financieros mas no políticos. La confusión que sufría se diluyó y de ahí su decisión de buscar formas de armar algo más que un TLC para obtener una cooperación de sus vecinos más acorde con sus intereses.

Este enfoque analítico planteado por Clarkson, lo comparten otros autores como Julián Castro Rea²⁸ pues sigue un razonamiento cercano al esperado en la forma de actuar del gobierno norteamericano tal como la historia y nuestra experiencia vecinal nos lo demuestran.

Poco hemos aprendido pese a que la historia nos vincula desde que adquirimos la condición de país independiente y menos Estados Unidos cuando su estatus de país-imperio supone que todos los demás están para servirle.

Dada la experiencia sufrida y tal vez tomando en consideración otros factores como puede ser la posibilidad de que ambos socios que muy poca relación conjunta tenían antes de la negociación del TLCAN, concertasen acciones frente a su poderoso vecino, se decidió a promover una evolución del TLC conforme sus particulares intereses.

V. OTRAS SUGERENCIAS

De ahí el surgimiento del ASPAN y su apéndice el Consejo Norteamericano para la Competitividad (CNC) de los que ya nos ocupamos en la primera parte del presente análisis. Empezó mas no ha parado ahí pues se han venido considerando otras sugerencias.

Advertimos de inicio que no son ajenas a todo lo hasta ahora dicho pues parten inclusive de las llamadas “Recomendaciones” de Cancún, particularmente nos inquietan dos de ellas pues dan cuerpo a una idea posterior que ya se ha presentado con cierta discreción.

Para los Estados Unidos es evidente que existen serias preocupaciones en el tema de su seguridad y fuertes intereses en otros campos.

²⁸ “Business interest behind North America Deep Integretacion”, en Imitiaz, Hussain (coord.), *North America at the crossroad: Nafta after 15 years*, Universidad Iberoamericana, 2009, pp. 134-136.

Contar con fronteras controladas, herméticas al paso de los “malos” es básico para fortalecer su aislamiento tradicional y cuidar su mundo norteamericano, por ello no ha vacilado en dar una prueba de su decisión al levantar *el muro de la ignominia* sin importar ofensa que le cause a su vecino y “socio”.

No es más que una manifestación reciente de la vieja Doctrina Monroe.

Esta inquietud ha tomado nuevos bríos ante los muy cercanos acontecimientos en Ciudad Juárez, Chihuahua, y sin duda justificarán nuevas acciones de presencia militar más allá del “Plan Mérida” que tan pobre ha sido.

Ojalá y acaben de entender que las razones profundas de tan grave problema están en su tolerancia al mercado del consumo, a la venta de armas, al trasiego y manejo de las narco-fortunas y a la falta de cooperación real con México en la lucha frontal contra el narco pese a no contar con los mejores elementos para ello.

El otro gran tema es el de los energéticos.

Ya nos ocupamos de mencionar que entre las recomendaciones aparece la de tener acceso a las fuentes productoras de hidrocarburos así como de electricidad y a las grandes corrientes de agua dulce particularmente, como es lógica las existentes en Canadá en donde se depositan cerca del 20% del total mundial de este preciado bien.

Sin embargo la obtención de las mismas no resulta fácil ni segura pues en ambos países socios existen —afortunadamente— mecanismos políticos y jurídicos que lo impiden o al menos dificultan su logro así como sectores de opinión pública que no concuerdan con estos propósitos inclusive dentro de los mismos Estados Unidos.

Es necesario pues, en su opinión, modificar los sistemas y esto explica la razón de las recomendaciones del CNC en proyectos legislativos cuyas causas no aparecen claras si no se tienen presentes estos antecedentes; citemos dos ejemplos: el Decreto del 24 de diciembre de 2008, que abate, unilateralmente los magros aranceles aún existentes y una reciente pretensión planteada ante la Cámara de Senadores para abrogar las leyes que regulan la negociación de tratados llamados interinstitucionales y la de contenido económico²⁹ a los que ya nos referimos, para

²⁹ Nos referimos a la Ley sobre la Celebración de Tratados publicada en el *Diario Oficial* del 2 de enero de 1992 y a la La Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en

crear en su lugar una sola ley que faculte al Poder Ejecutivo a negociar ampliamente los tratados denominados en Estados Unidos “Executive Agreements” evadiendo así la sanción del Legislativo constituyendo un solo tipo de acuerdos. Esto sin duda facilitaría los propósitos de acceso a todos los campos económicos en forma rápida y sin mayores estorbos.

Tal como se estimó al conocer el camino actual conforme la Constitución, el camino para llegar donde pretenden para asegurar sólidamente sus intereses no es cómodo y puede parecerles lento. ¿Por qué no pensar en otros, en atajos que facilitan las cosas?

Hemos criticado al ASPAN entre otras razones porque no contiene disposiciones pertinentes para atender los intereses reales de nuestro país en varios órdenes al no incluir al sector privado en su estimaciones lo que no repetiré, sino considerar solamente los planteados por los norteamericanos tanto por los funcionarios gubernamentales como particulares que coinciden en cierto aspecto con nuestras observaciones.

La crítica podría parecer procedente sólo a medias ante la inclusión de empresarios mexicanos en el CNC, máxime cuando hay coincidencia con los abogados por sus socios.

Corregimos la limitación de nuestro enfoque y precisaremos que la causa de la coincidencia estriba en que la presencia del sector privado en el ASPAN conseguido después de una fuerte presión, se debió a que al establecer el Consejo Norteamericano para la Competitividad (CNC) que se incorporaran representantes de los sectores empresariales, incluyendo a los grandes intereses trasnacionales quienes tomaron los caminos adecuados conforme sus propios sistemas para controlar debidamente el proceso a seguir.³⁰

El éxito logrado queda expresado en las ya comentadas 51 recomendaciones que sustentan las correspondientes acordadas por las cabezas de los tres países con anterioridad; esto es, fortalecer la competitividad, controlar conjuntamente las emergencias, combatir las epidemias humanas, fortalecer la seguridad fronteriza y contar con una seguridad energética.

Materia Económica que aparece publicada para su promulgación, en el *Diario Oficial* del 2 de septiembre de 2004.

³⁰ El profesor Clarkson elabora una detallada e intensa explicación en su obra ya citada véase pp. 439-442.

Así tenemos que las piernas del actual sistema regional se armó en Cancún (marzo de 2006) con las cinco prioridades, y en Ottawa con las cincuenta y un recomendaciones (23 de febrero de 2007) y ahí vamos.

Una cuestión de fondo se encierra en lo anterior: las magulladuras a la soberanía.

Ya hemos reparado en ello en otras ocasiones considerando que desde hace varios años los Estados han cedido parte de su soberanía tanto consensualmente ante el fenómeno de la integración económica que les lleva hasta la creación de órganos supranacionales como fatídicamente frente a las tomas de decisión de los grupos transnacionales, fortaleciendo así una especie de “lucrocracia”, término de acuñación personal que refleja bien la veracidad de los mercados pues las grandes decisiones se toman en confortables salas de Consejo y no en las oficinas gubernamentales como lo indican los hechos recientes.

Hemos encontrado que nuestras inquietudes son compartidas por varios estudiosos como Stanley Hofmann, Robert Krshane y Andreu Moranesik según nos informa Julián Castro Rea en su estudio ya mencionado lo que le lleva a sostener partiendo de una concepción realista de la situación presente que:

This approach argues that economic cooperation is mostly driven by state interests. Integration result from strategic bargaining carried out by state representative to maximize state interests, from wich care prionties such as soveringnity and security are escluded. Integratia advnces only as long as states see their interests advanced and their care prionties protected.³¹

El profesor Clarkson que también ha estudiado el tema concluye al finalizar el capítulo dedicado precisamente al ASPAN que:

In the meantime we can conclude with some certainty, that Mexican and Canadian big bussines representatives have pulled off a coup by inserting themselves into the government processes of all three countries, while they exected polititians and civil societies are pusherd farther to the political sidelines.

³¹ *Op. cit.*, pp. 136 y 137.

Ante tal situación conforme hemos descrito resulta más fácil resolver los escollos y ahorrar tiempo modificando las leyes a su conveniencia y así marchar a través de otros caminos más definitivos. De ahí que hayan surgido nuevas propuestas.

1. *Nuevas propuestas*

Las inquietudes y preocupaciones de los analistas políticos de los tres países se han no sólo confirmado sino también ampliado, como lo pone en evidencia las diversas cuestiones surgidas ante los temas tratados en la pasada reunión de ASPAN, a principios de septiembre de 2007 pues se comienza a manejar un espinudo tema como es el de la integración de los tres países miembros del TLCAN más allá del área comercial hablándose inclusive de establecer una sola moneda, una fuerza armada común para la cual se citan compromisos contraídos aparentemente entre el Departamento de Defensa de los Estados Unidos y una empresa privada de mercenarios denominados SY Coleman Corporation para operar el Centro de Operaciones de Vigilancia aérea de Veracruz.³²

Ya en ocasiones anteriores en forma esporádica, se habían escuchado algunas voces que abogaban por profundizar la integración regional a figuras mucho más ambiciosas.

La opinión pública nacional no se ha manifestado y solamente los legisladores han dado a conocer su rechazo a tal idea.

En la Cámara de Diputados se criticó fuertemente que nuestro gobierno participe en estos propósitos norteamericanos y se involucre en los mismos. Las Comisiones de Marina y de Defensa Nacional presentaron un punto de acuerdo exhortando al Ejecutivo Federal para que no permita la incursión ni el ingreso de asesores extranjeros o militares a territorio nacional.³³

Igualmente, ya en la Comisión Permanente y en la Cámara de Senadores se habían formulado manifestaciones similares el 22 de agosto³⁴

³² *La Jornada*, 19 de agosto de 2007.

³³ *El Financiero*, 21 de septiembre de 2007, p. 31.

³⁴ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, 22 de agosto de 2007, [htt://gaceta.ditutados.gob.mx](http://gaceta.ditutados.gob.mx).

y el 6 de septiembre de 2007,³⁵ pero en el primer caso la Comisión de Relaciones Exteriores dictaminó en sentido negativo y en el segundo, hasta donde se tiene conocimiento, no ha sido dictaminado por la Comisión a la que fue turnado este asunto.³⁶

Consideramos, sin embargo, que nuestro Congreso de la Unión debe insistir en el tema a efectos de evitar cualquier acción impropia y detener la puesta en práctica de cualquier mala idea que afecte a nuestra soberanía nacional. Ojalá y las comisiones competentes de ambas Cámaras retomem estos temas y procedan en consecuencia.

Al redactar estas líneas se han presentado graves sucesos en el norte del país incluyendo el asesinato de allegados al Consulado norteamericano en Ciudad Juárez, Chihuahua, que dieron pie a una reunión del más alto nivel en materia de seguridad de ambos países que obligarán sin duda a planear acciones conjuntas para ordenar la situación

El tráfico de armas, el trasiego y blanqueo de dinero mal habido y la protección de fortunas negras en el entramado financiero han facilitado lo que venimos sufriendo hace tiempo y que amenazan la seguridad norteamericana que hasta ahora dicen se había percatado de ello.

Volviendo al tema no podemos ignorar que en el texto y luego en la aplicación de ciertos capítulos del TLC, existen barruntos de una integración más profunda al privilegiar ciertos aspectos desconociendo la condición soberana de sus integrantes.

Tal cosa sucede en lo concerniente a las inversiones extranjeras al facilitarles un mecanismo de solución de diferencias convenido en la Quinta Parte del Capítulo XI del TLC que les otorga una protección extraordinaria permitiendo al particular demandar directamente al Estado receptor, contraviniendo los principios públicos de supremacía del Estado soberano.

La protección que se brinda al capital confiado a los países socios del TLCAN es tal que lleva a ser considerada como inusual pues rebasa

³⁵ Gaceta Parlamentaria del Senado de la República, 6 de septiembre de 2007, <http://www.senado.go.mx/gaceta.php?principio=nada>.

³⁶ Según entendemos, ambas Cámaras ya habían presentado con anterioridad diversos Puntos de Acuerdo con relación al ASPAN en los meses de marzo, abril, mayo, junio, julio, septiembre y noviembre del 2005, marzo, abril y noviembre de 2006, que no han sido satisfechos por las Secretarías de Estado competentes.

otros mecanismos presentes y aún a proyectos ambiciosos como puede ser el denominado MAI de la OCDE trabajado en 1997 y en 1998, el MIGA del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento de 1985, los APRIS y el MIG de la OMC.³⁷

El mecanismo regional norteamericano provoca entusiastas opiniones como las del abogado Matthew W. Barriet que cito enseguida:

... The NAFTA went beyond the WTO in breacking new ground in several areas of protecting transnational investment withim region.³⁸

Estas actitudes nos hacen ver la posición privilegiada que se le dio a la protección del flujo de capitales más que al de bienes y explica por qué nuestro país modificó substancialmente su regulación sobre las inversiones extranjeras, provocado sin duda por la angustiosa situación económica vivida a principios de los noventa.

El ya citado profesor Barriet ha dicho que:

Regional trade blocks rather than the MAI present a more realistic multilateral approach universal investment protection synergy.³⁹

³⁷ En varias ocasiones hemos resaltado esta situación anómala explicable por la situación particular del momento pero no por ello aceptable. Véase Cruz Miramontes, Rodolfo, “Las inversiones en el TLCAN...”, en González M., Nuria (coord.), *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau*, México UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006; Cruz Miramontes, Rodolfo, “El Comercio de México a 15 años del TLCAN...”, *El comercio exterior y la gestión aduanal en el Siglo XXI*, México, AAADAM-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 257 a 259 y 265 a 271. Otros autores recientes: Gutiérrez Haces, Teresa, “Exporting the NAFTA Model...” - Mc Kinby Ian “...An Evaluation of NAFTA, Chapter XI, ambos en *North America at the Crossroad NAFTA alter 15 years*, México, Universidad Iberoamericana, 2009; Cruz Barney, Oscar, “El balance entre los derechos del inversionista extranjero y del Estado anfitrión: Soberanía y recepción jurídica”, González del Cossio, Francisco, “Estándares en arbitraje de inversión ¿choque de tradiciones?”, ambos en Rodríguez Juárez, Sonia y Wöss, Herfried (coords.), *Arbitraje en materia de inversiones*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.

³⁸ Barriet, Matthew W., “Regionalisation: the Choice of a New Millenium”, *Currents South Texas Collage of Law*, vol. IX, núm. 2, 2000, p. 29.

³⁹ Barriet, Matthew, *op. cit.*, p. 29

Ante la existencia de un segmento del TLC con mayor profundidad integracionista, se despiertan perspicacias e inquietudes que se han agrupado en torno a la idea de que se puede lograr algo más en un lapso menor al ordinario.

Jeff Faux considera que el Tratado se diseñó como un:

... marco para la futura administración de la economía continental en la que se ven limitados los poderes nacionales de los gobiernos elegidos... por lo que en realidad más que ser un acuerdo comercial lo es de inversión... y así... el TLCAN es una constitución que solo reconoce a un ciudadano: el inversionista corporativo multi-nacional... por ello queda claro que en el texto del TLCAN los intereses estadounidenses predominan en el lenguaje del tratado.⁴⁰

Dejamos correr la cita textual por su atingencia y por la autoridad del exponente fundador del Economic Policy Institut.

En los Estados Unidos se han presentado diversas acciones que estarían enmarcadas en un proyecto de crear un superestado al que se denomine “Unión de América del Norte” según el analista y académico Patrick M. Wood, coincidiendo con las tareas del periodista Robert A. Pastor autor del libro *Hacia una Unión de América del Norte* publicado en 2001. En este mismo sentido se ha pronunciado la analista política Laura Carlsen⁴¹ al participar en un programa que se llamó de las Américas en Silver City Nuevo México a principios de junio de 2007.

Decimos al inicio del presente estudio que adicionalmente al ASPAN, son objeto de reflexiones y análisis académicos, estas sugerencias y otras opciones que aparecen en el tablero de juego de las que ya nos hemos ocupado y que algunos centros de estudio ya lo vienen haciendo; tal es el caso, por ejemplo, de la Universidad de San Diego que en su Programa denominado *Border Politics and Policy* incluye un tema al que denomina “Integrating NAFTA 8” en el que se leen y analizan algunas obras como “Redesigning NAFTA for the 21 Century, Toward a North America Community” del profesor Robert Pastor a quien ya hemos citado.

⁴⁰ Faux, Jeff, “Economía y democracia en la constitución del TLCAN”, *Foreign Affairs en español*, México, ITAM, vol. 4, núm. 1-2044, p. 93.

⁴¹ *Idem*.

En cierto sentido no es extraño que esto suceda pues como cita el mismo autor, Renato Ruggiero sostiene que "... la gestión de los mercados integrados en expansión lleva los temas de administración de la política exterior a la interna".⁴²

De ser así el TLCAN y el ASPAN serían los antecedentes de la UAN o NAU por sus siglas en inglés. Urge conocer y profundizar esta información y en su caso actuar en consecuencia.

Nos preguntamos y extendemos a todos los mexicanos ¿esto es lo que queremos?, ¿para esto negociamos el TLCAN?

Definitivamente no; nunca se tuvo la mínima intención de arribar a tal absurdo. Nunca lo hubiésemos aceptado quienes participamos en su creación.

Es el momento preciso para que se reflexione con seriedad y se defina cuales son los intereses reales propios de cada país, particularmente en lo que corresponde a México y a Canadá.

Entendemos que para Estados Unidos resulte más complejo respetar áreas de competencia exclusivamente nacional, espacios que no lo son y puntos o zonas grises en que se confunden las mismas, lo que le ha llevado a tomar acciones atentatorias a los principios fundamentales de la convivencia pacífica cristalizados en la llamada "Guerra preventiva".

Agrava sin duda esta situación la posición que ha tomado dicho gobierno a actuar como policía y guardián de los miembros de la comunidad internacional, la situación se complica aún más.

La definición tradicional de la posición norteamericana en esta materia ya muy repetida, es más que nunca válida en estos momentos, confirmada por lo que expresó Henry Kissinger hace varios años en un desayuno privado celebrado en la ciudad de México en los sesenta al que acudimos varios profesores de derecho internacional convocados por el maestro César Sepúlveda para conversar coloquialmente con el entonces secretario de Estado de los Estados Unidos cuando respondió a la pregunta de cuál era la política de dicho país en materia internacional.

Su respuesta según recuerdo más o menos fue ésta:

⁴² El curso está coordinado por el profesor David A. Shirk. De alguna manera también la profesora M. Delal Baer, directora desde hace años del llamado Mexico-Project, ya lo había previsto según aparece en la sección denominada "Beyond Nafta" de su artículo titulado "México at an Impasse", *Foreign Affairs*, pp. 109-112.

Cuando asumí el cargo me formulé la misma cuestión y no encontré la respuesta; por lo que he llegado a la conclusión de que no existe y lo que tenemos son sólo intereses y estos son básicamente comerciales.

3. *Final*

Es el momento de cerrar este análisis ya bastante extenso y dejar que mejores cabezas y plumas más elegantes, nos den sus puntos de vista sobre el futuro de México considerando nuestro pasado, nuestros valores tradicionales y lo que debemos ser.

Las propuestas que desprendo de la agotadora descripción de la ASPANy de las sugerencias temáticas en lo que considero interesante podemos enlistarlos sintéticamente de la manera siguiente:

- I) Con fundamento en el rubro “Otras Iniciativas” del apartado k.5 y conforme a los comentarios expresados sobre el particular.
 - a) Ampliar el reconocimiento a las especificaciones de Canadá y de los Estados Unidos aplicables a los contenedores del transporte de materiales peligrosos “incluyendo los de México”.
 - b) Confirmar un programa sobre los resultados de las pruebas de laboratorio sobre la mediación vigente en los tres países.
 - c) Continuar con las gestiones y con la toma de represalias por la falta de cumplimiento al laudo dictado por el Panel del Capítulo XX en el caso del transporte terrestre.
 - d) Protestar una vez más por la construcción del muro de la ignominia que afronta nuestra dignidad nacional dejando constancia escrita de la misma.
 - e) Elaborar un estudio bipartito sobre los productos naturales útiles a la salud que sea exhaustivo y facilite su acceso al mercado regional de Norteamérica.

Dicho estudio deberá considerar el Proyecto piloto de la OCDE y los demás que le sean afines.

- f) Proceder a la mayor celeridad, en un estudio cabal que recoja los campos de colaboración posible entre las partes en los temas enu-

merados en el inciso *j* mencionado, estableciendo compromisos beneficiosos para las partes y otorgando un trato especial y diferenciado para los productos de alta sensibilidad determinados por México, conforme las reglas del GATT y de la OMC.

- II) En lo referente a la letra N sobre “Servicios financieros”, incluir también a nuestro país pues inexplicablemente se le dejó fuera lo que deberá considerarse a la brevedad posible extendiéndole todas las ventajas y beneficios conforme al principio de nación más favorecida.
- III) En cuanto a los acuerdos sobre transporte aéreo considerado en la letra O, inciso *a*, se deberá exigir en cualquier acuerdo bi o trilateral que se lleve a cabo, un trato desigual y recíproco en el sentido que se ha establecido en la OMC y en el GATT; trato especial y diferenciado para los desiguales y recíproco en el sentido de que a cada parte se le conceda lo que le corresponda conforme su condición particular y así le resulte benéfico el acuerdo.

En el preámbulo de los acuerdos multilaterales de comercio mencionados líneas arriba se enuncia con precisión el concepto de reciprocidad y a él debemos atenernos.

- IV) La letra P contiene el tema de mayor sensibilidad para nuestro país como es el de los energéticos.

Sugerimos se mantenga con energía la misma posición nuestra de exclusión y se realicen los estudios técnicos y económicos para colocar nuestro patrimonio natural en el sitio más adecuado para su explotación y comercialización resguardando los intereses nacionales, permitiendo el capital extranjero en la medida que nos resulte de utilidad.

Nos inquieta que estas recientes propuestas de modificación al sistema constitucional de celebración y aprobación de tratados internacionales persigan llegar a dicha riqueza nacional evadiendo el cedazo o filtro del Poder Legislativo a través de los acuerdos ejecutivos.

- V) En lo que corresponde al tema de la agricultura productos alimenticios y demás, el inciso R es muy basto y se enuncian varios acuerdos.

Nuestra sugerencia es que México promueva la celebración inmediata y oportuna de los mismos y además aproveche la oportunidad para colocar el tema general del Sector en el lugar que le corresponde enmendando así el error tan grande de haberlo incluido en el TLCAN como ya lo comentamos.

- VI) Añado al tema de la pretensión de cambiar nuestro sistema constitucional de celebración y aprobación de tratados internacionales, que se rechace tajantemente cualquier propuesta en este sentido por mínimo que sea.

Por lo tanto carecería de sentido ir más adelante en el TLCAN sin previamente hacer lo necesario para aprovecharlo en su integridad colocando a México en una posición más equilibrada.

Como están las cosas por ahora me lleva a expresar mi opinión en el sentido de que *nada tenemos que hacer en cuanto a profundizar y ampliar el TLCAN en tanto no llevemos a cabo las sugerencias antes dichas y las demás que sean propuestas con este propósito.*

Si lo hacemos así será una forma de celebrar el bicentenario de nuestra independencia asegurando un futuro de corte actual a nuestro país en todos los órdenes.

Ya es hora de definir con firmeza nuestras aspiraciones legítimas en beneficio general para nuestro México en concordancia con las exigencias del entorno internacional actual. *Nada más, pero también nada menos.*