

El Mercosur y el TLCAN: análisis comparativo de su institucionalidad

Paulino Ernesto Arellanes Jiménez*

Recibido: 15/03/2011

Aceptado: 28/04/2011

RESUMEN

En este artículo se compara el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el Mercado Común Sudamericano (Mercosur). Se analizan elementos que permiten comparar la institucionalidad, la ampliación y profundización de la integración regional, así como el costo-beneficio que para las partes ha significado la trayectoria integradora. En la investigación interesa analizar los siguientes puntos: 1. Alcances y límites institucionales de los dos esquemas de integración, 2. Ampliación y profundización de las dos experiencias integradoras, 3. Conflictos y problemas más sobresalientes en las dos integraciones.

Palabras clave: Mercosur, TLCAN, institucionalidad, regionalismo

Mercosur and NAFTA: A Comparative Analysis of their Institutional framework

ABSTRACT

This paper analyses the North American Free Trade Agreement (NAFTA) and the Common Market of the South (Mercosur). The paper analyses factors that allow comparing the institutional framework, the widening and deepening of regional integration and the cost-benefit ratio of participating in the integration scheme. The paper is focused on the following aspects: 1. Scope and institutional limits of both integration schemes; 2. Widening and deepening of the two regional blocs; 3. the most outstanding conflicts and problems in the two regional integration experiences.

Keywords: Mercosur, NAFTA, Institutional framework, regionalism.

* Docente-investigador de tiempo completo, titular "C" de la Maestría en Ciencias Políticas de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel 2. Correo electrónico: parellanes3@yahoo.com.mx

Introducción

Durante la última década del siglo XX, los bloques comerciales proliferaron por el mundo. Prácticamente todos los países pertenecen a por lo menos una de ese tipo de asociaciones, y muchos, a más de una de ellas. Más de un tercio del comercio mundial se produce en el marco de esta clase de acuerdos, y cerca de las dos terceras partes, si se incluye en el Área de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC) (Gilpin, citado en Buzo de la Peña, 2010: 79). Estos acuerdos comerciales varían mucho entre sí, pero todos comparten el objetivo de reducir las barreras al comercio entre los países, lo que supone una tácita discriminación al comercio con terceros países. Además, el regionalismo surge como un fenómeno que responde no sólo al fracaso del multilateralismo orquestado por la Organización Mundial del Comercio (OMC), sino también a los retos que impone la globalización económica mediante la competitividad y la conquista de nuevos mercados (Sánchez Ortiz, 2011).

El Mercado Común del Sur (Mercosur) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) son ejemplos de esta nueva oleada de regionalismo. Los dos grupos regionales tienen semejanzas, pero también diferencias y variaciones en cuanto a sus orígenes, sus motivaciones, sus intereses, sus integrantes y sus institucionalizaciones. Este trabajo tiene como propósito analizar cuáles son las reglas del juego en ambos bloques regionales, partiendo de una posición teórica propia del neo-institucionalismo, así como analizar la estructura y las instituciones formales (organigramas) para poder establecer las diferencias entre el Mercosur y el TLCAN.

Este trabajo se divide en las siguientes partes: 1) El Mercosur, sus orígenes y objetivos; 2) la institucionalidad del Mercosur; 3) el TLCAN: orígenes y motivaciones de sus integrantes; 4) la institucionalidad del TLCAN y, 5) la comparación entre las dos experiencias de integración en cuanto a su institucionalidad.

1. El Mercosur, sus orígenes y objetivos

El Mercosur se inició antes que el TLCAN, con un objetivo de convertirse institucionalmente en un Mercado Común. Formalmente fue creado en 1991 para coordinar políticas macroeconómicas entre los países de Sudamérica, puntualizando en los tratados aduaneros y en una mejora respecto a la circulación de los ciudadanos entre los distintos países partes. De manera que el origen del Mercosur puede ser definido como un tratado de libre comercio internacional; desarrollado a través de un ambicioso proyecto de integración económica, en el cual se encuentran comprometidos inicialmente Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Se argumenta que “el Mercosur, fue una respuesta de sus Estados Miembros a un mundo globalizado, en el que predominan los mega mercados”¹. Cualitativamente, sus miembros tienen economías de escala; flujos de capitales disponibles para la inversión reproductiva; estructura empresarial moderna y eficaz; sistemas educativos de alto rendimiento; capacidad para potenciar procesos de innovación tecnológica en sectores de punta; alto poder de negociación internacional, aunque esté limitado al área económica².

De forma genérica, se puede señalar que los tres puntos fundamentales del Tratado de Asunción son: libre modalidad de bienes, mercaderías y factores productivos; arancel cero en el tráfico comercial y arancel externo común. El Mercosur es una unión aduanera, que cuenta con varios Estados asociados: Chile, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, con quienes existen acuerdos comerciales, lo cual implica la ampliación del Mercosur.

El 17 de diciembre de 1994 se suscribió el Protocolo de Ouro Preto, creando una estructura institucional para el Mercosur que le dotó de personalidad jurídica de derecho internacional (América económica, 2011). Además, en el Protocolo se estableció una unión aduanera imperfecta.

La unión aduanera es la forma de integración de dos o más Estados separados que a través de un acuerdo internacional, deciden en forma inmediata o gradual suprimir sus barreras arancelarias y comerciales a la circulación de mercancías entre territorios de paí-

ses miembros y establecer un arancel único. La tarifa común exterior es la diferencia fundamental entre la unión aduanera y el área de libre comercio (Carbajal Contreras, 1998: 63). En este sentido, el Mercosur desde el 1ro de enero de 1995 es una Unión Aduanera. Sin embargo, esta figura no está, en la actualidad, plenamente vigente, pues los Estados Partes del Mercosur negociaron un Régimen de Adecuación, por el cual algunos productos en el comercio entre los cuatro países por un tiempo continuarán pagando aranceles. Asimismo, existen las Listas de Excepciones al arancel externo común para un grupo de personas.

Ambos sistemas, el Régimen de Adecuación y las Listas de Excepciones irán reduciéndose en forma automática y lineal. La meta es que no existan aranceles entre los Estados Partes del Mercosur y los productos que se importen de terceros países paguen todos, el mismo arancel externo común, ya sea que se introduzcan por las fronteras de Argentina, Brasil, Paraguay o Uruguay (Duque Hernández, 1998).

La creación del Mercosur obedeció a la búsqueda de ampliar las dimensiones de los mercados nacionales, a través de la integración, como condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social. Este objetivo debe ser alcanzado mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía (América económica, 2011). Sus objetivos son:

1. Libre circulación de los bienes y servicios, y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente;
2. El establecimiento de un arancel común externo y la adopción de una política comercial común en relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales;
3. La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre

- los Estados partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transporte y comunicaciones y otras que se acuerden;
4. El compromiso de los Estados partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes para lograr el fortalecimiento del proceso de integración (Martínez Pacheco, 1998: 126-127).

La Declaración Presidencial sobre el Compromiso Democrático se firmó en el Mercosur, en la Cumbre de San Luis el 25 de junio de 1996 para establecer la plena vigencia de las instituciones democráticas como condición esencial para la cooperación en el ámbito del Tratado de Asunción. Asimismo, los Presidentes del Mercosur, Chile y Bolivia, firmaron el 24 de julio de 1998, el "Protocolo de Ushuaia sobre el Compromiso Democrático en el Mercosur, Chile y Bolivia.

Cabe destacar la ampliación y profundización del Mercosur al incorporar a Venezuela en este mercado regional. Aunque el 8 de diciembre de 2005, la Cumbre presidencial del Mercosur, reunida en Montevideo, anunció la aceptación de Venezuela como miembro pleno de esa imperfecta unión aduanera (UA), éste es un proceso que apenas se iniciaba y culminaría cuando Venezuela, previa negociación, aceptara toda la normatividad del Mercosur, incluyendo las de orden político, la liberación del comercio intra-bloque y la adopción del arancel externo común (AEC).

Esto último suponía, para Venezuela, la renuncia al arancel externo común de la Comunidad Andina (menos proteccionista que el del Mercosur) y probablemente su cambio de condición como miembro pleno de esa unión aduanera, lo que ocurrió en abril de 2006, cuando Caracas anunció su retiro de la Comunidad Andina; pero mientras esto se concretó, Venezuela siguió siendo miembro de la Comunidad Andina (Gutiérrez, 2006: 139-140).

En lo político, Venezuela, de manera individual sería un miembro en adhesión, con prerrogativas adicionales a las de los miembros asociados (Chile, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú). Así Venezuela podría participar en todos los órganos del Mercosur con voz pero sin voto a partir de 2006 (Gutiérrez, 2006: 139-140).

2. Institucionalidad del Mercosur

Conviene en esta comparación entre el Mercosur y el TLCAN establecer un marco conceptual para ubicar la institucionalidad de ambas integraciones: el neo-institucionalismo liberal, que argumenta que en un orden anárquico los costos de transacción siempre son importantes, pues es difícil comunicarse y controlar el desempeño, en particular, verificar el cumplimiento de lo acordado.

“El problema es que los efectos de las instituciones no son políticamente neutrales, algunos países pueden ser más beneficiados que otros, y en este caso, los afectados podrían oponerse a una expansión de los poderes de las instituciones. Entonces la visión neo-funcionalista de instituciones que van a sustituir a los Estados se vuelve ilusoria” (Briceño Ruiz, 2006: 209),

pues como señala Keohane,

“las reglas de cualquiera reflejarán la posiciones de poder relativo de sus miembros concretos y potenciales, que restringen el espacio de negociación factible y afectan los costos de transacción” (citado en Briceño Ruiz, 2006: 209).

“En vez del enfoque neo-funcionalista, predomina un concepto más pragmático sobre el papel de las instituciones en el desarrollo de los procesos de integración. Un proceso de integración exitoso es una fuente de interdependencia económica, expresada por ejemplo en un mayor flujo de comercio e inversiones entre los países socios” (Briceño Ruiz, 2006: 209).

Es indudable que para la institucionalización³ del Mercosur se crearon órganos y estructura institucionales, pero lo más importante son las reglas del juego, que desde sus inicios se concretaron en normatividades, en diferentes acuerdos, lo que significa que en el neo-institucionalismo las propias normas, leyes, acuerdos, y en su conjunto las reglas del juego son las instituciones, que termi-

nan por estructurarse en órganos. Ya fuese en la profundización que los países signatarios realizaron a través del tiempo, así como la ampliación, en la aceptación de otros socios como adherentes, (Estados parte), la institucionalización inicial se fue dinamizando y adquiriendo nuevas reglas.

En tal sentido para propósito de este artículo, conviene aceptar que el modelo minimalista,

“en cambio es propio de las instituciones intergubernamentales. En este esquema las instituciones son simples agentes a los que los gobiernos otorgan algunas competencias. Como los Estados conservan su poder y tienen la iniciativa de acción, aquellos que tienen mayores capacidades ejercen un derecho de veto sobre las reglas del proceso, por lo que éstas tienden a converger en un mínimo común denominador que refleje los intereses de estos países”. (Briceño Ruiz, 2006: 210).

En cuanto a la estructura orgánica se refiere, se puede señalar que para lograr los objetivos previstos en el Tratado de Asunción, “hasta la constitución definitiva del Mercado Común, los órganos responsables de la administración y ejecución del Tratado de Asunción y los acuerdos específicos y decisiones que se adopten en el marco jurídico de éste serán el Consejo del Mercado Común (CMC) y el Grupo del Mercado Común (GMC).

El CMC es el órgano superior del mercado común, correspondiéndole la conducción y toma de decisiones que aseguraron el cumplimiento de los objetivos y plazos establecidos para la constitución definitiva del Mercosur. Estará integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía de los Estados Partes.

El GMC es el órgano ejecutivo de las decisiones adoptadas por el CMC está integrado por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por país, que representen a los siguientes organismos públicos:

- Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Ministerios de economía o sus equivalentes (áreas de industrias, Comercio Exterior y/o Coordinación Económica).
- Bancos Centrales de los países miembros.

El GMC puede constituir subgrupos de trabajo, necesarios para el cumplimiento de sus objetivos; actualmente existen 11 subgrupos:

- Política comercial.
- Asuntos aduaneros.
- Normas técnicas.
- Políticas fiscal y monetaria relacionadas con el comercio.
- Transporte terrestre.
- Transporte marítimo.
- Política industrial y tecnológica.
- Política agrícola.
- Política energética.
- Coordinación de políticas macroeconómicas.
- Asuntos laborales, empleo, seguridad social.

“El Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del Mercosur son órganos con capacidad decisoria y naturaleza intergubernamental. La Comisión Parlamentaria Conjunta es el órgano representativo de los Parlamentos de países del Mercosur. El Foro Consultivo Económico-Social es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales. La Secretaría Administrativa es el órgano de apoyo operativo, responsable de la prestación de servicios a los demás órganos del Mercosur y con sede permanente en la ciudad de Montevideo (Briceño Ruiz, 2006: 237).

La organización institucional que tuvo carácter de provisoria hasta el 31 de diciembre de 1994, cuando venció el período de transición establecido por el Tratado de Asunción. Fue sustituida por una de carácter definitivo, que fue aprobada con el Protocolo de Ouro Preto; cuyos órganos que integran la institucionalidad son:

- I. El Consejo del Mercado Común (CMC), órgano superior al que incumbe la conducción política del proceso de integración y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos por el Tratado de Asunción y para alcanzar la constitución final del Mercado Común.
- II. El Grupo Mercado Común (GMC), órgano ejecutivo del Mercosur.
- III. La Comisión de Comercio del Mercosur (CCM), órgano encargado de asistir al Grupo Mercado Común, y le compete específicamente velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común.
- IV. La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), órgano representativo de los parlamentos de los países del Mercosur.
- V. El Foro Consultivo Económico y social (FCES), órgano de representación de los Sectores económicos y Sociales.
- VI. La Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM). Es el órgano de apoyo operativo y responsable de la prestación de servicios a los demás órganos del Mercosur, con sede permanente en la ciudad de Montevideo. Además posee otros aspectos institucionales dignos de considerar: Tiene personalidad jurídica de derecho internacional, puede practicar todos los actos necesarios para la realización de sus objetivos, en especial contratar, adquirir o enajenar bienes muebles e inmuebles, comparecer en juicio, conservar fondos y hacer transferencias. Deberá celebrar acuerdos de sede y sus decisiones serán tomadas por consenso con la presencia de todos los Estados Partes.

Los Estados Partes se han comprometido a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar en sus respectivos territorios, el cumplimiento de las normas emanadas de los siguientes órganos del Mercosur: Consejo del Mercado Común, Grupo Mercado Común y Comisión de Comercio del Mercosur. En tal sentido informarán a la Secretaría Administrativa del Mercosur sobre las medidas adoptadas.

Para tener conocimiento de la diversidad de normas que han de emanar de los órganos del Mercosur, aquéllas se publican en el

Boletín del Mercosur íntegramente en español y portugués; las decisiones de CMC, las resoluciones del GMC, y la Directivas del CCM y de los laudos arbitrales de soluciones de controversias, así como cualquier acto al cual el CMC o el GMC entiendan como necesario atribuirle publicidad oficial.

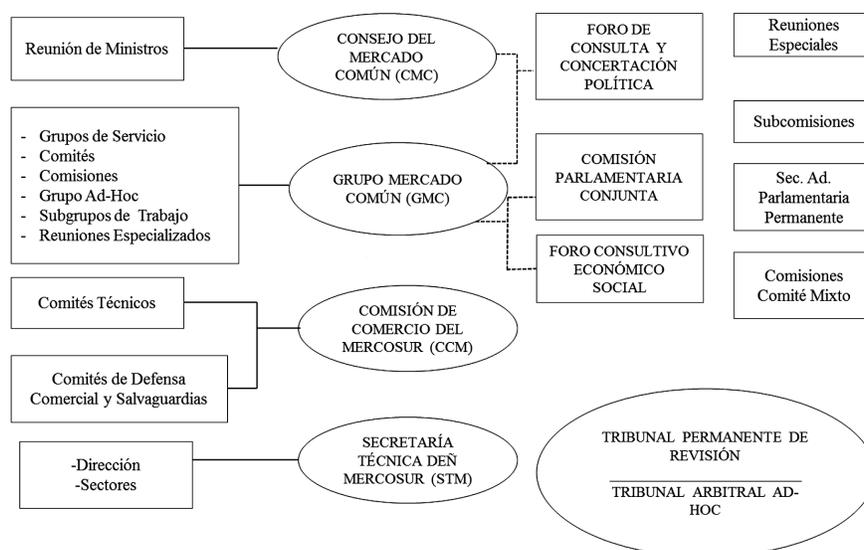
La forma y procedimiento en que entran en vigor las normas para los Estados parte es la siguiente: Está expresamente previsto el mecanismo, en forma tal que una vez que los países hagan la pertinente comunicación a la Secretaría Administrativa, referente a la incorporación a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, la Secretaría comunicará el hecho. Con tal finalidad, los países dentro del plazo mencionado, darán publicidad del inicio de vigencia de las normas, por intermedio de sus respectivos diarios oficiales.

Para la solución de las controversias se cuenta con un Tribunal, el cual será el órgano encargado de resolver los conflictos derivados de disputas comerciales entre los países del bloque: Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay. Anteriormente las disputas eran resueltas a través de conversaciones entre los distintos mandatarios o por tribunales *ad hoc*. El Tribunal, formado por cinco árbitros, uno por cada Estado y un quinto con voto de calidad elegido de común acuerdo, deberá velar por la solución definitiva de las controversias que se originen en el bloque y sentará jurisprudencia regional. Se tiene como política perfeccionando el sistema de solución de controversias en el bloque, que logren dar respuestas efectivas a las diferentes dificultades que pudieran generarse con el ejercicio comercial. En el acto de formación de dicho tribunal, están presentes un viceministro de Relaciones Exteriores, y un canciller, junto con funcionarios de primera línea de los Estados asociados⁴.

El Mercosur se gobierna a través de representantes que actúan siguiendo las instrucciones de sus respectivos gobiernos. No obstante, existen órganos institucionales con diversos niveles de decisión de carácter presidencial, ministerial o técnico según los problemas a tratar. Cada país aplica en las deliberaciones su estrategia nacional en defensa de sus intereses propios, procurando asimismo impulsar

la empresacomún de desarrollar y fortalecer la unión aduanera recientemente establecida. El ejercicio de esta actividad supone a su vez, una concertación permanente en el plano nacional de apoyos técnicos por áreas de especialización, consultas orgánicas con los sectores privados involucrados y la orientación política de las negociaciones gubernamentales. (Ver organigrama 1.)

Organigrama 1
Estructura Institucional del Mercosur



Fuente: Briceño Ruiz, José. “El reto Institucional” en Giovanni E, Reyes y José Briceño *Actualidad de la Integración en América Latina y el Caribe*, Editorial Vicerrectorado Académico, Universidad de los Andes, Venezuela 2006, p.237

El caso del Mercosur denota una secuencia exactamente inversa: la integración comenzó con la firma de acuerdos institucionales, por los cuales se espera crear las condiciones como para que la integración marche a un ritmo más rápido que en otros casos de economías integradas. Esta circunstancia presenta ventajas y desventajas. En el primer grupo cabe destacar que la creación de un ambiente óptimo para la integración debía acelerar y simplificar el

proceso de creación de comercio, movilidad de capitales y demás factores productivos, etc.

3. El TLCAN: orígenes y motivaciones de sus integrantes

El regionalismo en favor de un grupo de países vinculados en un acuerdo económico, como es el caso del de América del Norte, se puede concebir como un regionalismo estratégico, aunque dentro de los modelos de regionalismo abierto. Esta es una forma de política económica internacional que apoyándose en el regionalismo económico, intenta establecer una relación de fuerza y desarrollar ventajas competitivas sobre los mercados internacionales (Sánchez Ortiz, 2009: 9).

El TLCAN es un tratado comercial que prevé la eliminación de los derechos aduanales en los intercambios entre México, Canadá y Estados Unidos. El TLCAN y sus acuerdos paralelos sobre el medio ambiente y el trabajo entraron en vigor el primero de enero de 1994, cinco años después del Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos. El acuerdo creó una zona de libre comercio, para su momento la más grande del mundo, con cuatrocientos seis millones de personas produciendo bienes y servicios de un valor de más de once billones de dólares. El TLCAN ha liberalizado sustancialmente el comercio de servicios y ha abierto los mercados públicos, incluyendo el sector servicios y el de la construcción.

El acuerdo impide a las partes discriminar entre los productores nacionales y los productores extranjeros en el comercio de bienes, servicios, de mercados públicos y de inversiones. En contraste con el Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos, todos los servicios están incluidos dentro del acuerdo mientras que no hayan sido exentos explícitamente de las disposiciones del TLCAN. El acuerdo enumera en un anexo las exclusiones referidas por los diferentes niveles de gobierno dentro de cada país” (North American Forum on Integration, 2011).

El TLCAN preveía la eliminación de la mayor parte de los aranceles aduaneros sobre el intercambio entre Canadá, México y Estados Unidos, durante un periodo predeterminado variable, según el caso,

de cinco a diez años. Sin embargo, desde la puesta en marcha del TLCAN, los socios convinieron realizar tres rondas de eliminación acelerada de los aranceles conforme al artículo 302(3) del TLCAN. La última ronda se remonta al mes de abril de 1998, cuando Canadá y México convinieron acelerar la eliminación de las cuotas aduanales sobre algunos productos para el primero de enero del 2003.

Desde su entrada en vigor, el TLCAN introdujo dos acuerdos extras, llamados paralelos, que son: el Acuerdo de Cooperación Ambiental y en el Acuerdo de Cooperación Laboral, negociados y firmados en 1993. Ambos fueron resultado de una iniciativa del presidente estadounidense Bill Clinton en respuesta a las inquietudes expresadas por el Congreso estadounidense (en su mayoría demócrata) y de varios grupos de presión. Estos últimos expresaron su temor por las condiciones de trabajo y el medio ambiente en México. El Congreso ratificó finalmente el TLCAN por un estrecho margen (North American Forum on Integration , 2011); es así como el TLCAN se constituye como una Zona de Libre Comercio⁵.

Los objetivos del TLCAN son los siguientes:

- Eliminar las barreras aduanales y facilitar los intercambios transfronterizos de bienes y servicios
- Asegurar las condiciones para una competencia justa dentro de la zona de libre comercio
- Aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión dentro de los tres países miembros
- Establecer la protección y la aplicación adecuada de los derechos de propiedad intelectual en cada uno de los territorios
- Adoptar los procedimientos eficaces de puesta en marcha, de administración conjunta y de solución de los litigios
- Fortalecer la cooperación trilateral para extender los beneficios del Acuerdo.
- Eliminar las barreras aduanales y facilitar los intercambios transfronterizos de bienes y servicios (Tratado de libre Comercio de América del Norte Documento oficial de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial).

El TLCAN es un conjunto de normas propias de una zona de libre comercio, el cual se basa entre aspectos centrales:

1. Plazos y modalidades de desgravación
2. Reglas para determinar el origen de los productos
3. Mecanismos e instancias para resolver conflictos.

Bajo estas normas se busca reglamentar la existencia de una zona de libre comercio que, según el artículo 102 de su documento oficial establece dentro de sus objetivos primordiales eliminar los obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y servicios⁶.

Por lo que podemos afirmar que el TLCAN es un instrumento jurídico que se propone regular el comercio entre los países firmantes, basado en ciertos principios: trato nacional, nación más favorecida y aplicación de reglas de origen (Sánchez Ortiz, 2011).

2.1 Motivaciones de sus integrantes

¿Cuáles fueron las diferentes posiciones, motivos e intereses de cada una de las partes para firmar el TLCAN?

El TLCAN no tiene un origen puramente comercial, sino que más bien es parte de la estrategia geopolítica de los Estados Unidos para recuperar su status hegemónico (Sánchez Ortiz, 2011). De acuerdo a esto se puede afirmar que el TLCAN tuvo un propósito principal para Estados Unidos: legislar, canalizar y obtener garantías legales para una integración económica que ya se había iniciado años atrás por la vía de los hechos. En este sentido, el TLCAN no fue desde sus inicios una simple zona de libre comercio, ni mucho menos un mercado común sino algo más pues, debido a los planes estratégicos de largo aliento por parte de Estados Unidos (Borja Tamayo, 2001; Weintraub, 1997), tuvo una motivación más política que económica. Ha sido un instrumento de estrategia política para recomponer la correlación internacional y reconstruir el liderazgo de Estados Unidos (Borja Tamayo, 2001; Weintraub, 1997).

México buscaba a través del TLCAN una inserción favorable en el comercio internacional. Por ello, México promovió el acuerdo de libre comercio con Estados Unidos con el fin de asegurar e impulsar el acceso de sus productos a su mercado más importante, y contrarrestar las prácticas proteccionistas de Estados Unidos, que habían impedido el acceso a exportaciones mexicanas competitivas.

Para Canadá al igual que para Estados Unidos, el ingreso al TLCAN fue una decisión tomada más con base en consideraciones políticas que a partir de consideraciones económicas y comerciales. El TLCAN se convirtió en un importante instrumento para consolidar las reformas económicas anunciadas a mediados de los años 1980, especialmente para consolidar el proceso de apertura económica y así asegurar la modernización de la economía mexicana con otra política económica (Borja Tamayo, 2001; Weintraub, 1997).

Para Canadá por lo tanto, el TLCAN fue una opción estratégica respecto a la dinámica de la globalización y de la regionalización económica del sistema internacional y una opción defensiva respecto a una posible “bilateralización” de las relaciones económicas de su principal socio: Estados Unidos (Borja Tamayo, 2001; Weintraub, 1997); por lo que para Canadá fue una razón fundamentalmente defensiva.

Después de siete reuniones ministeriales (realizadas del 12 y 13 de junio de 1991 al 7 de octubre de 1992) y de negociaciones celebradas en diferentes partes de Norteamérica (Toronto Canadá; Seattle, Estados Unidos; Zacatecas, México; Chatilly, Estados Unidos; Montreal, Canadá; Ciudad de México, México y Washington, Estados Unidos); los Presidentes Bush, Salinas el Primer Ministro Mulroney rubricaron el TLCAN y este entró en vigencia en 1994 (Rosas, 1995: 163-165).

4. Institucionalidad del TLCAN

En cuanto a la institucionalidad formal que el TLCAN creó desde un principio, podemos mencionar las siguientes instituciones:

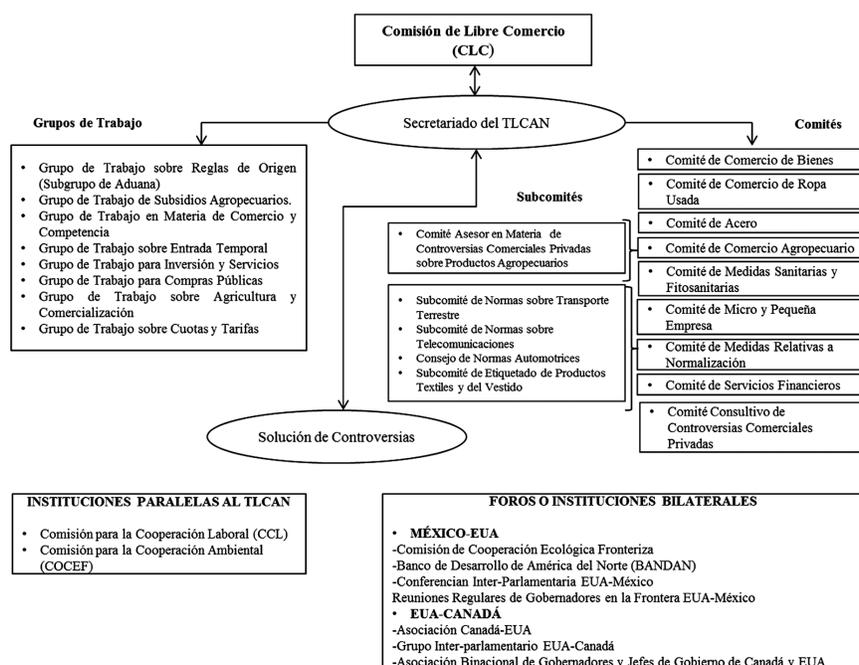
Se han instaurado la Comisión de Libre Comercio, que supervisa la implementación del Tratado, integrada por los ministros de cada uno de los países socios. Igualmente, se instauraron los Comités y Grupos de Trabajo conformados por técnicos de cada uno de los países.

El TLCAN introdujo igualmente mecanismos para la solución de disputas e incluyó medidas que cubren cuestiones de trabajo y medio ambiente; se creó un panel binacional antidumping y sobre derechos compensatorios y se determinaron procedimientos detallados para la disputa de gobierno a gobierno. El TLCAN también

estableció procedimientos para tomar acciones de salvaguardia y reglas de compensación.

Entre las instituciones centrales del TLCAN se menciona: Un Secretariado que se encarga de administrar los procesos de solución de controversias en el marco de lo establecido en los capítulos sobre inversiones (X), revisión y solución de controversias en materia de antidumping y cuotas compensatorias (XIX) y procedimientos para la solución de controversias (XX) (Ver el organigrama 2).

Organigrama 2
Instituciones del TLCAN



* **Fuente:** Cuadro elaborado por el autor con base en información de: Rafael Velázquez Flores. "Orígenes, objetivos y estructura institucional del TLCAN". En Joaquín Roy, Roberto Domínguez Rivera y Rafael Velázquez Flores (Coord.). *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América*. Plaza y Valdés. México D.F. 2003. Pp. 227-228. Roberto Bouzas, Susanne Gratius, Hernán Soltz, Stephan Sberro. "Teoría y práctica de las instituciones y procesos de decisión", en Susanne Gratius (Ed.). *Mercosur y NAFTA Instituciones y Mecanismos de Decisión en procesos de integración asimétricos*. Iberoamericana. Madrid, España, 2008. Pp. 66-67. Sistema de Información sobre Comercio Exterior. *Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)*. En http://www.sice.oas.org/trade/nafta_s/indice1.asp.

5. Comparando el Mercosur y el TLCAN en su institucionalidad y en su profundización

La integración del Mercosur está dirigido por la máxima instancia política de los Presidentes; mientras que el TLCAN es un proceso de integración exclusivamente administrado por funcionarios técnicos (Gratius, 2008: 88), y es producto de la voluntad de los gobiernos, sin una estrategia de algún hegemon.

El Mercosur, en su ampliación se ha aceptado como socios a otros Estados, como el caso de Venezuela; en cambio en el TLCAN no se ha ampliado a otros Estados. El Mercosur si ha negociado y puede firmar otros Tratados con otros bloques o integraciones, tal es el caso con el Tratado con la Unión Europea; en cambio el TLCAN no ha firmado ni firmará algún Tratado como bloque con otro bloque.

En el MERCUSUR existen asimetrías entre los Estados miembros; de igual manera en el TLCAN. Sin embargo, a pesar de las asimetrías existentes en el Mercosur, es una integración Sur-Sur; en cambio en el TLCAN además, de la simetrías es una integración Norte- Sur, puesto son dos países desarrollados y uno en vías de desarrollo.

En el Mercosur existe la diplomacia informal, es decir, los encuentros e intercambios que se hacen no dependen precisamente de una estructura rígida; en cambio en el TLCAN, dada su estructura rígida no existe tal diplomacia, es decir, el Mercosur es un proceso flexible. El TLCAN, en cambio, es un proceso rígido. En el Mercosur también existe una suerte de dualismo, en el sentido que una es la relación de Argentina-Brasil y otra es la que existe entre estos dos miembros con los restantes. Se puede afirmar que en el TLCAN también se produce bilateralismo, ya una es la relación de Estados Unidos México y viceversa, y otra es la relación de Estados Unidos y Canadá, especialmente en la profundización de ciertos temas.

En el Mercosur se ha aprobado un pasaporte único entre los Estados Miembros, en el TLCAN, en cambio, no existe tal pasaporte, excepto para los hombres de negocios de las grandes empresas, denominado pasaporte profesional, regulado por el capítulo de Profesiones.

En el Mercosur en 2006 se creó un Fondo de Convergencia con el objetivo de ayudar a resolver los desequilibrios entre los miembros del bloque. En el TLCAN se estableció el Banco de Desarrollo que tenía como una de sus finalidades el mismo propósito, sin embargo no se ha podido profundizar por falta de voluntad e Estados Unidos y Canadá.

Dentro del Mercosur se crearon mecanismos coyunturales para atacar los aspectos sociales y culturales. El TLCAN desde sus inicios se acompañó de dos acuerdos paralelos, el ambiental y el laboral, que constituyen su dimensión social, pero que no han tenido mayor repercusión favorable a las partes, especialmente para México. Por ello, podemos afirmar que el Mercosur no está tan limitado en los aspectos sociales y culturales, en cambio el TLCAN si lo está.

El Mercosur posee cláusulas de dimensión política y militar por los compromisos que los miembros adquirieron sobre una zona de paz; en cambio en el TLCAN se ha llegado establecer compromisos de seguridad de América del Norte, debido a los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 (atentados terroristas en contra de los intereses de Estados Unidos). Tal es el caso del fortalecimiento del Comando Norte, para las fronteras de los tres países, y en el caso de la relación de México-Estados Unidos, se acordaron dos compromisos bilaterales con contenido de seguridad nacional y regional: el Acuerdo de Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) y la Iniciativa Mérida.

En el Mercosur el factor de la migración no es un problema tan relevante; en cambio en el TLCAN hoy es un problema tan grave entre los tres países, especialmente la migración de mexicanos a Estados Unidos, que no tenido una salida a través de un acuerdo migratorio. En el caso de la migración de México a Canadá, existe acuerdos de trabajadores migratorios temporales, pero que no soluciona la gran migración de México.

En el TLCAN existe una relación triangular, ya que Canadá se relaciona con México y con Estados Unidos por separado; México con Estados Unidos por separado y este país lo hace sin tomar en cuenta a Canadá.

Por las negociaciones gubernamentales en el Mercosur la soberanía no es un problema entre los socios; en cambio en el TLCAN, aunque formalmente no existen órganos supranacionales, por la vía de los hechos, y en la medida que se profundiza la relación entre México-Estados Unidos, se puede afirmar que existen reglas del juego que poseen grados de supranacionalidad (Arellanes, 2010).

El Mercosur es un acuerdo que desde el principio adquirió un carácter político; en cambio el TLCAN desde el principio ha sido un acuerdo comercial.

En el Mercosur importa mucho la sincronía del crecimiento, así resolver los asuntos del ciudadano; en cambio en el TLCAN el crecimiento cada vez es más asincrónico entre los socios, y no interesa el ciudadano.

Ciertamente, si consideramos que el TLCAN se formó de dos negociaciones y por decirlo así de dos Tratados, puesto que una negociación fue la de Canadá y Estados Unidos, de la cual resultó un acuerdo bilateral, más adelante se dieron las negociaciones entre los tres países, y de lo cual emergió otro tratado el trilateral, llamado TLCAN. De allí en adelante no se ha manifestado en favor de incluir otro socio; en cambio en el Mercosur ha estado más abierto para aceptar e incluir a otro u otros miembros.

Es verdad que en el Mercosur existen ciertos cuestionamientos entre sus socios debido a los conflictos entre algunos de ellos, como por ejemplo la crisis entre Argentina y Uruguay debido a la construcción de una papelera en la población de Fray Bentos. Sin embargo, en términos generales los cuestionamientos no ponen en entredicho los compromisos adquiridos, así como su avance. En el TLCAN a estas alturas existen cuestionamientos, por los efectos negativos que la integración ha tenido especialmente para México, los conflictos entre México- Estados Unidos como el de transporte (que ya casi se solucionó en marzo de 2011)⁷ y la seguridad de las fronteras.

En el Mercosur, aún y a pesar de sus asimetrías, no existe dependencias entre ellos. En el TLCAN a esta altura ya existe dependencia de Canadá con Estados Unidos y de México con Estados Unidos, por ejemplo en el sector agrícola.

Conclusiones

Como podemos observar el Mercosur a sus 20 años de existencia posee más virtudes que el TLCAN. Si bien es cierto que esta última es una unión aduanera imperfecta, no es solo un proceso comercial, sino que incluye aspectos sociales y la armonización de políticas comunes. El TLCAN, aunque se ha profundizado en lo relativo a la seguridad (favorable al socio mayor, Estados Unidos), se puede afirmar que nunca será mercado común, puesto que Estados Unidos no lo aceptará. Canadá va de la mano con Estados Unidos, porque todo lo que perjudique sus negocios no lo aceptará, y en este sentido tiene el mismo pensamiento de Estados Unidos; en este sentido, México se integró a Estados Unidos más que a Canadá (Pastor, 1993: 99).

El Mercosur posee dentro de su institucionalidad mecanismos de solución de controversias comerciales, y para lo cual existe un tribunal ad hoc, en el TLCAN por cada uno de los 22 capítulos que lo conforman existe un mecanismo de solución de controversias específica. Esto se vierte en un capítulo específico, como es el caso del capítulo XX. Asimismo, el TLCAN establece tres Comisiones: la Comisión de Libre Comercio con sede en México; la Comisión Laboral, con sede en Estados Unidos, y la Comisión Ambiental, con sede en Canadá (Witker, 1997: 34). No obstante, en el capítulo XIX se trata de la recisión y solución de controversias en materia antidumping y compensatorias (Tratado de Libre Comercio de América del Norte, 1993), y se crean paneles arbitrales ad hoc para cada ocasión que se requiera (García, Moreno, 1994: 98). Además el TLCAN posee en forma muy específica las normas que rigen “las reglas de origen”, así como las clasificaciones arancelarias de cada uno de los capítulos Tratado de Libre Comercio de América del Norte, 1993).

Notas

- 1 Los mega- mercados se caracterizan por sus órdenes de magnitud y peculiaridades cualitativas. Cada uno de ellos tiene entre el 15% y el 25% del PB mundial; entre el 12% y el 22% del comercio internacional; y una población entre los 150 y 300 millones de habitantes
- 2 “Mercosur”, http://www.camarapetrolera.org/Mercosur_archivos/Mercosur.pdf (Consulta: 15 de febrero de 2011)
- 3 Tanto para el Mercosur como para el TLCAN debe tomarse en cuenta lo que se llamaría las crisis de las instituciones, debido, precisamente a que no es lo material de éstas lo que cuenta sino su reglas de acuerdo a l neo-institucionalismo: (...)”Por eso en la actuales crisis institucionales se observa el desarrollo de una forma de lucha que es la ocupación de los emplazamientos institucionales (oficinas, sedes de asociaciones, centros decisorios, lugares de trabajo); René Lourau. *El Análisis Institucional*, Editorial Amorrortu Editores; Argentina, 2007, p.127.
- 4 “Mercosur”, http://www.camarapetrolera.org/Mercosur_archivos/Mercosur.pdf (15 de febrero de 2011).
- 5 Una zona de libre comercio se crea cuando al menos dos países se ponen de acuerdo para permitir la circulación de sus bienes y servicios en franquicia de derechos de aduana. Una zona de este tipo es distinta a otros procesos de integración regional como la unión aduanera, la unión económica o el mercado común. En una zona de libre comercio, las partes tienen la libertad de aplicar las políticas comerciales de su elección contra los demás Estados y no se someten a ninguna exigencia formal referente a la armonización de las políticas públicas o económicas. [fina - nafi.org](http://www.fina-nafi.org)
- 6 “Categorías: Economía mexicana, Tratados comercialesTags: Tags: aranceles, libre comercio, TLCAN” <http://www.laeconomia.com.mx/tlcan/> Fecha de publicación: February 22, 2010 (Consulta 25 de febrero de 2011).
- 7 “México suspenderá en forma paulatina las represalias impuestas en materia de aranceles. Permitirá EU el ingreso de camiones mexicanos”. *La Jornada* 4 de marzo de 2011; p. 5

Referencias

- América económica, “El mercado común del Sur” <http://www.americaeconomica.com/zonas/Mercosur.htm> (Consulta: 15 de febrero de 2011).
- Arellanes Jiménez Paulino Ernesto (2010) “La Supranacionalidad en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, Ponencia presentada en el Coloquio Internacional en el Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Azcapotzalco. México julio.
- Bizzozero, Lincoln y Bodemer, Klaus (1994) *Nuevos regionalismos: ¿Cooperación o conflicto?* Uruguay, Universidad de la República Oriental del Uruguay. Fundación Friedrich Ebert.
- Borja Tamayo, Arturo (Coordinador) (2001) *Para evaluar el TLCAN*, México, Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México.
- Briceño Ruiz, José (2006) “El reto Institucional”, en E. Reyes Giovanni y José Briceño. *Actualidad de la Integración en América Latina y el Caribe*, Venezuela, editorial Vicerrectorado Académico, Universidad de los Andes, 2006.
- Buzo de la Peña Marcos Ricardo (Coordinador) (2010) “La pertinencia del liderazgo estadounidense en los procesos de integración del siglo XX”, en *La pertinencia de la integración económica en la primera década del siglo XXI*, México, Editorial Universidad Metropolitana Azcapotzalco. Serie Estudios Biblioteca de Ciencias Sociales y Humanidades.
- Carbajal Contreras, Máximo (1998) *Derecho aduanero*, México, Editorial Porrúa, 1988; citado por: Martínez Pacheco, Filiberto. *Derecho de la Integración económica*, México, Editorial Porrúa. “Categorías: Economía mexicana, Tratados comerciales Tags: aranceles, libre comercio, TLCAN” <http://www.laeconomia.com.mx/tlcan/> Fecha de publicación: February 22, 2010 (Consulta 25 de febrero de 2011).
- Duque Hernández, Mauro José (1998) “El Mercosur, su futuro frente al NAFTA y el ALCA. Efectividad ante los países miembros”, Washington D.C, 1998. <http://library.jid.org/en/mono37/duque.pdf> (consulta 20 de febrero de 2011).
- García Moreno, Carlos y César E. Hernández Ochoa (1994) “Neoproteccionismo y los paneles como mecanismos de defensa en las prácticas desleales”, en Eliezer Morales Aragón y Consuelo Dávila Pérez (Coordinadores). *La Nueva relación de México con América del Norte*. FCpyS- UNAM.
- Gratius, Susanne (ed.) (2008) *Mercosur y NAFTA Instituciones y Mecanismos de Decisión en procesos de integración asimétricos*, Madrid-España, Iberoamericana.
- Gutiérrez, Alejandro (2006) “Venezuela en el Mercosur: Oportunidades y amenazas”, en José Briceño Ruíz y Gorodeckas Heinrich (Compiladores).

El ALCA frente al regionalismo sudamericano. Las opciones para Venezuela, Venezuela, Edit. Universidad de los Andes.

Lourau, René (2007) *El Análisis Institucional*, Argentina, Editorial Amorrortu Editores.

Martínez Pacheco, Filiberto (1998) *Derecho de la Integración económica*, México, Editorial Porrúa.

“Mercosur”, <http://www.mflor.mx/materias/temas/Mercosur/Mercosur.htm> (Consulta: 15 de febrero de 2011).

“Mercosur”, http://www.camarapetrolera.org/Mercosur_archivos/Mercosur.pdf (Consulta: 15 de febrero de 2011).

“México suspenderá en forma paulatina las represalias impuestas en materia de aranceles. Permitirá EU el ingreso de camiones mexicanos”. *La Jornada* 4 de marzo de 2011.

North American Forum on Integration. nafi.org, ¿Qué es el TLCAN? <http://www.fina-nafi.org/esp/integ/alena.asp?langue=esp&menu=integ> (Consulta: 21 febrero 2011)

Pastor, Robert A (1993) *Integration with Mexico. Options for U.S. Policy*, USA, A twentieth Century Fund Paper.

Rocha Valencia Alberto (S.F) “Brasil y Argentina en el momento inicial de un ciclo político en América Latina y el fortalecimiento de Mercosur” Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara.

Rosas, María Cristina (1995) *Crisis del Multilateralismo clásico: política comercial externa estadounidense y zonas de libre comercio*, México, IIE y FCPyS- UNAM, 1995.

Roy, Joaquín. Domínguez Rivera, Roberto y Velázquez Flores, Rafael (Coord.) (2003) *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América*, México, Plaza y Valdes.

Sánchez Ortiz, Alfredo (2011) “TLCAN: más que un acuerdo comercial”, <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2008/aso2.htm>. *Sitio en internet: Observatorio de la Economía Latinoamericana*, <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/index.htm> (Consulta: 15 de febrero de 2011).

Secretaría de Economía, México. EL TLCAN” http://www.economia.gob.mx/swb/es/economia/p_TLC_AN, (Consulta: 01 de marzo de 2011).

Tratado de libre Comercio de América del Norte (1994) Documento oficial de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), México.

┌

Weintraub, Sidney (1997) *NAFTA at tree. A progress report*, Washington, Center for Strategic and International Studies.

Witker, V Jorge (1997) "Panorama general de solución de controversias en el comercio internacional contemporáneo", en *Resolución de controversias comerciales en América del Norte*, México, IJ_UNAM, 1997.