

OROPEZA García, Arturo (coord.), *América del Norte en el siglo XXI*, México, Asociación de Agentes Aduanales del Aeropuerto de México, A. C.-CIACI-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, 445 pp.

En primer lugar, considero digno de mención el esfuerzo que el coordinador del trabajo colectivo titulado “América del Norte en el siglo XXI”, el doctor Arturo Oropeza García, ha realizado para convocar, impulsar e inducir la colaboración entre instituciones y personas, labor que ha dado como fruto la extraordinaria obra colectiva que ahora presentamos. Una obra, en la que se incluyen 21 trabajos de distinguidos especialistas, mexicanos y extranjeros, en los cuales se reflexiona con profundidad acerca de un tema de gran relevancia para México: el relativo al proceso de integración de los países de América del Norte. Trabajos todos ellos que parten de una interesante perspectiva que indaga en el pasado y presente de esta experiencia, pero que mira hacia el futuro.

Considero que tan sólo por el tema, el enfoque y la capacidad de reunir en un solo volumen trabajos escritos por reconocidos expertos en la materia, ya hay elementos suficientes para calificar su enorme mérito. Sin embargo, existen otros factores que hacen de este esfuerzo colectivo una importante contribución a la discusión académica sobre el futuro de América del Norte. Entre los que quisiera mencionar, destaca la propuesta de analizar una compleja problemática, desde una perspectiva que enfatiza lo regional, pero sin dejar de lado el ámbito nacional. La consecuencia de esta perspectiva puede expresarse en pocas palabras: los problemas de México son los problemas de América del Norte. Y lo mismo puede decirse de Canadá y de los EUA.

Asimismo, creo que esto no es sino manifestación de eso que se ha dado en llamar la globalización, concepto polémico, ciertamente no pacífico, pero muy presente e incluso dominante en los debates contemporáneos en las ciencias sociales.

Polémicas aparte, para los efectos de nuestro análisis del libro coordinado por Arturo Oropeza, podríamos decir que la globalización se caracteriza por: A) la intensificación de las relaciones sociales a escala mundial; B) el surgimiento de nuevos actores en la política internacional; C) la formación de redes transnacionales de generación, flujo e intercambio de patrones culturales; D) el surgimiento de una cierta forma de organización de la actividad económica, de alcance transnacional, y E) la emergencia de problemas de dimensión planetaria. De estas característi-

cas, en este momento me detengo en las dos últimas, porque creo que son las más relevantes para entender el marco más general en el que se viene desarrollando el proceso de integración encarnado por el TLCAN.

En lo económico, la globalización actual significa un cambio en el orden económico mundial, que va más allá de la expansión del comercio internacional. En esencia, el elemento novedoso desde esta perspectiva es el surgimiento de patrones de integración de la producción que cruzan las fronteras nacionales, acompañado de un incremento significativo de la inversión internacional de las grandes empresas multinacionales.¹

El patrón de organización económica al que nos referimos, que podría denominarse algo así como “economía global”, implica la operación de una red mundial de fábricas, oficinas, subsidiarias y empresas de servicios que, como explica Sassen conforman un sistema que necesita ser producido, reproducido, mantenido y financiado. Así, hay una muy amplia gama de funciones especializadas que deben ser realizadas para sostener y dinamizar la economía global, que no pueden ser realizadas por actores aislados (por muy poderosos que sean, como las grandes transnacionales). Estratégicas en el desempeño de estas funciones son lo que Sassen denomina las *ciudades globales* (Nueva York, Londres, Hong Kong), en las cuales se concentran los actores o agentes clave para administrar y coordinar la economía global, ciudades que tienen por fuerza una localización en los territorios de algunos estados nacionales.²

Por otro lado, una segunda característica novedosa de la globalización económica actual, es el mayor volumen de movimientos de capital financiero, lo cual ha sido posible en razón de la formación de redes organizacionales a gran escala y por las nuevas tecnologías electrónicas de la información (la internacionalización de los mercados financieros).³ Cabe mencionar que en la literatura sobre la globalización, estos fenómenos financieros derivan en la discusión acerca de los límites que estos procesos imponen al Estado, generando una crisis de control sobre los mismos.⁴

¹ No obstante, esto no quiere decir que toda la actividad económica mundial se encuentre organizada de dicha manera.

² Sassen, Saskia, “Territory and Territoriality in the Global Economy”, *International Sociology*, vol. 15, núm. 2, June 2000, pp. 373-374.

³ Petras, James y Veltmeyer, Henry, *La globalización desenmascarada*, México, Miguel Angel Porrúa, 2003. p. 49

⁴ Ver los distintos ensayos contenidos en Kaplan, Marcos y Manrique Campos, Irma (coords.), *Regulación de flujos financieros internacionales*, México, UNAM, 2001; Stiglitz, Joseph E., *El malestar en la globalización*, México, Taurus, pp. 40-48.

Asimismo, se puede hacer notar como otro elemento que caracteriza la actual fase de la globalización, la emergencia de una lista de problemas internacionales (o “peligros globales” en la expresión de Beck),⁵ que no pueden ser enfrentados con éxito por los estados aislados, cuya solución habrá de llevar necesariamente a mayores grados de interdependencia: explosión demográfica, deterioro del medio ambiente, terrorismo, escasez de agua, energía y alimentación, epidemias, uso de recursos del lecho marítimo profundo, entre otros.

A su vez, el manejo de estos problemas, requerirá de soluciones creativas y novedosas por parte de los actores estatales y no-estatales, que son responsables y tienen la capacidad de decisión y acción en estos temas. Soluciones que podrán consistir en:

- a) La cooperación *intergubernamental*.
- b) El establecimiento de *regímenes internacionales*.⁶
- c) La conformación de organizaciones políticas *supranacionales*.
- d) El desarrollo de patrones de toma de decisión y acción *transgubernamentales*.⁷
- e) La creación de *organizaciones internacionales* con distintas estructuras y diversos objetivos.

⁵ Beck, Ulrich, *¿Qué es la globalización?*, España, Paidós, pp. 67-71.

⁶ Krasner define a los regímenes internacionales como conjuntos de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, implícitos o explícitos, alrededor de los cuales las expectativas de los actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales. Krasner, Stephen, “Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables”, en Krasner, Stephen D. (ed.), *International Regimes*, Cornell University Press, 1983, p. 2. Un ejemplo sería el creado alrededor de la Organización Mundial de Comercio.

⁷ Slaughter emplea el término de orden transgubernamental, como una opción que ha empezado a surgir para el manejo y tratamiento de problemas internacionales: “The state is not disappearing, it is disaggregating into its separate, functionally distinct parts. These parts- courts, regulatory agencies, executives, and ven legislaturas- are networking with their counterparts abroad, creating a dense web of relations that constitutes a new, trans-governmental order. Today’s international problems- terrorism, organized crime, environmental degradation, money laundering, bankfailure, and securities fraud created and sustain these relations”. Slaughter, Anne-Marie, *Foreign Affairs*, vol. 76, núm. 5, sept-oct, 1997, p. 184.

En este proceso se ha ido conformando un conjunto cada vez más extenso de instituciones y regímenes creados para organizar los asuntos globales. Con ello, estamos ante el tema de la gobernanza global (*global governance*), que es motivo de un importante debate académico en la actualidad, al cual estructuras como la del Tratado de Libre Comercio de América del Norte no son ajenas.

A su vez, lo anterior significa, finalmente, que el Estado-nación está cada vez más inmerso en redes de interconexión mundial, permeadas por fuerzas supranacionales, intergubernamentales y transnacionales, lo cual ha abierto otro debate relevante: el de la soberanía del Estado en el contexto de un mundo “post-westfaliano”. Por ello es que Held sostiene que “...el significado de las instituciones políticas actuales debe ser explorado en el contexto de una sociedad internacional compleja y de un amplio espectro de organizaciones internacionales y regionales, existentes y emergentes, que trascienden y median las fronteras nacionales”.⁸

Ese es el contexto en el que debemos analizar la situación y problemática actual de México y de América del Norte, y en particular, la relativa a las perspectivas del paradigma de integración bajo el cual se concibió y se ha desarrollado el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Algo muy importante a destacar, es una idea que desde mi perspectiva cruza los trabajos de la obra que ahora presentamos. Esto es, la idea de que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte debe ser visto como un instrumento al servicio de las sociedades de los tres Estados partes. En tanto que instrumento o herramienta, se trata de un artefacto cuya funcionalidad debe medirse en razón de sus beneficios, perjuicios, costos e impactos sobre las respectivas sociedades. En este sentido, se puede percibir a lo largo del libro lo que podría calificarse como un intento de desacralizar al Tratado, en el siguiente sentido: si el balance es bueno y favorable, no para unos cuantos, sino para la mayoría de quienes integran los pueblos de los tres países, dejémoslo entonces como está, o bien hagamos cambios y ajustes menores; pero si el balance no es favorable, revisémoslo a profundidad y, en su caso, hagamos ajustes de mayor calado.

Otra idea que aparece en diversos trabajos, y que fundamenta la necesidad de hacer un balance crítico del original proyecto de integración comercial de América del Norte, es la evolución que ha habido en las características, la problemática y el entorno de la región. Como lo apun-

⁸ Held, David, *La democracia y el orden global*, Barcelona, Paidós, 1997, p. 120.

ta Arturo Oropesa y otros autores en sus respectivas colaboraciones, la realidad actual es muy diferente a la de hace 16 años en que se suscribió el Tratado. En este sentido, podemos mencionar el ascenso de China como potencia económica y comercial de primer orden; la expansión y consolidación del proyecto de la Unión Europea; la preocupación por los temas de seguridad, en el contexto del terrorismo y el crimen organizado internacionales; la gran crisis financiera originada en los EUA, pero que impactó a todo el mundo, y en particular a los socios comerciales más cercanos; la consolidación de diversas instituciones de la 'gobernanza global' como podría ser, por ejemplo, el esquema de la Organización Mundial del Comercio, entre otras.

Por ello es que los autores nos invitan a hacer una revisión crítica del TLCAN, desde la perspectiva de sus efectos macro y micro económicos, y su impacto en los diversos sectores económicos y sociales. A su vez, esta revisión lleva a algunos autores a proponer desde una profundización del TLCAN manteniéndolo en sus términos, hasta aquéllos que prefieren una revisión y enmienda integral del Tratado.

Puede de esta manera observarse a lo largo del libro un enriquecedor debate del que se desprende una interesante agenda de temas de discusión y posibles reformas normativas e institucionales, a saber: mecanismos de compensación de desequilibrios; políticas de convergencia y de cohesión social; la inclusión de acuerdos migratorios y el ajuste de los acuerdos laboral y ambiental; la formación de fondos que impulsen la creación de infraestructura en los tres países con una visión regional; la creación de instituciones y autoridades trinacionales que atiendan diversos problemas del área (en temas que van desde seguridad y transporte hasta medio ambiente, recursos hidráulicos e infraestructura). Como puede verse, la agenda va mucho más allá de un enfoque centrado únicamente en la integración comercial de los tres países.

Por último, y desde una perspectiva jurídica, la experiencia del TLCAN de los últimos tres lustros ha abierto una interesante línea de discusión, relativa a temas que tienen que ver con el impacto de la globalización en los sistemas jurídicos nacionales. Se trata del tema relativo al surgimiento de sistemas normativos creados y desarrollados en el marco del propio Tratado. Me explico: en la literatura jurídica reciente sobre globalización y derecho, se puede percibir distintos tipos de preocupación relacionados con las implicaciones de regímenes regulatorios internacionales basados en tratados, respecto de los sistemas jurídicos na-

cionales. El debate es actual, pero hay que señalar que ya en los ochenta Sorensen observaba la emergencia de un campo formado por estructuras organizacionales creadas a nivel internacional a través de tratados, que no solamente prescriben ciertas reglas de conducta para los Estados que son parte, sino que además crean órganos a los que se les otorgan ciertos poderes. Una parte esencial de esos tratados consiste en reglas relativas a competencias, que por medio de criterios positivos o negativos determinan los poderes de los órganos. A ese campo, Sorensen le dio el nombre de “órdenes jurídicos autónomos a nivel internacional”.⁹ Es decir, a través de tratados, ciertos órganos reciben de los estados atribuciones para realizar ciertas tareas, y para ello emplean ciertas formas jurídicas y establecen límites jurídicos, lo cual constituye fenómenos jurídicos que son similares —dice Sorensen— a las constituciones de los Estados.¹⁰

De manera interesante, Sorensen se pregunta si las organizaciones internacionales individuales, dentro del sistema internacional, pueden ser identificadas como subsistemas autónomos; ante lo cual —sostiene el referido autor— la investigación debe dirigirse a descubrir si existen características especiales que hacen posible la identificación de subsistemas autónomos. Así, para Sorensen, tales características tendrían que ser detectadas sobre todo en los campos de la creación y aplicación de derecho y de resolución de disputas.¹¹

Consideramos que la indicación de Sorensen es particularmente útil, en razón de que nos da criterios jurídicos y formales para determinar el carácter “semiautónomo” de un orden jurídico creado a nivel internacional. Con base en esa orientación, podemos adelantar la premisa de que en el horizonte mexicano existen al menos dos órdenes jurídicos a nivel internacional en los que existen órganos que crean y aplican derecho de

⁹ Sorensen, Max, “Autonomous Legal Orders: Some Considerations Relating to a Systems Analysis of International Organizations in the World Legal Order”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 32, parte 3, julio, 1983, p. 562.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 562 y 563.

¹¹ Cabe señalar la conclusión de Sorensen es que efectivamente, existe una multitud de sistemas independientes, lo que le lleva a preguntarse si eso lleva a la fragmentación del orden jurídico universal. Sin embargo, ve evidencia de que el orden jurídico internacional engloba a la gran variedad de órdenes jurídicos autónomos como sub-sistemas. Existen mecanismos que sirven para entrelazar los subsistemas jurídicos y combinarlos en sistemas superiores, incluso cuando no hay una integración formal. *Ibid.*, pp. 564, 575 y 576.

manera autónoma, y cuyas decisiones son vinculantes para los Estados: los órganos de resolución de disputas de la OMC y de los TLCAN (específicamente, los del capítulo XI y el capítulo XIX), órganos que son estudiados en el trabajo de Donald McRae y John Siwiec y en el de Jorge Witker en el presente libro. Resulta interesante observar que la creación y aplicación de derecho por parte de dichos órganos incide o tiene el potencial de incidir de manera importante en los sistemas jurídicos de los Estados parte, llegando incluso a acercarse a temas que en estricto sentido corresponden a las normas constitucionales de los Estados nacionales. En razón de lo anterior es que nos planteamos las siguientes preguntas: ¿Hasta dónde llega el poder de esos órganos para crear derecho?; ¿en qué medida sus decisiones son revisables por los tribunales nacionales?; ¿qué normas y cuáles doctrinas jurídicas han de regular y modular la interacción entre los referidos órdenes normativos que, como lo indican las nuevas realidades y tendencias, están destinados a coexistir?

Considero, para terminar, que éstas son algunas de las preguntas que abren caminos por explorar en los años por venir, siguiendo la ruta que ha trazado el interesante libro coordinado por Arturo Oropeza que hoy presentamos, sobre América del Norte en el siglo XXI.

José Ma. SERNA DE LA GARZA