



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

---

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**VISIONES SOBRE LA CONSOLIDACIÓN DEL  
REGIONALISMO EN AMÉRICA DEL NORTE:  
ÉLITES E INSTITUCIONES**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES**

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

**OSCAR RODRIGO SÁNCHEZ DÍAZ DE LA VEGA**

DIRECTORA: DRA. ALEJANDRA SALAS PORRAS SOULÉ

Ciudad Universitaria, 2015





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## **Agradecimientos**

*A mis padres, a quienes debo todo lo que soy, por su amor, por mostrarme el camino correcto y por ser mi principal fuente de inspiración.*

*Mamá, por tu bondad, comprensión, entrega y sacrificio, por ser mi primera maestra, mi compañera de desvelos y mi salvadora. Gracias por alentarme a soñar, por estar ahí cuando dejaba de hacerlo y por asegurarte de que siempre mirara hacia adelante.*

*Papá, por ser un gran ejemplo de trabajo duro, por enseñarme a dar lo mejor de mí en todo momento. Gracias por apoyar mis decisiones y darme todo lo necesario para alcanzar mis metas.*

*A mis hermanas Dany y Ale, porque el camino siempre es mejor cuando se viaja acompañado. Son una enorme bendición en mi vida y no imagino un pasado ni un futuro sin ustedes. Gracias por el cariño y la fe que tienen en mí, las amo.*

*Al resto de mi familia, gracias por todo su cariño.*

*Ale, por tu increíble amistad, por tus oídos siempre atentos, por todas las risas, por tus palabras de aliento, por tu generosidad y por siempre estar para mí, te quiero. Álvaro, por tu contagiosa locura, por tu apoyo incondicional, por tus sinceros consejos y por ser un amigo sin igual en quien puedo confiar en todo momento. Gilda, por una entrañable amistad, por tu amable compañía y por ser mi cómplice y confidente. Gracias, sin ustedes la universidad no hubiera sido lo mismo.*

*Julio, porque después de tantos años sigo teniendo la fortuna de contar contigo.*

*A la Dra. Alejandra Salas Porras, por su apoyo, paciencia e invaluable aportación intelectual durante la elaboración de este trabajo. Gracias por darme la oportunidad de colaborar con usted y aprender de una gran docente e investigadora.*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México, porque mi paso por sus aulas me formó como profesional y me enriqueció como persona. Gracias por enseñarme a trabajar siempre por las mejores causas.*

*Gracias también al proyecto de investigación “Las élites del TLCAN: génesis, estructuración y consecuencias en las estrategias de desarrollo” de cuyo apoyo se vio beneficiada esta tesis.*

## Contenido

### **Perspectiva teórica del regionalismo en América del Norte**

1.1 Introducción .....	1
1.2 Precisiones conceptuales .....	5
1.2.1 Región.....	6
1.2.2 Regionalización .....	7
1.2.3 Regionalismo .....	10
1.3 Variables para el análisis de la formación regional: los enfoques alternativos frente al modelo de análisis clásico .....	11
1.4 América del Norte en el nivel sistémico, el nuevo regionalismo y el doble movimiento .....	20
1.5 La Nueva Norteamérica: interdependencia e integración.....	26
1.5.1 Estados Unidos y Canadá .....	26
1.5.2 Estados Unidos y México .....	28
1.6 Hacia la convergencia en el nivel doméstico .....	30

### **El debate entre las visiones minimalista y maximalista del regionalismo en América del Norte**

2.1 Introducción .....	33
2.2 Dos visiones sobre la integración en América del Norte .....	36
2.3 Estructura y contenido del TLCAN .....	37
2.3.1 Acceso a mercados y reglas de comercio.....	42
2.3.2 Servicios.....	45
2.3.3 Propiedad intelectual.....	46
2.3.4 Solución de controversias .....	47
2.4 Inversión (Capítulo XI) .....	48
2.4.1 Principios para la inversión .....	49
2.4.2 Restricciones para los gobiernos nacionales en materia de inversión .....	50
2.4.3 Solución de controversias en el capítulo XI.....	52
2.4.4 El fin del nacionalismo económico y las expropiaciones.....	53
2.5 Más allá del libre comercio: los acuerdos paralelos de cooperación ambiental y laboral .....	53
2.5.1 El ACAAN.....	54
2.5.2 El ACLAN .....	55
2.6 Crítica al entramado institucional del TLCAN y los acuerdos complementarios.....	57
2.6.1 El brazo ejecutivo.....	58

2.6.2 El brazo legislativo .....	59
2.6.3 El brazo judicial .....	59
2.7 La profundización institucional .....	60
2.7.1 La ASPAN .....	61
2.7.1.1 La agenda de prosperidad .....	62
2.7.1.2 La agenda de seguridad .....	62
2.7.1.3 Críticas y expectativas en torno a la ASPAN .....	63
2.7.2 El ajuste superficial .....	64
2.7.2.1 La Frontera Común .....	65
2.7.2.2 La Gran Idea .....	66
2.7.2.3 La negociación pragmática .....	67
2.7.2.4 El sector energético .....	67
2.7.3 La Comunidad Norteamericana .....	68
<b>Las élites y la configuración del proyecto regional</b>	
3.1 Introducción .....	72
3.2 Las élites y el poder .....	74
3.2.1 Tipos de poder de las élites .....	75
3.2.2 La acción colectiva .....	77
3.2.3 Las élites en América del Norte .....	79
3.3 La economía política del TLCAN .....	81
3.3.1 La decisión en Canadá.....	81
3.3.2 La decisión en Estados Unidos .....	87
3.3.3 La decisión en México .....	95
3.4 La promoción de proyectos alternativos .....	103
Conclusiones .....	106
Fuentes consultadas.....	118

# Introducción

---

En las últimas décadas, el estudio del regionalismo ha adquirido mayor relevancia entre los académicos y especialistas de la Economía Política Internacional y de las Relaciones Internacionales. Esto se debe a que, a partir de las nuevas formas de interacción económica, política, social y cultural que se dan a la luz de la globalización, la formación de regiones resulta un fenómeno que se puede estudiar de forma multidimensional, atendiendo elementos como el ámbito geográfico, los factores de cohesión social y económica y los entramados institucionales que surgen a raíz de la regionalización.

De acuerdo con los teóricos del regionalismo, una región puede tomar forma de dos maneras: de *abajo hacia arriba*, cuando la intensificación de las relaciones se desarrolla al margen de la acción gubernamental y se piensa que llevan hacia una mayor cohesión social; o de *arriba hacia abajo*, cuando los acuerdos institucionales elaborados de forma deliberada en el ámbito gubernamental ordenan las distintas interacciones.

Asimismo, existen dos posturas divergentes respecto a los proyectos de integración: la *visión minimalista*, que atiende únicamente la dimensión económica del proceso y privilegia las necesidades del mercado; y la *visión maximalista*, que pugna por una integración comunitaria que privilegia la cohesión social al interior de una región. Ambas visiones se materializan en el ámbito institucional, aunque de diferente manera.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), firmado por Canadá, México y Estados Unidos, es un modelo de integración muy interesante pues conjunta ambas concepciones. Por un lado, es un impulso a la formación de una región desde el ámbito gubernamental, para crear oportunidades de interacción económica; y por el otro, es el resultado de fuerzas sociales que de forma espontánea empujaban a la integración regional.

Hay quienes señalan que dicha integración es resultado de patrones evolutivos en la cooperación comercial y que el TLCAN, por ambicioso que fuera, es una respuesta lógica a las interacciones preexistentes, con mucha más fuerza a raíz de los procesos de globalización.

El TLCAN es un instrumento que sin duda dota de contenido la idea de región, pero lo hace de forma acotada pues se centra en el ámbito económico de la relación trilateral y sus disposiciones privilegian las necesidades del mercado. Dicho acuerdo ha consolidado lo que hoy se conoce como “América del Norte” como una entidad económica, ámbito primordial de las relaciones trilaterales. En este sentido, se puede afirmar que el tratado favorece mayoritariamente la visión minimalista de la región.

Si se piensa en otros modelos de integración como el de la Unión Europea, ejemplo paradigmático en materia de regionalismo, el análisis comparativo arroja elementos que son dignos de atención. El primero de ellos es la manera en la que el TLCAN coadyuva a consolidar la idea de región en el sentido amplio del término, es decir, cuando se piensa en ésta más allá de la suma de sus partes y de las transacciones económicas que se llevan a cabo entre los tres países. El segundo elemento es el contenido social del mismo, en virtud de que los acuerdos de libre comercio se plantean como estrategias de desarrollo y tienen efectos paralelos en otros ámbitos además del económico. El tercer elemento es en qué medida las instituciones del TLCAN reflejan el interés de los actores políticos y económicos más relevantes en la relación trilateral para consolidar una región norteamericana.

En la literatura sobre el TLCAN se pueden encontrar dos grandes debates. El primero, que se desarrolló a finales de la década de los años ochenta e inicios de los noventa, se centraba en la factibilidad de consolidar un área de libre comercio entre países tan desiguales y que, sin embargo, mantenían vínculos históricos que los llevaban a converger en un ambicioso proyecto de integración.

A veinte años de su entrada en vigor, el segundo debate acerca del TLCAN versa sobre el agotamiento del modelo de integración que, si bien ha conseguido incrementar los flujos comerciales y de inversión, no ha logrado elevar notablemente el crecimiento ni mucho menos cerrar la brecha que separa los niveles de desarrollo de los tres países.

Lo anterior ha dado paso a visiones alternativas que promueven la renovación del TLCAN. Dichas propuestas abarcan gran cantidad de temas, desde la cooperación en materia energética y de seguridad, hasta el establecimiento de instituciones supranacionales que sirvan para aminorar la diferencia en los niveles de desarrollo regional.

En el planteamiento de las alternativas para mejorar las condiciones de la integración norteamericana también se pueden identificar dos posturas: la que propone un ajuste superficial a los contenidos del tratado con un carácter pragmático, que se consideran minimalistas; y la que propone ajustar las disposiciones del mismo para la construcción de una comunidad en América del Norte, que constituyen la visión maximalista.

A partir de lo anterior se han formulado las siguientes preguntas, que guían este trabajo de investigación: si existen dos visiones sobre la integración en América del Norte, ¿hasta dónde se consolidan y en qué instituciones?, ¿quiénes se encuentran detrás de ellas? y ¿por qué encuentran tanta resistencia para consolidarse aquellas propuestas que pugnan por un entramado institucional mucho más rico y de corte comunitario?

Para dar respuesta a dichas preguntas se ha planteado la siguiente hipótesis:

*El impulso de las visiones alternativas en el proyecto de integración de América del Norte ha sido mayor desde algunos grupos académicos que desde grupos políticos o empresariales. Estas visiones alternativas no se han consolidado a tal grado de modificar o profundizar los contenidos del tratado, con*



*la excepción de algunos acuerdos complementarios que han probado ser insuficientes para mejorar las condiciones de la integración.*

*La resistencia para la consolidación de proyectos alternativos se debe a que en la correlación de fuerzas que empujan el regionalismo norteamericano, las que promueven una visión comunitaria han resultado marginales, a pesar de que muchas de ellas se encuentran vinculadas con redes de poder. Para dar paso a una visión comunitaria de la integración se requiere de un cambio en la correlación de fuerzas que participan en la gobernanza regional.*

El argumento central de este trabajo es que el proyecto regional materializado con el TLCAN es resultado de acciones de poder de las élites económicas y políticas de la región y que son éstas quienes lo defienden en momentos críticos, razón por la cual se mantiene vigente dos décadas después. A la luz de dicho argumento se analizan las condiciones necesarias para que las visiones alternativas logren consolidarse en las instituciones norteamericanas.

La investigación se divide en tres apartados. En el primer capítulo se analiza el fenómeno de la formación regional norteamericana a partir de la teoría sobre regionalismos, con el objetivo de comprender, en primer lugar, cuáles son las principales características que permiten hablar de América del Norte como región, haciendo énfasis en la existencia de elementos formales e informales; y en segundo lugar, cuáles son las variables que han propiciado la integración mediante el TLCAN, de cara a las dificultades que presenta un proyecto de este tipo cuando la asociación se da entre países tan diferentes. Aquí se argumenta que la década de los ochenta fue un periodo crítico en el que las trayectorias de los tres países convergieron por distintos factores en el sistema internacional, en la relación de interdependencia al interior de la región y en las transformaciones internas de cada una de las partes.

El segundo capítulo se centra en el debate entre las visiones minimalista y maximalista de la integración y cómo ambas se encuentran presentes en las instituciones del TLCAN, en sus acuerdos complementarios y en las propuestas

para su actualización. El argumento es que las instituciones norteamericanas manifiestan una dualidad: por un lado los contenidos tienden a ser muy ambiciosos y abarcadores, con lo que expresan un carácter maximalista, aunque, por otro lado, en algunos temas pueden llegar a ser muy restrictivos y muestran un carácter minimalista. Aquí se hace un análisis cualitativo de las instituciones para demostrar por qué predomina la visión minimalista de la integración. Asimismo, se explican las principales propuestas para la actualización del TLCAN, tanto las que aspiran a un ajuste superficial de las disposiciones, como las que pugnan por un entramado institucional mucho más rico que promueva la formación de una comunidad norteamericana.

En el tercer capítulo se argumenta que el proyecto de integración dominante en América del Norte se configuró a través de los intereses de las élites políticas y económicas, principalmente. En este apartado se analiza cómo es que las élites de cada país desplegaron importantes acciones de poder en aras de lograr la firma del tratado. Con ese propósito se hace un breve esbozo sobre la teoría de las élites y posteriormente se destaca la importancia que adquiere la acción organizada como mecanismo de representación política para tener injerencia en la toma de decisiones. En la última parte del capítulo se analiza la economía política de la formación regional en los ámbitos nacionales, a fin de identificar los principales actores, grupos y organizaciones involucrados en la cruzada por el TLCAN así como las condiciones que se requieren para modificar los términos en los que se desarrolla la integración norteamericana.

Finalmente, se presentan las conclusiones y principales hallazgos de la investigación.

# Perspectiva teórica del regionalismo en América del Norte

---

## 1.1 Introducción

El 1 de enero de 1994 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), hecho que adquirió relevancia no sólo entre los países signatarios, sino en el mundo entero, ya que en ese momento se convertiría en la segunda área de libre comercio más grande del mundo, conformando “un mercado de más de 360 millones de personas cuyo PIB era de 5,528 trillones de dólares, y que representaba prácticamente la tercera parte de la producción mundial”.<sup>1</sup>

Este tratado se incluye entre los nuevos regionalismos que surgen en la era de la globalización, como resultado de un conjunto de transformaciones económicas y políticas que se gestaron en la década de los ochenta, aunque también responde a un proceso histórico que mostraba una integración informal cada vez más intensa entre Canadá, Estados Unidos y México.

Pese a la relevancia y gran ambición del proyecto de integración, las críticas en torno al tratado no se hicieron esperar y éstas no sólo se concentraron en los resultados que planteaban sus defensores, sino en la coherencia que podría tener un acuerdo de tal naturaleza entre países con amplias disparidades, mucho más considerando que admitía a México a pesar de ser un país en desarrollo.

Esta discusión fue ampliada cuando se cuestionó la idea de la existencia de América del Norte como región, es decir, si a partir del TLCAN se podría hablar de un espacio norteamericano que generara mucho más que la intensificación de interacciones económicas. La duda principal era si se podría hablar de América

---

<sup>1</sup> Gustavo Vega Cánovas, *El tratado de libre comercio en América del Norte: visión retrospectiva y retos a futuro*, El Colegio de México, México, 2009, p. 25.

del Norte como una región más allá de la suma de sus partes. Se cuestionaba el grado de *regionalidad* del modo en que Hettne lo expone en su obra *El nuevo regionalismo y el retorno a lo político*, entendiendo el concepto como “la posición de una región en particular o de un sistema regional en términos de coherencia e identidad, que se pueden ver como un proceso histórico endógeno de largo plazo”.<sup>2</sup> Esto resulta particularmente interesante ya que una de las diferencias sustanciales entre el viejo y el nuevo regionalismo es la medida en la que se puede hablar de una “región real”, que define su existencia a partir de la coherencia interna, más que por el carácter de formalidad que proporcionen los Estados miembros.<sup>3</sup>

Similares al planteamiento anterior, son las aportaciones que hace Stephen Clarkson al retomar la idea de Norteamérica en un sentido amplio, dejando de lado la ubicación geográfica y cuestionando si “existe” de manera significativa económica, política, cultural o sociológicamente.<sup>4</sup> Es una realidad que el concepto y significado de la región se han modificado con el tiempo; la percepción de América del Norte durante la Guerra Fría era completamente diferente a la que existe en la actualidad, e incluso en este periodo existen posiciones divergentes. Por ello la construcción de la idea de región en el caso norteamericano precisa de un análisis que pueda arrojar luz sobre los elementos para afirmar o negar su existencia.

El problema es que, pese a que el TLCAN es un instrumento que da contenido a la idea de región,<sup>5</sup> lo hace de forma limitada, pues existen otras expresiones de integración entre los tres países, así como procesos sociales que acompañan los intercambios económicos promovidos por los Estados. Incluso en el ámbito económico el límite está dado porque la prioridad está en el crecimiento

---

<sup>2</sup>Bjorn Hettne, “El nuevo regionalismo y el retorno a lo político”, *Comercio Exterior*, núm. 11, vol. 52, México, BANCOMEXT, noviembre, 2002, p. 956.

<sup>3</sup> *Ibid.* p.955.

<sup>4</sup> Stephen Clarkson, *Does North America Exist? Governing the continent after NAFTA and 9/11*, University of Toronto Press, Canadá, 2008, p. 3.

<sup>5</sup> Roberto Domínguez, “La regionalización de América del Norte”, en *Desarrollo Regional: estrategias y oportunidades*, Gernika, México, 2008, p. 105.

por encima del desarrollo.<sup>6</sup> La integración económica no basta para explicar el proceso por el cual atraviesa la región y desde luego no es el único elemento al cual se debe recurrir para determinar si se puede hablar de América del Norte como una región en el sentido amplio del término.

La mayoría de los estudios sobre América del Norte tienden a centrarse en el TLCAN y sus resultados y de algún modo han descuidado la apreciación de otros fenómenos que igualmente dan cuenta de un proceso de regionalización. Debido a esto, las opiniones sobre la región pueden sesgarse hacia las críticas al tratado y sus efectos mucho más que hacia la parte del problema que debe atender la coherencia y sustento de la formación regional. Esto se debe a que el TLCAN comprende la dimensión formal de América del Norte desde 1994 y se centra en las interacciones que se dan en el mercado. No obstante, hay quienes aseguran que dicha formalización es resultado de un proceso histórico, mucho más amplio que el de las transformaciones de los años ochenta. Dicho proceso explica la decisión de formar una región con países tan dispares y fundamenta la posibilidad de modificar la visión sobre la integración atendiendo asuntos sociales.

De acuerdo con los elementos teóricos que existen para analizar la formación regional, ésta se da de dos formas, de arriba-abajo o de abajo-arriba.

La primera es la que comprende la acción estatal en el esfuerzo por dar un carácter de formalidad a la región; ésta generalmente deriva en instituciones específicas que ayudan a moldear la integración y crear un proyecto, por ello en esos casos se habla de un regionalismo. La segunda es la que comprende aquellas fuerzas que empujan hacia la formación de una región por las interacciones que se llevan a cabo de manera espontánea y relativamente al margen de la acción gubernamental, en otras palabras, es la base social de la formación de una región. Ésta crea las dinámicas al interior y permite que se pueda hablar de la regionalización como un proceso de consolidación.

---

<sup>6</sup> *Ídem*

Las líneas entre una y otra no son definitivas, por el contrario son bastante imperceptibles, pero sí arrojan luz sobre la diferencia que existe entre definir una región mediante acuerdos formales y los procesos sociales que crean una región.

En este sentido, puede existir un fenómeno de regionalismo, pero no necesariamente implica integración si las sociedades no hacen uso de él. También existen fenómenos de integración que no se encuentran acompañados de un esfuerzo deliberado para la formación de una región desde los aparatos gubernamentales, aunque generalmente un conjunto de interacciones “desde abajo” conllevan a la intervención estatal para su ordenamiento. Salas Porras y Uscanga advierten que “la intensificación de las interacciones desde abajo lleva casi siempre a la intervención de los Estados desde arriba para dirigir los procesos que se desenvuelven espontánea y a veces inclusive anárquicamente”.<sup>7</sup>

Es evidente que la formación regional norteamericana, al menos en la era de los nuevos regionalismos, ha sido guiada por el TLCAN; sin embargo, parece que el alcance del tratado ha sido limitado y, a dos décadas de su entrada en vigor, propicia fuertes críticas por los resultados que ha tenido, además de cuestionamientos sobre la validez de un proyecto que se encuentra agotado.<sup>8</sup>

El objetivo de este capítulo es analizar, en primer lugar, las principales características que permiten hablar de América del Norte como región, haciendo énfasis en la existencia de elementos formales e informales y, en segundo lugar, cuáles son las variables que han propiciado la integración regional mediante el TLCAN de cara a las dificultades que presenta un proyecto de este tipo cuando la asociación se da entre países tan diferentes.

El argumento central es que se pueden encontrar variables que explican la formación regional en América del Norte en diversos niveles de análisis, e interacciones que dan cuenta de un fenómeno de carácter multidimensional. Entre ellas, las que tienen mayor relevancia para esta investigación son las que se

---

<sup>7</sup> Alejandra Salas Porras y Carlos Uscanga, “Introducción: Acuerdos y arreglos regionales como estrategias de desarrollo”, en *Desarrollo Regional: estrategias y oportunidades*, México, Gernika, 2008, p. 20.

<sup>8</sup> Esta tesis será detallada en el segundo capítulo de esta investigación.

desarrollan en el nivel interno de la región, aunque se encuentran insertas en una realidad más amplia, como lo es el sistema internacional, y también condicionadas por factores domésticos que contribuyeron a la integración regional guiada por el mercado y al TLCAN como proyecto triunfante en la visión de la integración norteamericana.

En este capítulo se buscará rescatar postulados teóricos en torno al regionalismo y la integración regional que permitan encontrar una explicación inicial de la conformación de América del Norte como región, pese a las numerosas contradicciones que siempre se han encontrado. Este ejercicio no pretende innovar en el estudio de las regiones, ni mucho menos pretende una absoluta originalidad. Lo que se intenta es utilizar los modelos y las lógicas explicativas para encontrar las variables de la integración y que esto pueda ayudar a entender la realidad de la formación regional norteamericana.

## 1.2 Precisiones conceptuales

Para entender un poco más la dicotomía que presenta el argumento de este capítulo, es necesario enriquecer las ideas antes expuestas con el trabajo de Andrew Hurrell, el cual explica que hay distintas variedades del regionalismo y propone que se puede diferenciar entre los esfuerzos para darle forma a una región y el proceso por el que pasa para poder ser llamada así.

Para Hurrell, tanto la región como la regionalización como el regionalismo son conceptos ambiguos, pero admite que tienen la importancia de determinar el espacio en el que se llevan a cabo las interacciones y, a raíz de esto, apreciar también los esfuerzos por formalizar la región.<sup>9</sup>

Las precisiones conceptuales pueden ayudar al propósito de este trabajo ya que permitirán entender que hay diversas dimensiones en las cuales se puede estudiar una región. La primera de ellas es la dimensión geográfica, de la cual se ocupará el concepto de *región*; la segunda es la dimensión social -conocida bajo el

---

<sup>9</sup> Andrew Hurrell, "Regionalism in theoretical perspective", en *Regionalism in world politics: Regional organization and international order*, Gran Bretaña, Oxford University Press, 1995, p. 38.

concepto de regionalización- por las interacciones dentro del espacio geográfico, que se han consolidado mediante un proceso histórico de largo plazo; y la tercera es la dimensión formal que puede adquirir una región mediante el desarrollo de instituciones específicas, para la que se ocupará el concepto de *regionalismo*. En cada uno de los casos destacan elementos que permiten hablar de América del Norte como región, y conocer en qué medida “existe” dentro de estas tres dimensiones.<sup>10</sup>

### 1.2.1 Región

Es la consideración física, ya que toma en cuenta un espacio relativamente delimitado de forma geográfica en el que ocurren diversas interacciones. En este sentido, es importante señalar que es primordial para una región contar con una base territorial, a pesar de que se entienda más como una comunidad imaginada que como un espacio físico.<sup>11</sup>

Alejandra Salas Porras la define como “un grupo de naciones económica, política y socialmente interdependientes que comparten un espacio geográfico más o menos bien definido, aunque cambiante”.<sup>12</sup> Esta definición añade elementos de interacción social sin los cuales el estudio de una región no tendría fundamentos mayores que los de entender las condiciones físicas que la delimitan. Resulta relevante porque una región no se desarrolla en el vacío, sino a través de las interacciones sociales, de ahí que sea concebida más como una comunidad imaginada, porque no hay forma de determinar con precisión los alcances territoriales de las relaciones sociales.

La importancia que se puede otorgar al espacio geográfico radica en que la proximidad puede o no ser determinante en la construcción de relaciones sociales y permite comparar si hay coherencia entre las dimensiones geográfica y social de

---

<sup>10</sup> Nuevamente el cuestionamiento de si “existe” se encuentra alineado con el pensamiento de Clarkson pues el objetivo es entender si hay elementos que doten de significación a la idea de Norteamérica de forma multidimensional.

<sup>11</sup> *Apud.* en Bjorn Hettne “El regionalismo y el retorno a lo político”...

<sup>12</sup> Alejandra Salas Porras, “La economía política de la formación regional. Herramientas analíticas”, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 103, UNAM/FCPyS, enero-abril, 2009, pp. 13-14.



la región.<sup>13</sup> Lo anterior quiere decir que el criterio geográfico permite conocer más o menos cuál es el espacio en el que se construyen y desarrollan las relaciones de interdependencia, pues actúa como facilitador de éstas. Aun así, una posición de vecindad entre naciones no necesariamente garantiza la existencia de interacciones sociales significativas. Pueden darse casos en los que, a pesar de la proximidad, las relaciones de interdependencia se consoliden con Estados con los que no se comparte un espacio geográfico, o que simplemente el volumen y características de las interacciones entre países vecinos no sean tan relevantes.

Sin duda alguna, un criterio fundamental para la integración norteamericana ha sido la proximidad geográfica, no sólo porque acerca a las poblaciones de los tres Estados que componen la región, sino porque también representa un espacio de oportunidad para abaratar los intercambios. La región no es simplemente una asociación hemisférica que considera todo aquello que se encuentre entre el Ártico y Guatemala basada en criterios de poder o de seguridad a la usanza del viejo regionalismo.

### 1.2.2 Regionalización

Como ya se ha mencionado anteriormente, la regionalización se refiere al proceso mediante el cual se consolida una región y comprende una gran variedad de relaciones sociales. Una definición de regionalización más precisa es la que propone Hurrell pues dice que:

(Regionalización) se refiere al incremento de la integración social en una región determinada y al proceso indirecto de la interacción social y económica. Este es un aspecto más bien informal que también es entendido como una forma gradual y sostenida de mantener y aumentar las interacciones desde la iniciativa de los individuos que componen la sociedad.<sup>14</sup>

La definición es relevante porque pone el acento en la integración social que se desarrolla de manera paulatina a partir de las interacciones sociales y

---

<sup>13</sup> *Ídem*

<sup>14</sup> Andrew Hurrell, *op. cit.* p. 39.

económicas. Se dice que es un aspecto informal porque este proceso se da al margen de la acción gubernamental y surge por las actividades cotidianas de los habitantes de la región.

Es necesario admitir que no hay regiones naturales, sino que se trata del producto de las relaciones de interdependencia que se traducen en la cohesión social, económica, política o cultural. El impulso para formalizar una región debe contar con una serie de interacciones en diversos ámbitos que la respalden, aunque hay quienes aseguran que el panorama de posibilidades puede abrirse a partir de la voluntad de los Estados para intensificarlas.

La explicación de la integración en América del Norte no estaría completa si no se consideraran los fenómenos socioculturales que son adyacentes al intercambio económico porque son éstos los que generan presiones para institucionalizar ciertos comportamientos. Entendida la regionalización como un proceso gradual e ininterrumpido, se puede especular sobre el impacto que tuvo para la decisión de formalizar la región con un tratado de libre comercio.

Las relaciones sociales en América del Norte no son rastreables hacia un momento específico, ni se pueden categorizar en rubros concretos del acontecer social. Los lazos que se han construido en la región son tan complejos que en primera instancia convendría entenderlos a partir de la significación histórica que han adquirido. Esto quiere decir que no basta con entender las transiciones y transformaciones en las relaciones sociales, sino cómo éstas han sido fuente de intercambios y conflictos y que de alguna manera obedecen a patrones evolutivos mucho más que a eventos concretos.

Entonces, la evolución del comercio, la migración, la multiculturalidad, pero también de la delincuencia, las tensiones territoriales o las consecuencias sociales de las nuevas actividades económicas constituyen elementos fundamentales para entender la forma en la que se desarrolla la región y en qué

rubros puede darse la cooperación, en la medida en que responda a los intereses nacionales y eventualmente regionales.

En América del Norte fenómenos como la migración, la existencia de familias binacionales, el tránsito de personas que obedece a la reubicación geográfica de las actividades productivas, la expansión de las empresas transnacionales, las disputas territoriales, la delincuencia organizada, la contaminación y otros fenómenos sociales proporcionan un campo muy amplio de estudio para entender el peso que tiene la cercanía entre Canadá, Estados Unidos y México. De la misma forma, prueban que el comercio, como elemento primario de las relaciones trilaterales, no es la única variable digna de tomarse en cuenta, aunque probablemente sí sea la más relevante.

La regionalización de América del Norte es un proceso dinámico que cada día ofrece nuevos elementos para estudiar su evolución y, a medida que se transforma, también pone de manifiesto la necesidad de cooperar de forma regional. Estos elementos son los que han dado paso a la existencia de visiones alternativas sobre la integración, en las que se incluyen estos temas que demandan un trabajo conjunto entre Canadá, Estados Unidos y México.

Las visiones alternativas de la integración tienen un carácter maximalista<sup>15</sup> y proponen, entre otras cosas, mejorar los mecanismos para el manejo de las fronteras, alianzas para la defensa y seguridad regionales, incluir los problemas de migración como parte prioritaria en la agenda trilateral, fomentar mecanismos de cooperación en materia de energía y defensa, fomentar negociaciones comerciales basadas en el interés mutuo, entre otras.<sup>16</sup> Este tema será profundizado en el segundo capítulo de este trabajo.

---

<sup>15</sup> La clasificación de proyectos en “minimalista” y “maximalista” se fundamenta en el trabajo de Roberto Domínguez “La regionalización de América del Norte” en el que se discute la necesidad de repensar la integración norteamericana de cara a los retos que presenta la región una vez que se ha modificado el debate, de la discusión sobre la factibilidad de crear un área de libre comercio en los noventa, a la posibilidad de que exista una comunidad en América del Norte en la primera década del siglo XXI. Ambas visiones serán detalladas en el siguiente capítulo de esta investigación.

<sup>16</sup> Roberto Domínguez, *op. cit.* pp. 118-122.

### 1.2.3 Regionalismo

El regionalismo, por su parte, comprende la dimensión formal de la integración regional y constituye el proyecto que guiará la misma. Salas Porras y Uscanga, lo definen como:

[...] los esfuerzos estratégicos –y por tanto deliberados- para dirigir, contener y dar forma a los procesos de integración regional que, a través de múltiples y cada vez más intensas interacciones económicas, sociales y culturales, entrelazan de abajo a arriba los mercados y las sociedades que comparten un espacio geográfico más o menos definido.<sup>17</sup>

En esta definición resalta el cambio que se presenta en la formación regional cuando un conjunto de interacciones de todo tipo generan las presiones suficientes para que sean los Estados quienes de manera deliberada se pongan de acuerdo para crear un proyecto que logre ordenarlas y dirigir las hacia objetivos específicos. Estos esfuerzos tienen como metas, primero, que las relaciones ya existentes sean encausadas hacia resultados benéficos y permanentes; y segundo, la creación de nuevas oportunidades de interacción. Por lo anterior, se dice que la región, a partir de su formalización, es construida desde arriba.

El TLCAN es un acuerdo sobre comercio e inversión que, como ya se ha mencionado, surge de un conjunto de transformaciones económicas y políticas en el orden internacional durante los años ochenta, pero principalmente surge del desarrollo de relaciones económicas entre los países signatarios, con sus efectos sociales adyacentes, que demandaban la institucionalización de ciertos comportamientos para ordenarlos y asegurar mayores beneficios. Es un conjunto de reglas y acuerdos sobre temas específicos de las relaciones económicas entre los tres países y, por lo tanto, dota de significado a la región porque la constituye como una entidad económica<sup>18</sup>, aunque no abarca otras áreas de las relaciones trilaterales y eso lo convierte en un instrumento limitado.

---

<sup>17</sup> Alejandra Salas Porras y Carlos Uscanga, *op. cit.* pp. 19-20.

<sup>18</sup> Roberto Domínguez, *op. cit.* p. 105.

Más allá de las expectativas en torno al tratado, sobre todo en cuanto a la derrama que tendría en otras áreas de las relaciones trilaterales, es importante subrayar la relevancia que tiene como esfuerzo para enfrentar problemas de acción colectiva. Ya se mencionó que el TLCAN como regionalismo emprende la tarea de contener y dar forma al proceso de integración, sin embargo, hace falta precisar que es la versión más elaborada del entramado institucional (aunque no necesariamente pueda calificarse como “bueno”) en materia de comercio e inversión, en el que se puede entender la voluntad de los tres países hacia la cooperación tanto por factores exógenos (la globalización por ejemplo) como endógenos (los problemas derivados del intercambio económico al interior).

De las tres precisiones conceptuales anteriores se pueden obtener algunas conclusiones preliminares respecto a la existencia de América del Norte:

1. “Existe” en la dimensión geográfica gracias a que la vecindad de los tres países trasciende la consideración física (continental) y es coincidente con la dimensión social de sus interacciones, de tal forma que la comunidad imaginada tiene una base territorial.
2. “Existe” en la dimensión social ya que se desarrollan interacciones de todo tipo creando intercambios, pero también conflictos que requieren acción colectiva.
3. “Existe” en la dimensión formal ya que los problemas de acción colectiva generan presiones para la creación de instituciones que contengan y den forma a las relaciones. El desarrollo institucional expresa la voluntad de los Estados a cooperar de forma regional, aunque en lo que refiere al TLCAN lo hace de forma acotada a la visión de la integración guiada por el mercado.

### **1.3 Variables para el análisis de la formación regional: los enfoques alternativos frente al modelo de análisis clásico**

En la literatura sobre regionalismo e integración regional frecuentemente se pueden encontrar trabajos que explican la cooperación a partir de un proceso

gradual que se puede dividir en etapas identificables. Éstas guardan una estrecha relación con el caso europeo, pues el proceso de integración que allí se dio después de la Segunda Guerra Mundial se ha convertido en el ejemplo paradigmático de los alcances que puede tener un proyecto regional.

En muchos trabajos de investigación sobre regiones se menciona que el caso europeo puso “de moda” la cooperación regional como un método para alcanzar el desarrollo y que, por lógica, representaba un modelo a seguir. Empero, esta consideración no toma en cuenta los cambios en la teoría gestados a partir de los nuevos regionalismos, que consideran las particularidades que surgen en contextos diferentes de integración y que abordan el tema de forma más compleja que los desarrollos teóricos de corte liberal que tuvieron lugar en las décadas de los cincuenta y sesenta.<sup>19</sup>

Las etapas de la formación regional bajo el modelo europeo y las teorías clásicas de la integración proponen que se transite desde la creación de una zona de libre comercio hasta la consolidación de una comunidad con un conjunto de instituciones supranacionales, siendo ésta la forma más avanzada de cooperación en materia política a nivel regional.<sup>20</sup> No obstante, el riesgo de estudiar la formación regional desde estos enfoques es que se puede encasillar al proceso, al asumir que, de algún modo, las regiones pueden ser entendidas como procesos lineales.

---

<sup>19</sup> Bjorn Hettne, *op. cit.* p.956. Esta discusión es abordada por el autor para explicar el cambio en la elaboración teórica que ocurre en la época de los nuevos regionalismos, sobre todo en lo que concierne a la “búsqueda de la regionalidad”, según la cual cada región –al igual que la nación– es una comunidad imaginada con una base territorial que posee características particulares que las identifican. Esta nueva consideración deja atrás las teorías clásicas de la integración que tuvieron que ver con el caso europeo, de las cuales destaca el enfoque neofuncionalista que *consideraba en esencia “derramas” de la integración económica hacia la unidad política*. Las nuevas discusiones sobre regionalismos escapan del rigor teórico y proponen nuevos elementos de análisis como la seguridad o la cultura.

<sup>20</sup> Estas etapas son, *grosso modo*: 1) Área de libre comercio, 2) Unión Aduanera, 3) Mercados Comunes, 4) Uniones Económicas Completas (políticas fiscal y monetaria) y 5) Integración política. *Vid.* Jorge Acosta, “Algunos fundamentos de la teoría general de la integración económica internacional”, *Serie de ensayos y Monografías*, Número 80, Puerto Rico, Universidad de Puerto Rico, octubre 1996, pp. 4-6. También véase: Eduardo R. Conesa, “Conceptos fundamentales de la integración económica”, *Integración Latinoamericana*, “Estudios Económicos”, Argentina, INTAL, agosto de 1982, pp. 2-6.

Otro de los problemas surgidos de la teoría clásica de la integración es la generación de expectativas en torno a un regionalismo, cuando existe de antemano la pretensión de lograr que de la integración emane una comunidad regional, como si el tránsito entre una etapa y otra obedeciera a la “historia natural de la regionalización” y como si el fin último de cualquier proyecto regional fuera alcanzar ese grado de cooperación política. Esta percepción no puede alejarse más de la realidad ya que, como se ha mencionado antes, las regiones deben ser entendidas como procesos en constante transformación y los regionalismos como proyectos políticos adecuados a las necesidades de los países involucrados.

El enfoque que Hettne utiliza para entender la evolución de una región se relaciona de alguna manera con la teoría clásica, pues identifica cinco etapas que dan cuenta de las transformaciones en una región, aunque especifica que “la idea no es formular una *teoría sobre las etapas*, sino proporcionar un marco de análisis comparativo de las regiones en formación y facilitar el mejor entendimiento de la dinámica endógena”.<sup>21</sup> Así, gracias a las aportaciones de este autor, podemos reconocer el alcance de la integración en Norteamérica considerando el espectro de posibilidades:<sup>22</sup>

- América del Norte se sitúa en la primera de las categorías sugeridas por Hettne, entendiéndola de forma austera como un *espacio regional* determinado por la contigüidad geográfica. En este caso, el límite de la región está dado bajo el criterio de la proximidad en el hemisferio norte.
- En cuanto a la noción de *complejo regional*, Norteamérica coincide con la constante profundización de las relaciones entre grupos humanos al interior de la región, que se han dado de forma gradual y en algunos casos al margen de la acción estatal, pero dista de ser una región impulsada por la coerción ya que no hay un poder central

---

<sup>21</sup> Hettne, *op. cit.* pp. 956-957.

<sup>22</sup> Bjorn Hettne y Andrés Inotai, *The New Regionalism: Implications for Global Development and International Security*, UNU/WIDER, Helsinki, 1994, pp. 7-8. También véase: Hettne, “El Nuevo Regionalismo...”, *op.cit.* p.957.

que aglutine las partes. Esta etapa se identifica más con los imperios que con los nuevos regionalismos, por lo que no es relevante para entender un proyecto con las particularidades del TLCAN.

- El TLCAN puede ayudar a Norteamérica a ingresar en la categoría de *sociedad regional*. Ya se ha dicho que es una forma de cooperación en materia económica pues desde arriba da forma a una región, contrastando con el proceso de regionalización “real” que es impulsado desde abajo. En este sentido, ayuda a institucionalizar relaciones preexistentes, acelerando de cierta forma el proceso gradual de formación de una región.<sup>23</sup>
- El TLCAN como mecanismo de integración regional no promueve el avance a formas más complejas de interacción, como el de una *comunidad regional*, que mediante un marco organizativo promueve la comunicación social y la existencia de una sociedad civil transnacional que comparte valores, de hecho dista mucho de ello.<sup>24</sup>
- Aún más alejado se encuentra el concepto de *sistema regional institucionalizado*, que aspira a una estructura institucional que actúe en nombre de toda la región en la solución de conflictos y la defensa de intereses. Esta noción no corresponde con la forma en la que se ha desempeñado el regionalismo de América del Norte y se acerca a la visión que, tal como comenta Domínguez<sup>25</sup>, es maximalista, en tanto que promueve ideas de profundización en el marco institucional, así como de los temas que puede abordar como instrumento de integración, tales como la seguridad fronteriza o los fenómenos de migración.

---

<sup>23</sup> Para complementar esta etapa se pueden consultar las aportaciones de Hurrell en lo referente a la cooperación regional interestatal así como la integración regional promovida por los Estados. Véase en: Andrew Hurrell, *op. cit.* pp. 42-43.

<sup>24</sup> Confer. Andrew Hurrell, *Ibid.* p. 41.

<sup>25</sup> Roberto Domínguez, *op. cit.* pp. 118-123.



Es por enfoques de este tipo que se puede conocer, aunque sea de forma superficial, el alcance que ha tenido el modelo de integración norteamericano, pero es un estudio limitado si se pretende comprender el diseño del proyecto regional y las motivaciones que tuvieron los diferentes actores, tanto públicos como privados, para cooperar de forma significativa con la firma de un tratado de libre comercio.

Los problemas antes mencionados resultan relevantes desde la percepción teórica ya que expresan la necesidad de considerar otros enfoques para el estudio de las regiones; enfoques alternativos que permitan comprender no sólo las características de éstas, sino también las motivaciones de los diversos actores regionales para cooperar. Este cambio permite salir de la aparente encrucijada que representa el estudio comparativo con la teoría clásica, cuando se analiza cualquier regionalismo frente al caso europeo.<sup>26</sup>

Los enfoques teóricos alternativos se pueden ubicar en tres grandes grupos de acuerdo con las variables que explican la cooperación regional; estos son: los que encuentran la variable explicativa en factores externos a la región (como una presión que es ejercida de afuera hacia adentro), los que consideran que la variable explicativa está en las relaciones de interdependencia al interior de la región y aquellos que suponen que la variable se encuentra en factores domésticos de los Estados involucrados.<sup>27</sup>

En el *nivel sistémico* las variables que explican la cooperación son todas aquellas que se constituyen como una amenaza a los intereses de los Estados o como un desafío al orden existente. La amenaza se percibe de tal magnitud que las estrategias basadas en la autoayuda son insuficientes, por lo cual se convierte en una fuente de acuerdos para la cooperación.

---

<sup>26</sup> Para ampliar esta discusión véase: Shaun Breslin y Richard Higgot, "Studying Regions: Learning from the Old, Constructing the New", *New Political Economy*, Vol. 5, No. 3, 2000, Reino Unido, Routledge, pp. 333-352. También véase: Bjorn Hettne y András Inotai, *op.cit.*, pp. 12-16.

<sup>27</sup> Andrew Hurrell, *op. cit.* pp. 45-71. Para efectos de esta investigación, las aportaciones de Hurrell serán la base de la discusión sobre las variables que explican el regionalismo en América del Norte, aunque dicha categorización también ha sido propuesta por autores como Hettne e Inotai en "The New regionalism...", *op. cit.* pp. 10-11.

En este nivel destaca el **neorrealismo**, que subraya “la importancia de las configuraciones externas del poder, la dinámica de la competencia por el poder político, y el rol apremiante del sistema político internacional considerado como un todo”.<sup>28</sup> El neorrealismo entiende la posición de una región en la medida en la que se inserta en la amplitud del sistema internacional para enfrentar los desafíos externos y, por lo tanto, entiende la cooperación como un mecanismo para contenerlos y reorientar los comportamientos para obtener beneficios.

El neorrealismo retoma consideraciones mercantilistas en las relaciones económicas y políticas internacionales y favorece el punto de vista de las ganancias relativas, en tanto que una región se encuentra en franca competencia con otros actores del sistema internacional. Este enfoque destaca el papel que ejerce la hegemonía como un factor determinante en la modificación de comportamientos y preferencias de los actores.<sup>29</sup>

Los enfoques que se centran en el *nivel interno* encuentran un vínculo más cercano entre los regionalismos y la interdependencia regional. En este nivel se subraya la importancia que tienen las instituciones para fomentar la cohesión regional y considera que los regionalismos son respuestas funcionales a los problemas emanados de la interdependencia.<sup>30</sup> Según Hurrell, se mantienen en el campo liberal “con su énfasis en la racionalidad, objetivos de bienestar, conocimiento científico y técnico, y su visión generalmente pluralista de la sociedad internacional”.<sup>31</sup>

En este nivel destaca el **institucionalismo neoliberal**, pues plantea que la construcción de instituciones se utiliza como una estrategia para manejar los conflictos que emanan de la interdependencia entre Estados. Estas instituciones expresan las preferencias de los actores, así como la relación de poder existente entre ellos, aunque, a medida que se consolidan, entran en una relación

---

<sup>28</sup> *Ibíd.* p. 47.

<sup>29</sup> *Ibíd.* pp. 46-53.

<sup>30</sup> *Ibíd.* pp. 58.

<sup>31</sup> *Ibíd.* pp. 58-59.

mutuamente constitutiva con los actores ya que también configuran las preferencias y el poder.<sup>32</sup>

El institucionalismo neoliberal concibe a la interdependencia entre Estados como la fuente de conflictos que requieren de la acción colectiva y, consecuentemente, a las instituciones como la solución a los problemas derivados de los niveles crecientes de interdependencia.<sup>33</sup> En este trabajo se entiende a las instituciones como “un conjunto de reglas (formales o informales) que prescriben papeles de comportamiento, restringen la actividad y configuran las expectativas”.<sup>34</sup>

El establecimiento de instituciones requiere que éstas se encuentren dentro de los intereses de los Estados. La forma de explicar la cooperación es mediante la promesa de los beneficios que aportarán las instituciones, tomando en cuenta que éstos deben ser mayores que los costos de establecerlas. De la misma forma, se requiere de incentivos para mantenerlas; por tanto, deben cumplir con las funciones de reducir la incertidumbre en los intercambios, bajar los costos de transacción, suministrar información y estabilizar expectativas.<sup>35</sup> Si las instituciones no cumplen con sus objetivos se cuestiona su eficiencia y, por consiguiente, se pone en riesgo la voluntad de cooperación; si las instituciones no resuelven problemas entonces no hay razón para mantenerlas, de la misma forma que no son necesarias en la ausencia de conflictos. Otra posibilidad es que sean sustituidas por otras más eficientes.<sup>36</sup>

Del análisis de las instituciones internacionales pueden surgir muchos problemas dignos de estudio, sin embargo, en lo que respecta a este trabajo, me centraré, primero, en su efectividad para abaratar los costos en el intercambio y,

---

<sup>32</sup> Robert Keohane, “Instituciones internacionales: dos enfoques”, en *Instituciones Internacionales y Poder Estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires, 1987, p. 223.

<sup>33</sup> Andrew Hurrell, *op. cit.* p. 61.

<sup>34</sup> Robert Keohane, *op. cit.* p. 225.

<sup>35</sup> *Ibíd.* pp. 230-231.

<sup>36</sup> Esta última aseveración se identifica más con el enfoque evolucionista del institucionalismo. Véase: José Ayala Espino, *Instituciones y Economía: Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, pp. 57-62.

segundo, en la forma en la que éstas pueden guiar a los Estados hacia la convergencia.

En el *nivel doméstico*, la cooperación se entiende en la medida en la que existen similitudes entre los Estados que componen una región pues los hacen compatibles para echar a andar un proyecto de integración. Como comenta Hurrell, este énfasis no es nuevo, por mucho tiempo se ha destacado la importancia que tienen la raza, la lengua, la religión, la cultura, la historia y la conciencia de una herencia común para definir una región. Estos son elementos fundamentales para entender el efecto de “derrama”.<sup>37</sup>

Algunos factores domésticos que pueden relacionarse con los regionalismos son: la fortaleza de los Estados, pues tiene un gran impacto en la legitimidad para la toma de decisiones, así como en la creación de marcos organizativos durables y confiables; el tipo de régimen y el grado de democratización, ya que la democracia es un valor fundamental bajo el cual se puede esperar que las relaciones se desarrollen de forma pacífica, que implica un compromiso dado para la cooperación y que es un principio en el cual descansa la confianza para institucionalizar ciertos comportamientos ; y finalmente la forma en la que se llevan las preferencias de política doméstica hacia la armonización con los Estados de la región y el reto que esto implica en las regulaciones al interior en temas específicos.<sup>38</sup>

En cualquiera de estos niveles se pueden encontrar argumentos para explicar la formación regional en América del Norte, e incluso la combinación de dos o más de ellos permitiría comprender de mejor forma los elementos que han tenido mayor relevancia en el proceso. No obstante, abordarlos a profundidad sería un objetivo en extremo ambicioso para esta investigación. En cada uno de los niveles existen varias teorías que señalan una gran cantidad de temas que, de manera individual, pueden ser motivo de muchas investigaciones y, sin duda, arrojarían resultados muy interesantes. Es por ello que me centraré en los

---

<sup>37</sup> Andrew Hurrell, *op. cit.* p. 66.

<sup>38</sup> *Ibid.* pp. 66-71.

cambios cualitativos más relevantes en cada uno de los niveles con el fin de presentar el contexto en el cual se da la integración norteamericana.

Ya se ha planteado que las relaciones existentes en Norteamérica han formado un lazo muy estrecho entre los Estados que componen la región y que esto anunciaba una inminente integración regional; no obstante, lo que aún no se ha cuestionado es ¿por qué no se dio antes? ¿Cómo surge la voluntad de cooperar en un tratado de libre comercio? Por ello, la última parte de este capítulo se dedicará a analizar las condiciones en las que se da el proyecto regional con las herramientas analíticas que se han destacado en la discusión teórica.

En el nivel sistémico el énfasis estará en los elementos del poder político en el sistema internacional, en el panorama de competencia económica y en la relevancia de los Estados Unidos como hegemonía mundial para entender el regionalismo de América del Norte como una reacción a los cambios del sistema internacional. En el nivel interno se subrayarán las principales motivaciones para la integración entre los tres países y cómo éstas se encuentran determinadas, en primera instancia, por las relaciones bilaterales con Estados Unidos. En el nivel doméstico se cuestionará la integración de cara a las disparidades y asimetrías preexistentes y la preocupación de México por no quedar aislado.

La intención de conjugar los cambios cualitativos en los tres niveles se debe a que puede ayudar a entender que, pese a las dudas preliminares sobre el éxito que un acuerdo de la naturaleza del TLCAN pudiera tener, el proyecto de integración se da en un momento crítico del sistema internacional, de las relaciones al interior de la región, y de los cambios al interior de los Estados involucrados. Este momento crítico también arroja luz sobre la coherencia de los acuerdos obtenidos y las metas establecidas, aunque la evaluación de esto último será objeto de estudio en los siguientes capítulos de este trabajo.

## 1.4 América del Norte en el nivel sistémico, el nuevo regionalismo y el doble movimiento

La explicación del contexto internacional durante la década de los ochenta y principios de los noventa debe partir de algunas ideas fundamentales: se trata de una época de transición histórica, en donde se dan distintas rupturas, tanto en la realidad como en el pensamiento y en la cual el orden internacional se caracteriza por ser “inestable, desarticulado, complejo y contradictorio”.<sup>39</sup> Los cambios cualitativos en el sistema internacional, y la manera en la que los Estados (o regiones, según sea el caso) reaccionan ante ellos, permiten entender que la realidad mundial es un factor que afecta el comportamiento en los espacios nacionales y regionales, aunque no por ello la explicación de fenómenos como la cooperación descansa enteramente en la relación que se tiene con el sistema en general.

Mientras que la década de los ochenta se volvió una coyuntura que anunciaba la transición, de un orden internacional bipolar hacia uno unipolar, con el fin de la Guerra Fría en 1989 y el aparente triunfo de la visión liberal, la incertidumbre que acompañó el cambio de época representaba una presión para definir la naturaleza del nuevo orden, calcular los intereses de los diferentes actores y anticipar medidas para hacer frente a todos estos cambios.

Los cambios se dan a pesar de que existen elementos relativamente permanentes en el sistema internacional. Estos elementos son las estructuras mediante las cuales se observan las transformaciones, como por ejemplo: la naturaleza conflictiva de la realidad internacional, el ejercicio hegemónico, el ascenso y caída de las potencias y los procesos globales que se toman como tendencias del sistema internacional.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Hilda Varela Barraza, “Aproximación teórica para el análisis de América del Norte a partir del nivel sistémico”, en Eliezer Morales y Consuelo Dávila, *La Nueva Relación de México con América del Norte*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, p. 19.

<sup>40</sup> *Ibíd.* p. 22.

La naturaleza de la realidad internacional es conflictiva a causa de la ausencia de una autoridad que se encuentre por encima de los Estados nacionales. Sin embargo, en la correlación de fuerzas en el sistema internacional algunos Estados han probado tener mayor relevancia para ejercer control sobre otros actores y han asumido el papel de hegemonías, concretamente Inglaterra en el siglo XIX y Estados Unidos en el siglo XX. El ejercicio del poder hegemónico implica que “el orden, la estabilidad relativa y la seguridad del sistema internacional son producto de la capacidad del Estado hegemónico para ejercer este control”.<sup>41</sup>

Aunque estas consideraciones pertenecen a la teoría de la estabilidad hegemónica<sup>42</sup> (a la que se le ha calificado de apologética por elaborar supuestos teóricos que justifican el actuar de ciertos Estados con el fin de ordenar el sistema), la evidencia histórica impide desechar la validez de sus supuestos y en este trabajo es relevante por el papel que hasta la fecha juega Estados Unidos en la construcción de regímenes para la estabilización internacional. Referir al ejercicio del poder hegemónico implica, invariablemente, dotar de significado político a las relaciones internacionales, pues los esfuerzos de cooperación están dirigidos a la creación y mantenimiento de un orden y están en función del conjunto de valores que promueve el Estado líder.

El problema fundamental con la hegemonía estadounidense en la década de los ochenta era la condición en la que se encontraban los elementos que la constituyen. Mientras que el dominio era indiscutible en términos militares y políticos, el liderazgo económico se encontraba en una fase de declive, por lo que se dio paso a especulaciones sobre la caída de Estados Unidos como líder.

En el seno de los cambios en la correlación de fuerzas políticas a nivel internacional, el reto del paso al mundo unipolar implicaba recuperar terreno en el ámbito económico y esto parecía difícil frente al surgimiento de nuevos centros de

---

<sup>41</sup> *Ídem.*

<sup>42</sup> Véase: Robert Gilpin, *La Economía Política de las Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, 1990, pp. 86-94.

poder como Japón, en Asia, y la Comunidad Europea Occidental y también por el ingreso de nuevas economías industriales al mercado internacional, como es el caso de los Tigres Asiáticos.<sup>43</sup>

Sumado a lo anterior, la década de los ochenta también se distingue por cambios en la actitud de los países en desarrollo frente a los países desarrollados, en principio por el cambio de visión de la dependencia a la interdependencia<sup>44</sup> y luego por lo que se refiere a los modelos de desarrollo y los medios para alcanzarlo. En este contexto, se llevaron a cabo acalorados debates en las rondas del GATT, por el estado de estancamiento en el que se encontraban las negociaciones de temas como la apertura de los sectores agrícola y textil, el proteccionismo estadounidense y europeo con las medidas no arancelarias, las compras gubernamentales, entre otros. El problema fundamental era que, tras varias décadas de la implementación del GATT, la nueva realidad del comercio mundial rebasaba los primeros acuerdos sobre reducción de aranceles.<sup>45</sup>

Tras el fracaso de la Ronda de Tokio en 1979, una nueva ronda de negociaciones comenzó a gestarse a principio de la década (1982), en la cual nuevamente se pretendía solucionar los conflictos en sectores específicos (sobre todo del lado de los países en desarrollo) para dar paso a un sistema mucho más equitativo. La Ronda de Uruguay, lanzada en 1986, pretendía solucionar de una vez por todas los temas pendientes en la agenda, sobre todo los que referían a la política comercial y las prácticas proteccionistas, aunque también abrió espacio a discusiones de nuevos temas sensibles como la extensión de los acuerdos hacia

---

<sup>43</sup> Hilda Varela Barraza, *op. cit.* p.25.

<sup>44</sup> *Ibid.* p. 28. Sobre esta misma discusión véase también: Alejandro Chanona Burguete, “Inter(dependencia) vs. Integración: consideraciones teóricas sobre la integración económica formal entre México y Estados Unidos”, en Eliezer Morales y Consuelo Dávila, *op. cit.* pp. 33-48.

<sup>45</sup> Organización Mundial de Comercio, *Entender la OMC: información básica. Los años del GATT: de la Habana a Marrakech*, [En línea], Dirección URL: [http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/fact4\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact4_s.htm), [consulta: 29 julio de 2013].



la propiedad intelectual, los servicios, las inversiones, las medidas antidumping, entre otras.<sup>46</sup>

Aunque no se pretende discutir los resultados de la Ronda Uruguay, es importante señalar que ésta se desarrolló en medio de la tensión de los cambios en el sistema internacional y que ponía a prueba a Estados Unidos para sostener su posición como país hegemónico, capaz de coordinar las negociaciones para mantener y modificar los regímenes internacionales. Las medidas adicionales a las discusiones convencionales de las rondas del GATT fueron impulsadas fuertemente por Estados Unidos, que tenía especial interés en empujar los acuerdos relativos a la propiedad intelectual, las medidas no arancelarias y la apertura del sector servicios, sobre todo en Japón.

La negociación del TLCAN, implicaba mucho más para Estados Unidos que un simple acuerdo de comercio e inversión, sería un acuerdo en el cual podría avanzar en temas que no había podido en el marco del GATT y representaba un esfuerzo táctico y estratégico para consolidar su posición. Como comenta Clarkson, era táctico porque “tenía un interés directo en resolver los “irritantes” de comercio e inversión específicos con sus dos vecinos, particularmente, políticas industriales que favorecían a las compañías domésticas sobre las estadounidenses”, y estratégico porque con ello aseguraba el acceso a los vastos recursos canadienses y a la mano de obra barata en México<sup>47</sup>, dos ingredientes fundamentales en la dinamización de su economía, al tiempo que le servía como una “vara” para ejercer presión a sus detractores a fin de que abrieran sus mercados.<sup>48</sup>

Finalmente, el dilema se reducía a la posibilidad de entrar o no a un nuevo sistema comercial con Estados Unidos como líder. El TLCAN entonces se convirtió

---

<sup>46</sup> Organización Mundial de Comercio, *Entender la OMC: información básica- La Ronda Uruguay*, [En línea], Dirección URL: [http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/fact5\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact5_s.htm), [consulta: 29 de julio de 2013].

<sup>47</sup> Clarkson, *op. cit.* p. 6.

<sup>48</sup> Hurrell, *op. cit.* p. 49.

en un instrumento que dio paso a otros acuerdos de libre comercio celebrados de forma bilateral en los que imperaba el modelo de desarrollo angloamericano.

Por último, hace falta mencionar aquellas tendencias y procesos de alcance mundial que modificaron también al sistema internacional. La globalización como un fenómeno de grandes proporciones conjunta una gran variedad de microprocesos que ponen en duda las concepciones de lo que históricamente se había concebido como nacional, para entender ahora dinámicas que adquieren un carácter global.

La globalización, sobre todo en su dimensión económica, ha sido un componente fundamental de los estudios sobre el poder, la cooperación, la estabilidad y la paz desde la década de los ochenta, y complementa el reto que implica la transformación del sistema internacional en este contexto histórico.

Al mismo tiempo, surgen comportamientos que parecen contrarios a los procesos globales, como “la tendencia hacia la creciente diferenciación, hacia la agudización de la heterogeneidad política, económica y social entre regiones, entre países y al interior de los mismos”,<sup>49</sup> problemas que representan la necesidad de oponer resistencia a un fenómeno que en algunos casos se torna avasallador y que erosiona estructuras históricamente construidas.

La formación regional norteamericana se inserta en este contexto y se encuentra entre la corriente del nuevo regionalismo, toda vez que las motivaciones para enfrentar problemas de forma regional surgen de la voluntad de los Estados para la cooperación y no de la presión ejercida por algún polo de poder, donde hay un impulso para unirse y que se lleva a cabo con un carácter abierto y multidimensional.<sup>50</sup>

En la opinión de Hettne, el marco teórico apropiado para entender los procesos de integración en el nuevo regionalismo es aquél que atiende los cambios gestados en la economía política internacional y que se interpreta como

---

<sup>49</sup> Hilda Varela Barraza, *op. cit.* p. 29.

<sup>50</sup> Bjorn Hettne, *op. cit.* p. 955.

una *Segunda Gran Transformación*. Esta propuesta se basa en la obra clásica de Polanyi,<sup>51</sup> en la que se explica “el auge y la caída de la sociedad de mercado a finales del siglo XIX y principios del XX”.<sup>52</sup> La aplicación concreta es la de entender los cambios en la economía política internacional durante la era de la globalización a partir del *doble movimiento*, la herramienta analítica que propone Polanyi para describir las tensiones existentes entre los sistemas económico y político internacionales. El *doble movimiento* considera que, cuando el mercado y sus intereses han avanzado hasta el punto en el que afectan al tejido social, existe entonces una respuesta por parte de la sociedad a través del Estado para contener el avance de éste y volver a arraigar la economía a la sociedad.

Sin tantos rodeos, la aplicación analítica que propone Hettne es entender a la globalización (sobre todo la dimensión económica que considera que el alcance global es el tamaño ideal de la economía) como la expresión de la expansión de los intereses del mercado y el regionalismo como el segundo movimiento en el cual se busca enfrentar los problemas que puede causar tal expansión económica.<sup>53</sup> Así los regionalismos tienen un carácter político y son estrategias que permiten hacer frente a las dificultades de la globalización.

Aunque en este análisis del nivel sistémico se ha hecho énfasis en el papel de Estados Unidos por ser el Estado líder en el sistema internacional, en lo que refiere al doble movimiento se puede destacar la importancia que adquiere un regionalismo para países como México y Canadá, pues se trata de una suerte de alianza con el país más poderoso del mundo para encarar las dificultades de la globalización. Todo esto aunado a la ventaja que, en teoría, se podría obtener para enfrentar los retos que ya se han estudiado en este apartado: la naturaleza conflictiva de las relaciones internacionales, la existencia de Estados hegemónicos y su papel en el establecimiento y promoción de los regímenes internacionales basados en valores comunes y el surgimiento de los nuevos polos de poder representados por las regiones más dinámicas (Asia y Europa Occidental).

---

<sup>51</sup> Karl Polanyi, *La Gran Transformación*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

<sup>52</sup> Bjorn Hettne, *op. cit.* p. 955.

<sup>53</sup> *Ibíd.* pp. 958-960.

## 1.5 La Nueva Norteamérica: interdependencia e integración

Cuando se pretende analizar las relaciones entre Canadá, Estados Unidos y México en el momento previo a las negociaciones del TLCAN, se pueden encontrar dificultades para conjuntar a los tres países. En primera instancia se debe entender que Estados Unidos tiene un rol central en la región, no sólo porque es a partir de éste que se aglutinan los tres Estados, sino porque este proceso surge de un par de relaciones bilaterales de carácter complejo, inestable y en algunos casos conflictivo. Es por ello que gran parte del reto de formar una región descansaba en la relativa estabilidad que dichas relaciones pudieran tener.

En este apartado se señalan dos aspectos fundamentales: primero, que el cambio de época también tiene un impacto en la manera en la que se relacionan los Estados a nivel bilateral y segundo, que esta transformación dependía del cambio que representaba pasar de la idea de dependencia a la consideración de interdependencia.

### 1.5.1 Estados Unidos y Canadá

El cambio en las relaciones que se desarrollan en la región, a partir de los años ochenta, permite hablar de una “Nueva Norteamérica” en términos cualitativos, sobre todo cuando se destaca la inclusión de México en la dinámica de ésta. Empero, históricamente, la percepción de América del Norte, se acotaba a Canadá y Estados Unidos. En palabras de Clarkson, “entre los años cincuenta y ochenta, Norteamérica era entendida como el mundo capitalista del campeón colosal más su vecino del norte”.<sup>54</sup> Esta relación, aunque con sus altibajos, se desarrolló de una manera mucho más fluida y menos asimétrica (que no por ello en condiciones de igualdad) que la relación de México con Estados Unidos y permitió el desarrollo de entramados institucionales complejos en diversos ámbitos que parecían ordenar de forma muy adecuada las interacciones entre estos dos países.

---

<sup>54</sup> Stephen Clarkson, *op. cit.* p. 3.

Al respecto Clarkson comenta:

A principios de los ochenta la “vieja” Norteamérica se había hecho tan interdependiente, y la relación entre los dos gobiernos tan institucionalizada, que su relación puede ser entendida como habiendo desarrollado su propia constitución ampliamente no escrita (o implícita), con un conjunto de normas, reglas, derechos e instituciones tomadoras de decisiones, implícitas o explícitas, que guio los comportamientos de ambos gobiernos el uno hacia el otro.<sup>55</sup>

El establecimiento de instituciones para mediar en la relación entre Canadá y Estados Unidos se puede remontar hasta mediados del siglo XIX, con el Tratado de Reciprocidad Comercial de 1854, donde el libre comercio comenzó a tomar un papel central en los intercambios. Pero son distintas coyunturas históricas, como la Guerra Civil Estadounidense o las Guerras Mundiales, las que en un primer momento provocaban la intermitencia de los acuerdos. A inicios y mediados del siglo XX se volvieron a entablar negociaciones para un acuerdo de libre comercio entre estos dos países pero, aunado a las dificultades internacionales en las que ambos países estaban involucrados, ahora enfrentaban también problemas al interior de Canadá.<sup>56</sup>

El siguiente paso se dio con acuerdos sectoriales, como el pacto automotor de 1965. Pero en esencia el debate que se daba al interior de Canadá era sobre el alcance que deberían tener las relaciones con Estados Unidos a fin de mantener un grado considerable de autonomía. La dependencia, por lo tanto, era uno de los obstáculos para aumentar el grado de cooperación entre ambos países. Esto no impidió a Canadá colaborar con Estados Unidos en la promoción del libre comercio a través del GATT y de los flujos de capital por medio del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> *Ibíd.* p. 4.

<sup>56</sup> Gustavo Vega Cánovas, *op. cit.* pp. 26-30.

<sup>57</sup> *Ídem.*

El siguiente paso fue el de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de Canadá y Estados Unidos (ALCCEU) que se dio pese a algunos esfuerzos por la diversificación económica y en gran medida por el diagnóstico de estancamiento de la economía canadiense en la década de los ochenta. Este acuerdo se considera como el antecedente inmediato del TLCAN por los elementos que estuvieron en la agenda de negociación y que, eventualmente, formaron parte del cuerpo del acuerdo. Estos elementos son, entre otros: la eliminación de aranceles, de las barreras no arancelarias, la liberación del comercio de servicios y, con especial interés, la liberación de servicios financieros.<sup>58</sup>

En general, la relación de Estados Unidos con Canadá ha sido tendiente a la cooperación y hacia la institucionalización de ciertos comportamientos. También ha sido una relación menos tensa que la que tiene Estados Unidos con México y, sumado a la capacidad de negociación de Canadá como potencia media, los acuerdos a los que han llegado no se desarrollan en la asimetría total. No obstante, Canadá comparte con México el afán por la diversificación y el temor a la dependencia.

### **1.5.2 Estados Unidos y México**

Al igual que Canadá, el acercamiento de México con Estados Unidos tiende a centrarse en el ámbito económico y ha dado como resultado una progresiva integración entre las economías de ambos países. A diferencia de Canadá, México ha experimentado un pasado mucho más difícil en su relación con Estados Unidos, situación que ha redundado en muchas ocasiones en conflictos de intereses y resentimientos nacionalistas.

A pesar de esta dificultad, tal parece que la tendencia es hacia el acercamiento y no hacia la separación de sus intereses. En más de una ocasión se intentó implementar estrategias para la diversificación, pero de algún modo las interacciones económicas se reorientan con Estados Unidos, hecho que refuerza

---

<sup>58</sup> *Ibíd.* pp. 46-47.

las afirmaciones que ya se han hecho sobre el peso que tienen la proximidad geográfica y las relaciones sociales que de ella emanan.

Durante mucho tiempo las relaciones se tornaron distantes a causa de los modelos de desarrollo que ambos países habían escogido; mientras que Estados Unidos basaba su desarrollo en el libre comercio, México optó por la sustitución de importaciones para el fortalecimiento de la industria nacional. No obstante, la distancia no sugiere que se hayan eliminado los intercambios, ni que estos dejaran de ser fuente de acuerdos y conflictos entre ambos países.

Desde los Acuerdos Comerciales Recíprocos en la década de los cuarenta, y el acuerdo implícito de otorgarse mutuamente el trato de la nación más favorecida, hasta el acuerdo de noviembre de 1989 sobre prácticas para facilitar el comercio y la inversión, ambos países han cooperado para buscar soluciones institucionales a diversos conflictos que despiertan sus intercambios.<sup>59</sup> Aunque este proceso resultaba mucho más complicado por la contradicción de sus modelos de desarrollo, era un mal necesario por el que había que pasar y eventualmente obtuvo resultados sorprendentes en la manera en la que se integraban las economías.

Este progreso se puede ejemplificar con el caso del Programa de Industrialización de la Frontera, que comenzó en 1965, ya que el establecimiento de maquilas en el norte de México fue un componente fundamental, y lo sigue siendo, en la intensificación de las interacciones entre ambos países, de igual forma uno de los primeros síntomas de gran integración económica. Bajo los acuerdos establecidos en este programa, se instalaron 12 plantas maquiladoras en 1965, donde en total se generaron 3,000 empleos y las exportaciones netas ascendieron a tres millones de pesos. Para 1988, se habían instalado ya 1,441 plantas, proporcionando un total de 390,422 empleos y cuyo volumen de exportaciones netas ascendía a los 2,337 millones de pesos.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> *Ibíd.* pp. 53-91.

<sup>60</sup> *Ibíd.* p. 68.

Para 1982, con la presidencia de Miguel de la Madrid, el panorama mexicano parecía estar tomando otro rumbo, con la adopción de medidas para la transición, de una economía cerrada hacia el libre mercado. México, auspiciado por Estados Unidos, emprendió el camino hacia la liberalización comercial, primero con la solicitud de ingreso al GATT, que tuvo lugar en 1987, y luego mediante la promoción de intercambios comerciales con otros países a partir de la apertura de su economía. Fue sobre todo con el presidente Carlos Salinas de Gortari que se empezó a buscar la firma de un tratado de libre comercio con Estados Unidos, con todo y los retos que eso implicaba al interior.

México comparte con Canadá, e incluso con Estados Unidos, el estancamiento de su economía en la década de los ochenta (en este caso por la pérdida de efectividad que tuvo el sistema de sustitución de importaciones) como móvil para buscar un acuerdo de libre comercio. Fue en este periodo que se dan dos cambios fundamentales en las relaciones entre estos países: primero, que veían las relaciones al interior de la región como un método efectivo para construir y consolidar capacidades en el sistema internacional; y segundo, que se deja de lado la preocupación por la dependencia absoluta y se da énfasis al papel que tiene la complementariedad económica y la interdependencia manifestada por la integración económica que se dio en sectores específicos.

Construir instituciones que atendieran los conflictos emanados de la interdependencia y que promovieran una creciente integración era, por tanto, el reto fundamental de las negociaciones de un tratado de libre comercio.

El estudio más detallado de los acuerdos en torno al TLCAN y las motivaciones de los actores involucrados en su diseño se desarrollarán en los siguientes capítulos de esta investigación.

## **1.6 Hacia la convergencia en el nivel doméstico**

Este nivel es probablemente el que más cuestionamientos despierta en torno a la cooperación regional en Norteamérica. Como ya se mencionó, aquí la raza, la lengua, la religión, la cultura, la historia y la conciencia de una herencia



común tienen un carácter fundamental para definir una región y en esta y otras similitudes descansa la posibilidad del éxito de un regionalismo.

Las dudas sobre la coherencia de América del Norte como proyecto regional surgen de las obvias disparidades que a la fecha se mantienen entre Canadá, Estados Unidos y México, mucho más cuando se comparan los primeros dos con México. Estas disparidades –que no sólo se han mantenido, sino que se han profundizado- se derivan de trayectorias diferentes, desde el tránsito de la Colonia hacia el establecimiento de los regímenes políticos de cada uno, hasta la elección de modelos de desarrollo en la segunda posguerra.

Como ya se pudo observar en el apartado anterior, pese a los grandes obstáculos para cooperar de forma regional, la experiencia histórica indica que hay disposición para hacerlo. Probablemente porque también se tiene en común una historia compartida y los efectos sociales que la han acompañado.

En este largo camino que se ha recorrido, de acercamientos y distanciamientos, de tensiones y acuerdos, la década de los ochenta parece un momento crítico en el cual las trayectorias, así como los valores finalmente tienden a acercarse. Aunque es una proposición aventurada porque los países de América del Norte no son, ni nunca han sido completamente compatibles, sí se puede afirmar que esta década es cuando las exigencias de armonizar sus intereses adquieren relevancia.

En primer lugar, destaca el cambio en los modelos de desarrollo, con la apertura de la economía mexicana y con la reorientación de sus estrategias para volcar sus actividades hacia el exterior, camino que ya había sido recorrido por Canadá y Estados Unidos. En segundo lugar, el paso que dieron México y Canadá para dejar atrás pretensiones nacionalistas de sus relaciones económicas al exterior, sobre todo con Estados Unidos, lo que pudo flexibilizar las negociaciones de un acuerdo de libre comercio que en otro momento se hubieran desarrollado con mucha tensión. En tercer lugar, la convergencia de los valores democráticos

que, aunque en México eran ampliamente cuestionados sobre todo por características de la política interna, generaron confianza en la percepción mutua.

Los cambios en las trayectorias, en los modelos de desarrollo, y en la percepción mutua basada en valores como la democracia, pueden explicar que se haya promovido un acuerdo de la naturaleza del TLCAN justo en ese momento.<sup>61</sup>

Además, dicha promoción podría ser apoyada por las poblaciones y sobre todo por los líderes de los tres países al haberse modificado la percepción. Por tanto, se argumenta que los valores tienen impacto en los niveles de confianza, al tiempo que “los niveles altos de transacciones entre los pueblos fomentan similitudes en los valores principales”.<sup>62</sup> Entonces, el resultado obvio de la profundización de las relaciones sería un aumento en la percepción positiva mutua y un aumento de los valores compartidos de forma regional.

---

<sup>61</sup> Ronald Inglehart, *et al.*, *Convergencia en Norteamérica. Comercio, Política y Cultura*, Siglo XXI, México, 1994, p.10.

<sup>62</sup> *Ibíd.* p. 13.

# El debate entre las visiones minimalista y maximalista del regionalismo en América del Norte

---

## 2.1 Introducción

En el capítulo anterior se desarrolló un análisis teórico para determinar los factores que explican la existencia de América del Norte como región en el sentido amplio del término. Se puso el acento en los elementos que expresan de forma multidimensional la formación regional, así como en los factores externos, internos y domésticos que se conjugaron para echar a andar un proyecto de integración guiado por el mercado cuya expresión formal es el TLCAN. También se explicó brevemente cuál ha sido el alcance del tratado en cuanto a las etapas que ha atravesado el proceso de integración para América del Norte y se ha precisado que el modelo norteamericano tiene ciertas particularidades que lo diferencian de otros regionalismos. Lo anterior representa la primera parte del debate que motiva esta investigación, es decir, el que cuestiona la factibilidad de la integración norteamericana.

Aunque se ha demostrado que la tendencia entre Canadá, Estados Unidos y México es hacia la cooperación y la institucionalización de los acuerdos, aún queda pendiente el análisis de los contenidos que tienen estos instrumentos formales y en qué medida reflejan las preferencias de los proyectos minimalista y maximalista, bajo el supuesto de que ambos se encuentran presentes en la correlación de fuerzas que han moldeado el regionalismo en América del Norte.

El debate entre las visiones minimalista y maximalista constituye la segunda parte de este trabajo; aquí se busca analizar los acuerdos obtenidos y criticarlos a partir de los mecanismos que proponen para ordenar la integración regional.

Para explorar la manera en la que se encuentran presentes ambas visiones se elaborará un esbozo del contenido del TLCAN, de los acuerdos complementarios en materia de trabajo y medio ambiente y de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN). A la luz del debate, se cuestionará qué reflejan estos instrumentos en cuanto a ambos proyectos.

El argumento central es que el TLCAN y sus acuerdos complementarios manifiestan una dualidad: por un lado los contenidos tienden a ser muy abarcadores y con ello expresan un carácter maximalista, aunque, por otro lado, en algunos temas pueden llegar a ser muy restrictivos y ponen trabas en el comercio regional, incluso llegan a ser intrusivos en cuanto a la penetración institucional, por lo cual muestran un carácter minimalista. Por ello, el TLCAN es un instrumento de integración contradictorio y ha obtenido resultados mixtos.

El TLCAN tiene mucho alcance en el sentido de que penetra en las instituciones y procura que se parezcan mucho a las de Estados Unidos. Empero, no se propone seguir principios comunitarios que son necesarios para generar condiciones de igualdad entre los Estados miembros.

Para ilustrar dicha dualidad, se analizará, a manera de ejemplo, el capítulo XI del TLCAN, correspondiente a las inversiones. De antemano conviene aclarar que este análisis no pretende ser exhaustivo ni se propone evaluar sus resultados, sino que se centrará en las disposiciones contenidas en el tratado y su impacto en la transformación institucional.

Independientemente del desarrollo institucional para dar certidumbre a los intercambios entre los tres países, el tratado también proyecta cambios en las relaciones de intercambio en periodos de cinco, diez y quince años; éstos se plantearon de forma paulatina para facilitar la transformación en las regulaciones al interior de cada país y para evitar una apertura agresiva en sectores específicos. El año 2009 representa, por lo tanto, un momento crítico para repensar los términos de la integración y abrir el debate a nuevas ideas con el fin de mejorar lo que ya se ha obtenido con el TLCAN.

La discusión se retoma a la luz de la percepción generalizada de que los términos del TLCAN ya no son suficientes para América del Norte. Mientras que desde distintas comunidades epistémicas<sup>63</sup> se reconoce una nueva etapa en el desarrollo de la región, el debate se coloca ahora en dos extremos: los minimalistas, que aspiran a un ajuste superficial; y los maximalistas, que aspiran al enriquecimiento del entramado institucional regional, o incluso la formación de una comunidad norteamericana.<sup>64</sup> En este sentido vale la pena analizar hasta dónde se plantea una profundización en la integración norteamericana.

La primera expresión de dicha profundización se da con la ASPAN, pero ¿en qué medida responde ésta a ambas visiones y cómo se materializa en las instituciones? Adicional a ello, se presentarán otras visiones sobre la profundización de la integración. La que más destaca es la propuesta de la comunidad norteamericana, pero también existen otras que giran en torno a asuntos específicos de las relaciones trilaterales como son la energía, la defensa y la migración.

El objetivo de este capítulo es identificar y analizar las características de ambos proyectos de integración a la luz de las instituciones del TLCAN y sus acuerdos complementarios y de aquellas que se han propuesto como alternativas para modificar la manera en la que se ha organizado la región. También cuestionar en qué medida estas instituciones han tenido éxito para mejorar las condiciones de la región.

---

<sup>63</sup> Peter Haas define el concepto de *comunidad epistémica* como “una red de profesionales con una reconocida capacidad y conocimientos especializados en un dominio particular y con una opinión de autoridad en el conocimiento relevante para las políticas dentro de ese dominio”, véase: Peter M. Haas, “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”, *International Organization*, Vol. 46, No. 1, “Knowledge, Power and International Policy Coordination”, Estados Unidos, The MIT Press, Invierno 1992, p. 3.

Para profundizar sobre el papel decisivo que tienen las comunidades epistémicas en la gobernanza regional y en la construcción de organizaciones regionales véase: Alejandra Salas Porras y Matilde Luna, “Introducción: ¿Quién gobierna América del Norte?”, en *¿Quién gobierna América del Norte? Élite, redes y organizaciones*, México, SITESA, 2012, pp. 19-21.

<sup>64</sup> Domínguez, *op. cit.* p. 116.

## 2.2 Dos visiones sobre la integración en América del Norte

Una de las premisas básicas de esta investigación es que en todo proceso de integración coexisten distintas fuerzas que empujan en direcciones opuestas, ya sea hacia un regionalismo orientado al mercado, o bien, hacia un regionalismo orientado a las medidas de cohesión social.

Dichas fuerzas, a su vez, se encuentran inscritas dentro de dos posturas divergentes respecto a los regionalismos: la visión minimalista, que se centra en la dimensión económica del proceso y privilegia las necesidades del mercado, y la visión maximalista, que pugna por una integración guiada por principios comunitarios. Aunque se habla de la coexistencia de ambas visiones, una siempre se antepone a la otra.

Las instituciones del TLCAN y sus acuerdos complementarios reflejan, en distinta medida, la presencia de ambas fuerzas, aunque es claro que la visión minimalista ha permeado en el proceso de integración formal.

Una vez superado el debate sobre la factibilidad de formalizar las relaciones entre los tres países mediante un tratado de libre comercio, el resultado final privilegió el contenido económico de la regionalización. El TLCAN se convirtió en un instrumento que dotaba de contenido a la idea de una región norteamericana, aunque de forma limitada, ya que construyó una región como una entidad económica, cuyo centro es el crecimiento económico por encima de la convergencia en los niveles de desarrollo.

Actualmente, los estudios acerca del TLCAN y su influencia para dar contenido a la idea de región cuestionan la efectividad del modelo de integración centrado en el mercado y han dado paso a visiones alternativas que promueven la renovación del TLCAN.

A diferencia de la década de los ochenta, actualmente el debate se sitúa en la adaptación de las condiciones de la integración. En este sentido, existen también dos posturas: la minimalista que propone una adaptación superficial de

las instituciones, no concibe una profundización significativa de los acuerdos y busca mantener las estructuras ya existentes; y la maximalista que pugna por la profundización de los acuerdos en distintos temas como el manejo de las fronteras, el establecimiento de un arancel externo común, la creación de fondos de inversión regionales, la seguridad energética, entre otros.

Si bien el TLCAN ha conseguido elevar los niveles de intercambio de bienes y servicios así como el crecimiento exponencial de las inversiones, a veinte años de su entrada en vigor, el tratado poco puede hacer para mejorar su desempeño, por eso se dice que es un modelo que se encuentra agotado.

En la consolidación de la región norteamericana se han explotado las estrategias pro-mercado y se han relegado las estrategias pro-comunidad, motivo por el cual es interesante estudiar en qué consisten las propuestas alternativas y por qué encuentran resistencia para su implementación.

## **2.3 Estructura y contenido del TLCAN**

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, firmado en 1992 por los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México, es un acuerdo que comprende la dimensión formal de la integración entre los tres países. Éste surge como una respuesta funcional a los crecientes problemas emanados de la interdependencia que se desarrolló en décadas anteriores y sirve, en primera instancia, para ordenar las transacciones que se daban de manera informal.

El TLCAN, como ya se mencionó en el capítulo anterior, no se limita a plantear las reglas de intercambio en comercio e inversión –aunque es ésta su principal función- sino que además proyecta metas a cinco, diez o quince años para mejorar las condiciones en las cuales se desempeñan las relaciones económicas y, de esa forma, asegurar mayores beneficios en los intercambios.

También se incluyeron en el TLCAN importantes innovaciones en los mecanismos para la solución de controversias, la protección a las inversiones y la protección de la propiedad intelectual. Estos temas son abordados en capítulos

específicos, en los cuales las reglas son minuciosas y reflejan los esfuerzos de las tres partes en la protección de sus intereses. Finalmente, el objetivo primordial es, y seguirá siendo, “estimular el comercio trilateral mediante el nivel más alto posible de liberación”;<sup>65</sup> pero, aunque dichos temas se encuentran en función de alcanzar el objetivo principal, el propósito de su inclusión es que la liberalización no sea en perjuicio de los mismos.

El TLCAN se compone de veintidós capítulos, agrupados en ocho partes, en las que se abordan seis áreas generales de las relaciones económicas en la región (acceso a mercados, reglas de comercio, servicios, inversión, propiedad intelectual y resolución de disputas),<sup>66</sup> más una serie de anexos en los que se exponen reservas, restricciones y otras excepciones a los temas que se acordaron.

El espíritu del tratado versa sobre la intención de reforzar los lazos de cooperación y contribuir con el desarrollo de la región a través del intercambio comercial y de inversiones; sin embargo, las declaraciones contenidas en el preámbulo del TLCAN son apenas anuncios de lo que se pretende lograr y pueden causar imprecisiones sobre lo que se puede esperar del tratado.

En el capítulo I se especifican los objetivos del TLCAN, éstos emanan de tres principios fundamentales: el trato nacional, el trato de la nación más favorecida y la transparencia. Los objetivos son los siguientes:

- a) eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y de servicios entre los territorios de las Partes;
- b) promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio;
- c) aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las Partes;

---

<sup>65</sup> Vega Cánovas, *op. cit.* p. 116.

<sup>66</sup> *Ibid.* p. 115.



- d) proteger y hacer valer, de manera adecuada y efectiva, los derechos de propiedad intelectual en territorio de cada una de las Partes;
- e) crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento del Tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias; y
- f) establecer lineamientos para la ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios del Tratado.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Secretariado del TLCAN, “Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)” artículo 102 [en línea] Dirección URL: <https://www.nafta-sec-alena.org/Default.aspx?tabid=184&language=es-MX> [Consulta: 2 de septiembre de 2013].

Cuadro 2.1 Tratado de Libre Comercio de América del Norte		
Parte	Capítulo	Tema(s)
1 Aspectos Generales	I	Objetivos
	II	Definiciones generales
2 Comercio de Bienes	III	Trato Nacional y acceso de bienes al mercado
	IV	Reglas de origen
	V	Procedimientos aduaneros
	VI	Energía y petroquímica básica
	VII	Sector Agropecuario y medidas sanitarias y fitosanitarias
	VIII	Medidas de emergencia
	3 Barreras Técnicas al Comercio	IX
4 Compras del Sector Público	X	Compras del sector público
5 Inversión, Servicios y Asuntos Relacionados	XI	Inversión
	XII	Comercio transfronterizo de servicios
	XIII	Telecomunicaciones
	XIV	Servicios Financieros
	XV	Política en materia de competencia, monopolios, y empresas del Estado
	XVI	Entrada temporal de personas de negocios
6 Propiedad Intelectual	XVII	Propiedad intelectual
7 Disposiciones Administrativas Institucionales	XVIII	Publicación, notificación y administración de leyes
	XIX	Revisión y solución de controversias en materia de cuotas antidumping y compensatorias
	XX	Disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias
8 Otras disposiciones	XXI	Excepciones
	XXII	Disposiciones finales
ANEXOS		

Probablemente los objetivos son el primer anuncio del carácter minimalista del tratado, en el sentido de que se ciñen únicamente al ámbito económico de las relaciones trilaterales. Pero la afirmación es un tanto superficial cuando se observan los temas y los contenidos del tratado en general y cuando se analiza el impacto que tienen en la transformación institucional necesaria para intensificar las interacciones y, por consiguiente, profundizar la integración.

El TLCAN, no obstante, es un acuerdo abarcador que promueve el libre mercado en los niveles más altos de cooperación posibles y su alcance es tal que compromete la transformación institucional en los tres países, mucho más en Canadá y México, quienes paulatinamente han desgravado productos, desregulado sectores y modificado leyes al interior para lograr armonizarlas con las de Estados Unidos.

El análisis que Gustavo Vega Cánovas<sup>68</sup> (2009) hace del TLCAN es pertinente en esta investigación ya que recoge los principales acuerdos obtenidos en las negociaciones del tratado y enfatiza en la importancia que tuvieron para crear una zona de libre comercio con particularidades que más tarde servirían de modelo para otros tratados de libre comercio en el mundo. Su trabajo analiza el rigor con el que se negociaron los temas del tratado y de qué manera presentaban innovaciones en la forma de utilizar el libre comercio como instrumento de desarrollo, a la vez que establecían restricciones en temas sensibles para las partes y se volvía un instrumento intrusivo en las políticas nacionales.

El análisis que se muestra a continuación es sobre el resultado de las negociaciones- que finalmente constituye el cuerpo del tratado- y es presentado de acuerdo con las seis áreas de las relaciones económicas de la región que ya se mencionaron anteriormente.

---

<sup>68</sup> Gustavo Vega Cánovas, *op. cit.* pp. 116- 149.

### 2.3.1 Acceso a mercados y reglas de comercio

Si el propósito del TLCAN es facilitar el libre comercio trilateral, entonces permitir el acceso a los mercados es un factor central ya que de ello dependen los efectos sobre la riqueza.

Resulta fundamental entender que, en primera instancia, la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias (cuotas, permisos, licencias a las importaciones, certificados de origen, etc.) es un tema crítico sobre el cual descansa el éxito del tratado y es el primer paso para ampliar el acceso a los mercados.

La reducción gradual de aranceles por etapas permitió que se desarrollara la confianza entre los productores y fue un importante incentivo para proyectar inversiones dentro de la región. También fue un reconocimiento de la disparidad en los niveles de desarrollo y, en ese sentido, México fue el país que contó con mayores beneficios de manera inmediata para acceder a los mercados estadounidense y canadiense. Fue también un importante precedente en las negociaciones de tratados de libre comercio entre países desarrollados y países en desarrollo.<sup>69</sup>

Además de la innovación sobre la reducción gradual de aranceles en periodos de cinco, diez y quince años (más la eliminación inmediata de algunos), es importante el avance que se tuvo cuando la reducción se basó en niveles aplicados de forma unilateral por las partes, pues eran más generosos que los que ya se habían consolidado con el GATT. De esta forma, México, por ejemplo, negoció un arancel máximo de 20% cuando su compromiso con el GATT era de 50% y con ello ganó la eliminación permanente de aranceles sobre más de 4000 productos estadounidenses.<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> *Ibíd.* p. 119.

<sup>70</sup> *Ibíd.* p. 118.

Cuadro 2.2			
Eliminación de aranceles en el caso mexicano			
Periodo	EU	México	Canadá
Inmediato	Eliminación de 84% de aranceles sobre exportaciones mexicanas no petroleras	Eliminación de 43% de aranceles para EU, y 41% para Canadá	Eliminación de 79% de aranceles sobre exportaciones mexicanas no petroleras
5 años	Eliminación de aranceles de aproximadamente 1200 productos	Eliminación de aranceles de aproximadamente 2500 productos	Eliminación de aranceles de aproximadamente 1200 productos
10 años	Anulación de aranceles sobre 12% de exportaciones mexicanas no petroleras	Eliminación de aranceles sobre 40% de las exportaciones canadienses y estadounidenses	Anulación de aranceles sobre 7 % de exportaciones mexicanas no petroleras
15 años	Eliminación de 1% de aranceles	Eliminación de 1% de aranceles	Eliminación de 1% de aranceles

Fuente: Gustavo Vega Cánovas, El tratado de libre comercio en América del Norte: visión retrospectiva y retos a futuro, El Colegio de México, México, 2009, pp. 118 y 119. Elaboración propia.

El cuadro 2.2 muestra la forma en la que se han reducido los aranceles a partir del TLCAN, tomando como centro de análisis el caso mexicano. En el cuadro se puede apreciar la diferencia sustancial entre la apertura inicial de México, en comparación con la de sus socios que fue mucho más generosa. Esto se debe a que se trata de dos economías avanzadas, con mucha experiencia en la orientación de su actividad al exterior y que podían permitirse esos niveles de reducción arancelaria. México, por su parte, necesitaba dicha ventaja para preparar su economía para una apertura que de por sí ya era abrupta. Con estas etapas consiguió amortiguar los efectos que hubiera tenido equiparar la disposición de sus socios.

En el cuadro también se puede apreciar el progreso de la reducción arancelaria, al grado de que el último periodo sólo contemplaba 1% que son básicamente los aranceles remanentes.

La eliminación arancelaria es una expresión del proyecto maximalista de integración si se toman en cuenta los efectos que ha tenido para incentivar los intercambios, incrementar el volumen de las transacciones y promover la integración de las economías en distintas etapas de los procesos productivos. Es probablemente la disposición más significativa del TLCAN en términos de la profundidad que se pretendía en las relaciones económicas trilaterales.

Igualmente importante es la eliminación de las medidas no arancelarias que dificultaban el comercio. En el capítulo III se especifican las medidas necesarias para eliminar las restricciones que pudieran impedir el flujo de bienes en los territorios de las Partes,<sup>71</sup> la eliminación de los derechos aduaneros sobre bienes originarios de la región,<sup>72</sup> el establecimiento de consultas previas para el pago de cuotas antidumping,<sup>73</sup> entre otras que involucran productos y sectores específicos. También destaca el contenido del capítulo IX sobre las barreras técnicas al libre comercio, que son medidas relativas a la normalización de acuerdo con ciertos estándares internacionales.

Tienen mucha importancia las reglas de origen, cuyas especificaciones están contenidas en el capítulo IV. La finalidad es que éstas sean claras y que precisen las características que debe tener un producto para poder ser considerado de la región y que, por tanto, goce de los beneficios del tratado. La idea es beneficiar exclusivamente a las empresas que producen dentro de la región e impedir que algún territorio sea utilizado como trampolín para llegar al mercado norteamericano gozando de la exención arancelaria.<sup>74</sup> En este sentido, las reglas de origen contribuyen a reforzar la posición de las empresas que producen en la región y a aumentar los beneficios en el comercio entre los tres países.

Empero, mientras que las medidas anteriores han sido dispuestas para facilitar e incentivar el comercio, el TLCAN no se encuentra libre de exclusiones y

---

<sup>71</sup> Artículo 309 del TLCAN.

<sup>72</sup> Artículo 310 del TLCAN.

<sup>73</sup> Artículo 316 del TLCAN.

<sup>74</sup> Vega Cánovas, *op. cit.* pp. 119-120.

exenciones. El establecimiento de éstas es una decisión obvia pues, pese a que se habla del libre comercio, el tratado no sugiere por ello que sea de todo el comercio. Las excepciones y exclusiones tienen el fin de proteger industrias y sectores que se consideran estratégicos ya que su apertura podría resultar desventajosa. Esto es una expresión del contenido minimalista del tratado si se toma en cuenta que se pierden oportunidades de negocio, aunque esta perspectiva está condicionada a los intereses de cada Estado.

Así, en las negociaciones del TLCAN Canadá excluyó las industrias culturales, Estados Unidos los servicios marítimos y México el sector petrolero.<sup>75</sup> La exclusión del sector petrolero mexicano se debe a que los energéticos son considerados estratégicos y el Estado se reserva el derecho exclusivo de explotación e inversión. Sin embargo, fue un tema bastante discutido pues Estados Unidos tenía intenciones de liberalizar las inversiones en algunos segmentos del sector y mejorar las condiciones de cooperación en materia energética. Finalmente, la disposición de México permaneció pero liberó las restricciones en áreas relacionadas como la petroquímica básica,<sup>76</sup> esto se puede encontrar en el capítulo VI del tratado.

### 2.3.2 Servicios

La apertura de los servicios fue crítica por tres razones: porque para Canadá y Estados Unidos era uno de sus principales objetivos a lograr con el TLCAN; por la proporción que implica en el comercio México-Estados Unidos y por las ventajas comparativas en el sector.<sup>77</sup>

Uno de los problemas principales con la negociación de los servicios (banca, transporte, telecomunicaciones, etc.) fue la falta de conocimiento sobre las reglamentaciones que aplicaba cada país. La negociación de los servicios propició entonces que el enfoque estuviera en las regulaciones nacionales por determinado

---

<sup>75</sup> *Ibíd.* p. 124.

<sup>76</sup> *Ibíd.* p. 125.

<sup>77</sup> *Ibíd.* pp. 132-133. Mientras que Estados Unidos y Canadá poseen la ventaja comparativa en servicios de capital y conocimiento intensivo, México tiene una ventaja comparativa en los sectores de mano de obra intensiva.

servicio y esto se traducía en ajustes a las leyes domésticas con altos niveles de transparencia.

“El capítulo de servicios, igual que el de inversiones, estableció obligaciones para los tres gobiernos que imponen los principios de trato nacional y de nación más favorecida, eliminan los requisitos de presencia local<sup>78</sup> y establecen nuevos requerimientos para las licencias y las certificaciones”.<sup>79</sup> La aplicación de los beneficios en los servicios sería inmediata con el fin de aumentar la certidumbre en las empresas que operarían dentro del TLCAN y, sin duda, esto representó un reto para la armonización de las leyes nacionales con las disposiciones del tratado.

### 2.3.3 Propiedad intelectual

Esta sección es sobre las medidas relacionadas con marcas registradas, patentes, derechos de autor, secretos industriales y diseños industriales que son primordiales para la protección de los intereses de las multinacionales. Las disposiciones contenidas en el capítulo XVII requirieron la modificación al interior de las leyes de protección a la propiedad como en el caso mexicano con la Ley de los Derechos de Autor y la Nueva Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial en 1991.<sup>80</sup> La promulgación de nuevas leyes coadyuvó a crear un clima de confianza para los inversionistas extranjeros pues daba incentivos para la transferencia de tecnología y éstas iban de acuerdo con los nuevos objetivos de atracción de inversión extranjera directa (IED).<sup>81</sup>

El capítulo XVII establece una serie de compromisos que inciden en la manera en la que se aplican las leyes al interior de los países como es el caso de los procedimientos y sanciones penales,<sup>82</sup> las medidas precautorias<sup>83</sup> y en los

---

<sup>78</sup> Respecto a la restricción del control a las empresas extranjeras.

<sup>79</sup> *Ídem*.

<sup>80</sup> Cristina Puga, *Los empresarios organizados y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, Porrúa, 2004, p. 260.

<sup>81</sup> Vega Cánovas, *op. cit.* p. 134.

<sup>82</sup> Artículo 1717 del TLCAN.

<sup>83</sup> Artículo 1716 del TLCAN.



procedimientos civiles y administrativos,<sup>84</sup> aunque no por ello debe asumirse que dicta cuáles deban ser las medidas, esas disposiciones quedan en manos de los tres gobiernos.

El interés por la protección de la propiedad intelectual es tal que los compromisos incluidos en el capítulo XVII son apenas el mínimo de protección que se requiere y deja abierta la posibilidad de que cada una de las Partes incrementalmente, si así lo desea, los procedimientos en este ámbito.

La inclusión de las medidas de protección a la propiedad intelectual sentó un precedente importante para avanzar estos temas en otros tratados de libre comercio y para presionar su defensa bajo el amparo del GATT, pues en las rondas de negociación anteriores al TLCAN se vio entorpecida. Actualmente se puede observar que estas medidas son virtualmente idénticas a las del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (TRIPS, por sus siglas en inglés) de la Organización Mundial de Comercio (OMC).<sup>85</sup>

#### **2.3.4 Solución de controversias**

En el TLCAN se incluyen mecanismos de solución de controversias a través de normas detalladas y reglas obligatorias que se encuentran en los capítulos XIX y XX. Por la complejidad que esto representa se debían elaborar procedimientos institucionales efectivos para aclarar ambigüedades en las normas contenidas en el tratado. Esta parte fue de gran importancia no sólo para los gobiernos sino también para el sector privado y diferentes actores sociales, quienes tuvieron injerencia en las negociaciones y la configuración final en ambos capítulos.

Por parte de Canadá y México, el propósito principal era la observancia de los compromisos por parte de Estados Unidos para evitar efectos negativos derivados de la asimetría de poder. Esto significaba establecer una serie de

---

<sup>84</sup> Artículo 1715 del TLCAN.

<sup>85</sup> Stephen Clarkson, "¿Existe América del Norte?", *Revista Mexicana de Política Exterior*, Número 87, México, Instituto Matías Romero- Secretaría de Relaciones Exteriores, julio-octubre 2009, p. 98.

candados a posibles acciones unilaterales sobre los compromisos de liberación, y en especial en lo referente a las cuotas compensatorias y medidas antidumping.<sup>86</sup>

El interés de Estados Unidos era establecer obligaciones precisas y mecanismos efectivos que aseguraran el cumplimiento de los compromisos de Canadá y México en la protección de las inversiones y los derechos de sus inversionistas. Los mecanismos de solución de controversias complementarían, por lo tanto, el régimen de inversiones, que en el capítulo XI se encarga de eliminar las restricciones a la inversión y que garantiza un nivel alto de protección a su sector privado frente a las legislaciones mexicana y canadiense.<sup>87</sup>

Vega Cánovas indica que “el sistema de resolución de controversias se cimienta en un sistema particular e innovador de arbitraje internacional y de órganos cuasi-judiciales, el cual puede ser accionado y utilizado por los gobiernos y también por diversos actores privados y sociales”,<sup>88</sup> características que muestran la complejidad de las reglas contenidas en los capítulos XIX (revisión y solución de controversias en materia de cuotas antidumping y compensatorias) y XX (disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias que no estén consideradas en algún otro capítulo del TLCAN).

## 2.4 Inversión (Capítulo XI)

Este apartado del TLCAN es fundamental para garantizar el flujo de la inversión extranjera en la región, una de las metas principales de Canadá y México en la decisión de negociar y firmar el tratado. En aras de perfilarse a tales acuerdos, los gobiernos de Canadá y sobre todo de México emprendieron el camino hacia reformas económicas al interior de sus territorios. Fue en parte por esta disposición que se logró un régimen regional bastante avanzado en el que se incluyeron medidas innovadoras para la protección de las inversiones y los derechos de los inversionistas.

---

<sup>86</sup> Vega Cánovas, *op. cit.* pp. 134-138.

<sup>87</sup> *Ibíd.* p. 139.

<sup>88</sup> *Ibíd.* pp. 139-140.

El régimen de inversiones del TLCAN es muy estricto y, por consiguiente, bastante intrusivo en la manera en la que se regulan los flujos de inversión al interior de las Partes y nuevamente requirió de ajustes en las legislaciones internas para facilitar la aplicación del tratado y armonizarlas con las preferencias de Estados Unidos en este ámbito.

Las medidas sobre inversión en el TLCAN se encuentran en el capítulo XI, que se divide en tres secciones: A) inversión, B) solución de controversias y C) definiciones.

### **2.4.1 Principios para la inversión**

En la sección A se establecen cuatro reglas fundamentales en el trato de las inversiones:

1. Trato nacional: el trato no debe ser menos favorable que el que cada una de las Partes otorgue a las inversiones nacionales, en lo que refiere a establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, venta u otras disposiciones. También se aclara que ninguna de las Partes podrá exigir niveles mínimos de participación accionaria a los inversionistas ni requerimientos específicos en venta o disposición de inversiones por causa de su nacionalidad.<sup>89</sup>
2. Trato de nación más favorecida: el trato no puede ser menos favorable que el que se otorgue en situaciones similares a los inversionistas e inversiones de otra Parte del tratado, o a algún otro Estado que no sea parte del mismo, en lo que refiere al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, venta u otras disposiciones.<sup>90</sup>

---

<sup>89</sup> Artículo 1102 del TLCAN.

<sup>90</sup> Artículo 1103 del TLCAN.

3. Nivel de trato: tendrá que ser el mejor de los tratos de conformidad con los artículos 1102 y 1103 del TLCAN.<sup>91</sup>
4. Nivel Mínimo de trato: de acuerdo con el derecho internacional y deberá ser justo y equitativo, con protección y seguridad plenas frente a alguna amenaza o daño, así como trato no discriminatorio en las medidas que adopte alguna de las partes en caso de compensación por pérdidas.<sup>92</sup>

#### 2.4.2 Restricciones para los gobiernos nacionales en materia de inversión

El capítulo de inversiones tiene el objetivo de promover el mayor grado de liberación posible en el sector y, además de las especificaciones sobre el trato, incluye una serie de restricciones (aunque parezca contradictorio) para los gobiernos nacionales sobre la medida en la que se pueden exigir condiciones a las inversiones y también en lo referente a la disposición que se pueda hacer de ellas. Dichas restricciones conceden amplias libertades no sólo al flujo de las inversiones sino a su desempeño en los territorios nacionales y aseguran los derechos y la protección de los intereses de los inversionistas frente a las legislaciones nacionales ya que el TLCAN tendría un efecto inmediato en éstas.

- a) **Requisitos de desempeño:** no se puede imponer, ni intentar hacer cumplir ninguna medida que exija niveles o porcentajes de exportación en bienes y servicios, ni niveles o porcentajes de contenido nacional. Tampoco se puede otorgar preferencia a bienes producidos en los territorios receptores de la inversión, ni relacionar importaciones con exportaciones o con montos de entrada de divisas. Tampoco se puede exigir la transferencia de conocimiento, propiedad intelectual ni tecnología.<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> Artículo 1104 del TLCAN.

<sup>92</sup> Artículo 1105 del TLCAN.

<sup>93</sup> Artículo 1106 del TLCAN.

- b) **Altos ejecutivos y consejos de administración:** No se pueden designar individuos de determinada nacionalidad para ocupar puestos de alta dirección en las empresas que reciban inversión extranjera, aunque sí se podrá exigir mayoría de miembros de determinada nacionalidad en los consejos de administración o comités siempre y cuando no sea en menoscabo de la capacidad del inversionista de ejercer control sobre su inversión.<sup>94</sup>
- c) **Transferencias:** No se pueden restringir las transferencias (ganancias, dividendos, intereses, regalías, pagos por contratos, etc.) relacionadas con la inversión extranjera, éstas deben hacerse de manera libre y sin demoras en cualquiera de los dos sentidos: fuera del país receptor o de regreso. Sin embargo, las restricciones a movimientos de capital permitidas en el TLCAN tienen que estar de conformidad con las leyes de quiebra, emisión, comercio y operaciones de valores, infracciones penales, y de procedimientos contenciosos, cuya aplicación deberá ser equitativa, justa y no discriminatoria y mientras sea de buena fe.<sup>95</sup>
- d) **Expropiación y compensación:** En general queda prohibida la expropiación y la nacionalización de la inversión de otra Parte a menos que ésta sea por causas de utilidad pública, con bases no discriminatorias y de acuerdo con las disposiciones del artículo 1105 fracción 1 en lo relativo al apego al derecho internacional y al principio de legalidad. La indemnización debe ser justa, equivalente al valor de la inversión en el mercado y antes de la ejecución de la medida expropiatoria. El pago debe hacerse sin demora en alguna divisa del Grupo de los Siete (G-7) y la transferencia contará con las libertades garantizadas en el artículo 1109 del tratado.<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> Artículo 1107 del TLCAN.

<sup>95</sup> Artículo 1109 del TLCAN.

<sup>96</sup> Artículo 1110 del TLCAN.

### 2.4.3 Solución de controversias en el capítulo XI

El apartado de solución de controversias del capítulo XI no actúa en perjuicio de los derechos y obligaciones contenidos en el capítulo XX, pero sí delimita los mecanismos que se emplearán exclusivamente en este sector y asegura el trato igual entre los inversionistas de las partes, así como un debido proceso legal mediante un tribunal imparcial.<sup>97</sup>

Las reclamaciones pueden hacerse a título personal del inversionista,<sup>98</sup> o bien en representación de una empresa.<sup>99</sup> Éstas se presentarán ante un tribunal de arbitraje en caso de violaciones a los derechos concedidos en el tratado por parte de un gobierno, empresa o entidad estatal, previo intento de resolución mediante consultas o negociación.<sup>100</sup> Una vez presentada la queja no se podrá presentar ante otro tribunal y quedará sujeta al mecanismo contenido en el capítulo XI.<sup>101</sup>

Como comenta Vega Cánovas:

Este mecanismo de resolución de controversias era innovador porque concedía a los inversionistas el derecho de iniciar un juicio arbitral internacional en contra de un Estado, derecho que tradicionalmente sólo le correspondía a los Estados mismos. Con este mecanismo se creaba un sistema de adjudicación de demandas privadas paralelo a los tribunales nacionales y se fortalecía el papel de las reglas transnacionales y de las estructuras administrativas internacionales en la implantación de los regímenes de inversión de América del Norte.<sup>102</sup>

El mecanismo de solución de controversias tiene un impacto significativo en el régimen de inversiones de América del Norte pues es en sí mismo una de

---

<sup>97</sup> Artículo 1115 del TLCAN.

<sup>98</sup> Artículo 1116 del TLCAN.

<sup>99</sup> Artículo 1117 del TLCAN.

<sup>100</sup> Vega Cánovas, *op. cit.* p. 148. Estas disposiciones se encuentran en los artículos 1118 y 1119 del TLCAN.

<sup>101</sup> Artículo 1121 del TLCAN.

<sup>102</sup> Vega Cánovas, *op. cit.* p. 149.

las mayores garantías para el cumplimiento de los acuerdos en el capítulo XI y refuerza el clima de confianza para el flujo de IED entre los tres países.

#### **2.4.4 El fin del nacionalismo económico y las expropiaciones**

También es de suma importancia destacar que el capítulo XI representó para los tres países mucho más que la liberación del sector y el establecimiento de reglas claras para la protección de las inversiones y los derechos de los inversionistas. Fue el capítulo que, implícitamente, puso fin a las incertidumbres que generaban experiencias pasadas sobre la nacionalización y las expropiaciones.

El trato nacional significó en Canadá un cambio en sus estrategias industriales que tendían a dar incentivos y preferencias a sus corporaciones domésticas frente a las estadounidenses. Para México representó el fin del modelo de Industrialización por sustitución de importaciones (ISI) del cual se valió para conseguir altas tasas de crecimiento en décadas anteriores; también fue el fin de la era de nacionalización de bienes y expropiaciones, como la del sector bancario en 1982 que causó severos conflictos con el sector empresarial privado y con Estados Unidos principalmente.<sup>103</sup>

### **2.5 Más allá del libre comercio: los acuerdos paralelos de cooperación ambiental y laboral**

Desde el inicio de las negociaciones del TLCAN, diversos grupos sociales manifestaron un marcado interés en que el tratado abarcara otras áreas que se verían directamente afectadas con el libre comercio. Estos temas sensibles son: la protección del medio ambiente y las normas laborales. Así, paralelamente se negociaron el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) y el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), los cuales entraron en vigor el 1 de enero de 1994 junto con el TLCAN.

---

<sup>103</sup> Clarkson, "¿Existe América del Norte?", *op. cit.* pp. 89-90.

Los acuerdos paralelos son una expresión de la visión maximalista de la integración toda vez que atienden problemas relacionados con el libre comercio y tratan de resolver los efectos que pueda tener éste en asuntos sociales.

### 2.5.1 EL ACAAN

La presión de diversos grupos de la sociedad civil organizada - quienes supusieron que la apertura comercial tendría efectos sobre la industrialización y que significaría un deterioro en las condiciones medioambientales de la frontera y la disminución de estándares de protección ambiental- derivó en la firma del ACAAN en septiembre de 1993.<sup>104</sup>

En términos generales la motivación del acuerdo y las declaraciones en su preámbulo versan sobre la preocupación de los efectos ambientales que el libre comercio tiene sobre la región y el compromiso que tienen los tres países en su conjunto para proteger el medio ambiente y observar otros compromisos internacionales en la materia.<sup>105</sup>

Aunque su negociación “se debió no a un compromiso profundo de los tres países hacia la protección ambiental, sino a la necesidad de sus gobiernos de lograr la ratificación del TLCAN”, el ACAAN establece una serie de objetivos ambiciosos como la promoción del desarrollo sustentable, incrementar la cooperación y fortalecer la elaboración y mejoramiento de leyes y reglamentos, procedimientos, políticas y prácticas ambientales.<sup>106</sup>

El acuerdo comprende también obligaciones específicas para elaborar informes, elaborar y revisar medidas para contingencias medioambientales, incluir la educación para el medio ambiente en las legislaciones, entre otras.<sup>107</sup>

---

<sup>104</sup> Vega Cánovas, *op. cit.* p. 150.

<sup>105</sup> Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, “Preámbulo”, Comisión para la Cooperación Ambiental, [en línea] Dirección URL: [http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1226&SiteNodeID=567&AA\\_SiteLanguageID=3](http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1226&SiteNodeID=567&AA_SiteLanguageID=3), [consulta 10 de septiembre de 2013].

<sup>106</sup> Artículo 1 del ACAAN.

<sup>107</sup> Artículo 2 del ACAAN.



Las disposiciones del ACAAN están limitadas en términos legislativos pues no incluyen la administración, recolección, extracción o explotación de los recursos naturales ni la recolección o extracción que hagan las poblaciones indígenas. La aplicación de medidas será en los niveles de protección ambiental que dispongan las partes y desde luego se circunscriben a las jurisdicciones nacionales.<sup>108</sup>

La Comisión de Cooperación Ambiental supervisa la aplicación del ACAAN y se compone de un Consejo Ministerial, un Comité Consultivo Público y un Secretariado.

También se establecen dos mecanismos de solución de controversias. En el primero las partes pueden alegar patrones persistentes de omisión a las disposiciones del ACAAN cuyo efecto esperado es que la Parte acusada implemente acciones encaminadas a remediar los efectos negativos, de lo contrario un panel de expertos puede dictaminar sanciones. El segundo permite a los grupos civiles organizados presentar denuncias sobre el incumplimiento por alguna de las Partes, ante las cuales el Secretariado elaborará un informe de hechos para solicitar medidas que remedien el problema.<sup>109</sup>

Adicionalmente, entre Estados Unidos y México se acordó la creación de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF), destinada a apoyar la protección y el mejoramiento de la ecología en la frontera, y el Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN) que proporcionaría financiamiento a proyectos de la COCEF.<sup>110</sup>

### 2.5.2 EL ACLAN

Un acuerdo de la naturaleza del ACLAN tiene más peso que uno de cooperación ambiental porque el tema laboral naturalmente tiene mayores implicaciones políticas. Para Estados Unidos fue particularmente delicado por la falta de apoyo de sus organizaciones laborales, quienes pretendían establecer

---

<sup>108</sup> Vega Cánovas, *op. cit.* pp. 152-153.

<sup>109</sup> *Ibid.* pp. 153-154.

<sup>110</sup> *Ídem.*

estándares laborales mínimos para México cuya observancia sería por medio de tribunales internos con sanciones internacionales. México, por su parte, no quiso perder el control sobre el sector obrero y empezó a buscar fórmulas alternativas. Canadá tampoco estaba dispuesto a aceptar medidas supranacionales, de tal forma que el debate en este ámbito fue mucho más acalorado que en el de cooperación ambiental.<sup>111</sup>

Fue el primer instrumento de esta naturaleza que se encontraba ligado a un tratado de libre comercio y ofrece mecanismos para garantizar la aplicación efectiva de las leyes laborales de cada una de las Partes, sin interferir con la soberanía de cada Estado. Entre sus principales objetivos se encuentran: mejorar las condiciones laborales en la región, cooperar para elevar la productividad de los trabajadores, el compartimiento de información y transparencia, entre otros.<sup>112</sup>

Para vigilar el cumplimiento del ACLAN se creó la Comisión para la Cooperación Laboral que se compone de un Consejo Ministerial (Secretarios del Trabajo de México y Estados Unidos y el Ministro de Trabajo de Canadá) y un Secretariado.<sup>113</sup>

Los mecanismos de resolución de disputas son de Estado a Estado y deben incluir una solicitud de consulta al Secretariado, dentro de la cual se establece un plazo de 60 días para lograr acuerdos mutuos, de no ser así, la queja puede escalar a un panel arbitral. Para elevar la reclamación es necesario el incumplimiento de alguno de los 11 procedimientos laborales:<sup>114</sup>

1. Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse
2. Derecho a la negociación colectiva
3. Derecho de huelga
4. Prohibición del trabajo forzado
5. Restricciones sobre el trabajo de menores

---

<sup>111</sup> *Ibid.* pp. 158 -159.

<sup>112</sup> Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, Comisión para la Cooperación Laboral, [en línea] Dirección URL: [http://sp.naalc.org/naalc\\_es/naalc-full-text\\_es.htm](http://sp.naalc.org/naalc_es/naalc-full-text_es.htm), [consulta 10 de septiembre de 2013].

<sup>113</sup> Artículos 8-14 del ACLAN.

<sup>114</sup> Vega Cánovas, *op. cit.* pp. 159-160. Véase también el Anexo 1 del ACLAN.

6. Condiciones mínimas de trabajo
7. Eliminación de la discriminación en el empleo
8. Salario igual para hombres y mujeres
9. Prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales
10. Indemnizaciones en los casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales
11. Protección de los trabajadores migratorios

## **2.6 Crítica al entramado institucional del TLCAN y los acuerdos complementarios**

En los apartados anteriores se ha destacado de forma reiterativa la relevancia que tiene el TLCAN por varias razones, entre las cuales destacan la asociación de dos países desarrollados con uno en vías de desarrollo, bajo un amplio compromiso por la reciprocidad; la amplitud de los contenidos, en donde las reglas fueron establecidas minuciosamente para lograr los niveles más altos de liberación en medida de lo posible; la innovación que significó la inclusión de temas como la protección a la propiedad intelectual, los complejos mecanismos de solución de controversias, entre otros.

Si bien el TLCAN y sus acuerdos complementarios tienen éxito en crear reglas, normas y derechos que prescriben papeles de comportamiento, restringen la actividad y configuran las expectativas, este entramado institucional es blanco de numerosas críticas, no tanto por la claridad de sus contenidos sino por la poca gobernanza transfronteriza que promueve. De esta forma, se reconoce que las reglas, normas y derechos del TLCAN son componentes fundamentales de una “constitución externa” de cada Estado signatario y que lograron disciplinar las prácticas, principalmente en Canadá y México; sin embargo, las instituciones del TLCAN poco han ayudado a la creación de un espacio verdaderamente trilateral que vaya más allá de la aplicación sujeta a los ámbitos nacionales.

La mayor crítica al entramado institucional del TLCAN y sus acuerdos complementarios recae en los mecanismos de aplicación y más aún en los brazos

ejecutivo, legislativo y judicial emanados del tratado, diseñados para vigilar el desempeño de las instituciones.<sup>115</sup>

Se dice que, en términos de gobernanza, América del Norte es menos de lo que parece en lo que se refiere a las instituciones trilaterales formales. Éstas han hecho muy poco en la aplicación de medidas supranacionales que permitan desplazar el modelo regional hacia la convergencia.<sup>116</sup> Por lo tanto, la región cuenta con vacíos en términos institucionales que permiten cuestionar si en realidad se ha aplicado el tratado de la forma esperada.

La repercusión institucional posterior al TLCAN ha sido mínima, salvo cuando existen presiones por parte de Estados Unidos, quien con el tratado reafirmó su posición central en la región al aglutinar las dos relaciones bilaterales que de por sí ya eran asimétricas.

Los vacíos institucionales, y la poca disposición para enmendarlos o para emprender el camino hacia la supranacionalidad de la administración del TLCAN y sus acuerdos complementarios son la mayor expresión de la visión minimalista de la integración.

Este análisis retoma el trabajo de Stephen Clarkson pues, como ya se dijo desde el capítulo 1 de esta investigación, interesa entender la manera en la que se interpreta la integración norteamericana y cuáles son las implicaciones más allá del libre comercio.

### **2.6.1 El brazo ejecutivo**

La Comisión de Libre Comercio de América del Norte (CLCAN), cuya creación se encuentra respaldada en el artículo 2002 del TLCAN, tiene la función de supervisar la puesta en práctica del tratado, vigilar su ulterior desarrollo y

---

<sup>115</sup> Clarkson, *Does North America Exist?*, *op. cit.* pp. 55-58. Clarkson propone los brazos ejecutivo, legislativo y judicial pues constituyen las tres partes de un gobierno en términos generales. Aunque no se considera literalmente un gobierno norteamericano, el análisis que presenta permite entender cómo las comisiones emanadas del TLCAN y sus acuerdos complementarios deberían cumplir con dichas funciones para mejorar la gobernanza regional.

<sup>116</sup> Clarkson, "¿Existe América del Norte?", *op. cit.* pp. 87-88.

resolver controversias respecto a la aplicación o interpretación. Pero a pesar de que se le reconoce como el órgano ejecutivo emanado del TLCAN, no abarca más allá de las reuniones esporádicas del Ministro de Comercio canadiense, el Secretario de Economía mexicano y el Representante de Comercio estadounidense, en las cuales se ha mostrado poca disposición para la toma de decisiones importantes.<sup>117</sup>

La CLCAN no tiene personal, ni dirección ni presupuesto y, por tanto, permite cuestionarse hasta dónde existe voluntad para gestionarla de manera más responsable con los objetivos expresados en el TLCAN. Su apoyo administrativo nuevamente se encuentra relegado a los ámbitos nacionales con una cooperación apenas suficiente para reunir y compartir la información relacionada con el libre comercio.<sup>118</sup>

### 2.6.2 El brazo legislativo

En América del Norte no existe un órgano legislativo que tenga capacidad para enmendar, agregar o abolir alguna norma, regla o derecho contenidos en el TLCAN o sus acuerdos complementarios al estilo del Parlamento Europeo. La modificación de los instrumentos formales de integración queda en manos de los gobiernos que, en caso de mostrar la voluntad para llevar a cabo alguna modificación, tendrían que emprender de nuevo negociaciones diplomáticas.<sup>119</sup> A dos décadas de su entrada en vigor, no se ha dado el caso.

### 2.6.3 El brazo judicial

La sustancia de la rama judicial del TLCAN, el ACAAN y el ACLAN se encuentra en los mecanismos de solución de controversias que cada uno ofrece.

Los capítulos XIX y XX del TLCAN tienen un impacto limitado en la confianza de la solución de disputas. El primero porque, aunque sus resoluciones son vinculantes y “resuelven” los casos, persiste la resistencia de Estados Unidos

---

<sup>117</sup> *Ibid.* p.90.

<sup>118</sup> *Ídem.*

<sup>119</sup> *Ibid.* p. 91.

a acatar las medidas relacionadas con cuotas antidumping. El segundo porque sólo emite sugerencias a los tres gobiernos sobre la manera en la que deben proceder para subsanar las fallas.<sup>120</sup> El capítulo XI contiene el que probablemente es el mecanismo de resolución de controversias más efectivo en el TLCAN, pero el arbitraje se encuentra regido por las reglas del Banco Mundial.

Los mecanismos contenidos en el ACLAN y el ACAAN han permanecido prácticamente inactivos o han probado ser inútiles. En ambos casos se ha disminuido la presentación de quejas y se han resuelto pocos casos. Esto tiene más que ver con la pérdida de confianza en la resolución de disputas por la vía institucional que con la disminución de incumplimientos por las Partes o una total ausencia de infracciones.<sup>121</sup>

## 2.7 La profundización institucional

Tras los primeros quince años del TLCAN, el debate, que otrora iba sobre la viabilidad de un proyecto regional que promoviera el libre comercio en los más altos niveles de cooperación, ahora se centra en discusiones en torno a la profundización de los acuerdos.

Si bien la discusión se ha llevado a cabo a la par del desempeño del tratado –y ha evidenciado la existencia de distintas fuerzas que configuran la integración en varios sentidos- ésta adquiere mayor relevancia una vez terminado el plazo de quince años para la aplicación plena de las medidas dispuestas en 1994. Así, el debate se da entre quienes proponen un ajuste superficial del tratado y quienes proponen la creación de una comunidad norteamericana de cara a los retos que presenta el regionalismo en América del Norte.<sup>122</sup>

---

<sup>120</sup> *Ibid.* pp. 91-92.

<sup>121</sup> Roberto Domínguez, *op. cit.* pp. 113-115.

<sup>122</sup> Para esta sección del capítulo se tomaron las principales propuestas alternativas de profundización que presenta Roberto Domínguez en “La regionalización de América del Norte”, trabajo que originalmente inspiró esta tesis. No obstante, en algunas de ellas se consultaron las fuentes originales para ampliar el conocimiento sobre las propuestas y es por ello que se citan al pie y en la bibliografía.

Otra coyuntura importante que renovó las discusiones sobre la integración fue el 11 de septiembre de 2001. Tras los ataques terroristas al World Trade Center en Nueva York, seguidos del cierre unilateral de fronteras por parte de Estados Unidos, se evidenció la importancia que tienen sus dos vecinos más allá del libre comercio, así como la porosidad de las fronteras con todo y sus efectos en la seguridad.

En este contexto surge la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), como muestra del compromiso para la cooperación entre Canadá, México y Estados Unidos en temas con un marcado enfoque regional. La ASPAN es la primera expresión de profundización de la integración regional aunque no por ello constituye un giro dramático en las interacciones de la región.

### 2.7.1 La ASPAN

El 23 de marzo de 2005, el presidente Vicente Fox Quesada, el presidente George W. Bush y el primer ministro Paul Martin emitieron una declaración conjunta en la que se anunciaba la puesta en marcha de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte, un proceso trilateral permanente con alto enfoque regional. Ésta parte del hecho de que los aspectos de seguridad y prosperidad están íntimamente relacionados y que su implementación revitalizaría los mecanismos de cooperación regional en distintos ámbitos.

Respecto al impacto en la formación regional Clarkson comenta:

Si la primera fase del fortalecimiento en la seguridad que siguió a septiembre de 2001 mostró a América del Norte como un espacio más bilateral y hegemonizado –aunque más simétrico-, la proclamación de la ASPAN por los mandatarios de los tres gobiernos después de la Cumbre Trinacional, en marzo de 2005, en Waco, Texas, pareció anunciar un giro hacia una región más trilateral.<sup>123</sup>

---

<sup>123</sup> Clarkson, “¿Existe América del Norte?”, *op. cit.* p. 105.

El anuncio de ASPAN no sólo confirmó que América del Norte se acercaba a una nueva etapa en su desarrollo, sino que también generó expectativas en torno a los alcances que tendría y los posibles cambios consecuentes en el entramado institucional del TLCAN.

Este nuevo mecanismo se divide en dos agendas: la de prosperidad y la de seguridad.<sup>124</sup>

#### **2.7.1.1 La agenda de prosperidad**

Se propone promover el crecimiento económico, aumentar la productividad, reducir los costos del comercio y las transacciones en general y elevar la calidad de vida de los habitantes de la región.<sup>125</sup>

Mediante esta agenda se buscaría echar a andar paquetes de reformas a las disposiciones del TLCAN en materia comercial, concretamente en aranceles y reglas de origen; facilitar los negocios, fortalecer los intereses de las industrias norteamericanas y el aumento de su productividad, entre otros temas que van desde la revisión de medidas fitosanitarias y normalización, hasta la salud y el capital humano.<sup>126</sup>

#### **2.7.1.2 La agenda de seguridad**

Se propone desarrollar un enfoque común en materia de seguridad cuyo objetivo es proteger la región frente a amenazas externas, pero también prevenirlas y poder hacerles frente. También se propone aumentar los niveles de eficiencia en el tránsito seguro a través de las fronteras compartidas.<sup>127</sup>

Esta agenda busca emprender medidas para la seguridad de viajeros de alto riesgo, la seguridad de los cargamentos que se desplazan en los territorios, la

---

<sup>124</sup> Véase Secretaría de Relaciones Exteriores, *Declaración conjunta “Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN)”*, [en línea], Dirección URL: <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/ASPANDeclaracionConjuntaesp.htm>, [consulta: 18 de septiembre de 2013].

<sup>125</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, “Información General: ¿Qué es la ASPAN?”, [en línea], Dirección URL: <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/faqs.htm>, [consulta: 18 de septiembre de 2013].

<sup>126</sup> *Ídem.*

<sup>127</sup> *Ídem.*



seguridad aérea y marítima y la lucha contra las amenazas transnacionales como el crimen organizado o el terrorismo. También se propone aumentar la eficiencia en el flujo seguro de tránsito de bajo riesgo en las fronteras compartidas.<sup>128</sup>

### 2.7.1.3 Críticas y expectativas en torno a la ASPAN

Aún con el aparente avance que desde los tres gobiernos se estaba logrando para profundizar la integración, la ASPAN no estuvo libre de críticas. Finalmente, no constituía un nuevo conjunto de reglas para ordenar las transacciones ni para asegurar mayores beneficios mediante un acuerdo que dictara obligaciones.

Algunos sectores nacionalistas temían que se tratara de la subyugación de los sistemas políticos destinados a una integración totalmente alineada con las nuevas prioridades de Estados Unidos. Por otra parte, algunos líderes del sector empresarial -quienes en mayor medida han impulsado el proyecto de integración orientado hacia el mercado- criticaban lo opuesto: que nuevamente se tratara de un conjunto de declaraciones que manifiestan las mejores intenciones en la cooperación trinacional, pero con muy poco impacto institucional.<sup>129</sup>

En todo caso, las críticas se enfocaron en el conjunto de iniciativas que serían procesadas desde las burocracias nacionales y en colaboración de distintos grupos de trabajo de los tres países. Éstas, sin embargo, no tenían mayor relevancia que otros temas que se consideraban prioritarios, como la dinamización e integración del mercado energético por ejemplo.<sup>130</sup>

En el nivel operativo, la ASPAN carece de sustancia ya que, al igual que en el TLCAN, no crea ningún tipo de burocracia, ni instituciones supranacionales encargadas de vigilar la implementación de sus proyectos.

Para México, por ejemplo, representa la oportunidad de poner en la mesa de discusión temas inquietantes a la luz del libre comercio, sobre todo en la

---

<sup>128</sup> *Ídem.*

<sup>129</sup> Clarkson, “¿Existe América del Norte?”, *op. cit.* pp. 105-106.

<sup>130</sup> *Ibid.* p. 106.

relación bilateral con Estados Unidos en sectores como la agricultura. Esta oportunidad, bien aprovechada, podría ser el primer paso en el camino al establecimiento de una gobernanza regional de corte comunitario.<sup>131</sup>

Aunque el contenido de la ASPAN tiene un enfoque más comunitario, aún persisten las inconsistencias institucionales que también se le critican al TLCAN, por lo tanto, su avance no ha sido significativo para que progresen nuevas visiones sobre la integración, aunque debe reconocérsele que de menos las alientan.

Los avances más destacables de la ASPAN encaminados a llenar los huecos del TLCAN fueron dos: la decisión de celebrar la Cumbre Trilateral de forma anual, que mantendría el intercambio de información entre los líderes políticos de la región e incentivaría la discusión de los temas que consideren prioritarios; y el acuerdo de las Fronteras Inteligentes, que aunque de manera bilateral establece compromisos, significa la materialización de la buena voluntad de Canadá y México para cooperar en temas de seguridad y defensa, que en aquél entonces eran particularmente sensibles para Estados Unidos.

### **2.7.2 El ajuste superficial**

No todas las propuestas para la profundización de la integración giran en torno a la idea de comunidad, algunas observan problemas más inmediatos que han permanecido excluidos de la agenda trilateral y cuya inclusión en las instituciones formales consideran plausible. También hay quienes aseguran que no es necesario involucrar temas relacionados con la región o alguna de sus relaciones bilaterales en negociaciones diplomáticas de alto perfil, por lo que acuerdos en temas específicos serán suficientes para mejorar las condiciones de la integración.

---

<sup>131</sup> *Ídem.*

### 2.7.2.1 La Frontera Común

El término “Frontera Común” lo propusieron Gary Clyde Hufbauer y Gustavo Vega Cánovas en 2003, en su texto *Whiter NAFTA: A Common Frontier?*, que es análogo al concepto de Espacio Económico Europeo (que en los ochenta vinculaba a la Comunidad Económica Europea (CEE) con el Área de Libre Comercio Europea), es decir, un mecanismo que fomenta una integración cercana pero conservando, en lo esencial, la soberanía de cada miembro. En la “Frontera Común” se entiende que existe un espacio Norteamericano sobre el cual se desarrollan otros fenómenos además del libre comercio que son dignos de incluirse en la agenda. Estos temas deben ser ambiciosos y a la vez ambiguos, con el fin de promover un liderazgo visionario en la región al tiempo que adapta las propuestas a las realidades políticas en América del Norte.<sup>132</sup>

Ambos autores proponen mejorar la integración a partir de tres asuntos principales: el manejo de la frontera, la alianza para la defensa y la migración.

- El manejo de la frontera: Las cuestiones relativas a la seguridad fronteriza deben de atenderse en un principio en cada uno de los territorios.
- Alianza para la defensa: Después de consolidar la seguridad en los espacios nacionales, se puede extender el esfuerzo por consolidar la seguridad regional hacia el perímetro del TLCAN en el que se comparta inteligencia, donde existan acuerdos para la vigilancia electrónica de sospechosos dentro de la frontera común, donde se especifiquen las circunstancias bajo las cuales se puede detener sospechosos y donde exista cooperación entre servicios de guardacostas.<sup>133</sup> Todo esto con el fin de proteger las entradas a la región.
- Migración: La cooperación en materia de migración debe desarrollarse con un enfoque pragmático en el cual se distinga entre los ciudadanos del

---

<sup>132</sup> Gary Clyde Hufbauer y Gustavo Vega Cánovas, “Wither NAFTA: A Common Frontier?”, en Peter Andreas y Thomas J. Biersteker (editores), *Forthcoming in The Rebordering of North America? Integration and Exclusion In a New Security Context*, Routledge, Estados Unidos, 2003, pp.7-8.

<sup>133</sup> Domínguez, *op. cit.* pp. 118-119, también véase Hufbauer y Vega Cánovas, *op. cit.* pp. 9-10.

TLCAN y los que se encuentran fuera del acuerdo. De esta forma, a los primeros podrían concedérseles visas con criterios un poco más flexibles y a la vez se tendría un mejor control de la información sobre migrantes de terceros países.<sup>134</sup>

La “Frontera Común” enfatiza, por lo tanto, en la importancia que tiene entender el espacio norteamericano como uno solo y no como tres partes que actúan de forma aislada. En este espacio se debe privilegiar la circulación de bienes, servicios y personas pertenecientes a la región, toda vez que implicaría un trabajo conjunto desde los ámbitos nacionales para garantizar la seguridad en el perímetro del TLCAN. El ajuste se tiene que dar en la forma en la que se administran las fronteras y las reglamentaciones sobre el tránsito de materiales y personas de la región.

#### 2.7.2.2 La Gran Idea

Propuesta por Wendy Dobson en 2002, enfatiza la importancia que tiene facilitar los objetivos de seguridad de Estados Unidos a cambio de acuerdos económicos más ambiciosos como una unión aduanera o un mercado común. Esta “Gran Idea” es el conjunto de pasos que deben seguirse para lograr una integración más profunda.

La unión aduanera y el mercado común requieren negociaciones formales y la armonización de políticas, lo que sugiere una pérdida de autonomía política. La unión aduanera establecería una tarifa externa común hacia el resto del mundo y permitiría la libre circulación de bienes y servicios; mientras que el mercado común estimularía el libre intercambio de bienes y servicios y con ello la eficiencia, así como la libre circulación de personas, capitales y tecnología. Pero, a fin de comprometer lo menos posible la autonomía política, la propuesta es sobre una “negociación estratégica” que es una mezcla pragmática de la unión aduanera y el

---

<sup>134</sup> *Ídem.*

mercado común, más otras iniciativas (canadienses) que puedan ser del interés de Estados Unidos.<sup>135</sup>

Si bien es una medida un tanto ambiciosa en términos de profundización, es limitada en lo regional si se considera un avance en la agenda de manera bilateral entre Canadá y Estados Unidos, aunque está abierta a incluir a México si se presenta el caso.<sup>136</sup>

### 2.7.2.3 La negociación pragmática

Esta propuesta surge como rechazo a “La Gran Idea” de Wendy Dobson. En ella, Charles Barnett y Hugh Williams plantean una nueva manera de negociar temas sensibles en la agenda bilateral entre Estados Unidos y Canadá, sin que ello implique quedar en severa desventaja. Para ello, el acercamiento debe ser limitado a temas específicos y las negociaciones deben tener un enfoque pragmático. Aquí, al igual que con Hufbauer y Vega Cánovas, se propone la cooperación en el área de seguridad, además de trabajar hacia una tarifa externa común e identificar intereses mutuos en las negociaciones comerciales.<sup>137</sup>

Si bien es una propuesta desde la perspectiva canadiense, el hecho de que plantee negociaciones bilaterales representa para México una línea de acción similar. Por ello, aunque se busquen acuerdos que de manera externa fortalezcan el desempeño del TLCAN, reduce la formalidad de la integración hacia acuerdos subregionales.

### 2.7.2.4 El sector energético

A veinte años de la entrada en vigor del TLCAN el petróleo sigue siendo un tema delicado en torno al cual se han diseñado varias propuestas para incrementar el intercambio. Domínguez destaca que desde el sexenio de Vicente Fox, en una reunión con su homólogo George W. Bush, en Guanajuato, en 2001, se acordó la necesidad de un acuerdo en el sector energético, que se tradujera en

---

<sup>135</sup> Wendy Dobson, “Shaping the Future of the North American Economic Space. A Framework for action”, *CD Howe Institute Commentary*, Número 162, Canadá, abril de 2002, pp. 20-25.

<sup>136</sup> Domínguez, *op. cit.* p. 120.

<sup>137</sup> *ídem.*

la reducción de la dependencia petrolera de Estados Unidos hacia el Medio Oriente y Venezuela.<sup>138</sup>

Castañeda y Garnels, en un artículo publicado en el Financial Times, en 2005, proponían la creación de:

[...] un fondo de seguridad norteamericano de energía, supervisado por un panel independiente y transparente, que podría ser establecido para crear \$75 mil millones en recursos obtenidos de los réditos del petróleo (no el petróleo en sí) para financiar la extensión rápida de la producción petrolífera de México llevando a duplicar las exportaciones antes de 2010.<sup>139</sup>

### 2.7.3 La Comunidad Norteamericana

La visión maximalista de la integración norteamericana tiene su mayor expresión en el planteamiento de una Comunidad Norteamericana. Esta propuesta se basa, entre otras cosas, en los principios de igualdad y cohesión social y pugna por modificar la forma en la que se ha desarrollado la relación entre Canadá, Estados Unidos y México.

La idea de la Comunidad Norteamericana parte de la premisa de que el futuro de los tres países es compartido y que, pese a ello, las relaciones económicas entre éstos se han desarrollado en franca asimetría. No obstante, la integración se profundiza y pese a sus contradicciones aún promete beneficios para los habitantes de la región. Por tal razón, ante posibles cambios en las instituciones se debe mantener una visión de largo plazo con alto contenido regional.<sup>140</sup>

---

<sup>138</sup> *Ibid.* p. 122.

<sup>139</sup> Jorge Castañeda y Nathan Gardels, "How to tap Mexico's Potential", *Financial Times*, 8 de marzo de 2005. Citado en Domínguez, *op. cit.* p. 122.

<sup>140</sup> Grupo de Trabajo Independiente sobre América del Norte, "Creación de una comunidad de América del Norte. Declaración de los presidentes del Grupo de Trabajo Independiente sobre América del Norte", Council on Foreign Relations/COMEXI/Canadian Council of Chief Executives, 2005, pp. 2-3. (John P. Manley, Pedro Aspe, y William F. Weld- Presidentes; Thomas P d'Aquino, Andrés Rozental y Robert A. Pastor-vicepresidentes)

Según el Grupo de Trabajo Independiente sobre América del Norte, la región enfrenta distintos desafíos frente a los cuales urge una respuesta para continuar sobre la línea de progresos que se observaron durante la primera década del TLCAN. Los desafíos son: las amenazas a la seguridad, los retos compartidos para elevar la competitividad y el interés compartido por el desarrollo de la región cuando se vincula éste con el interés nacional.<sup>141</sup> Ante tales desafíos se hicieron seis recomendaciones clave:

1. Crear las instituciones necesarias para sostener una comunidad de América del Norte: Que además de las cumbres anuales se establezca un Consejo Asesor de América del Norte, que vigile la puesta en práctica de las decisiones que se tomen en las cumbres.
2. Crear un Plan de Acción Único para las Fronteras de América del Norte: Para incrementar la vigilancia y la cooperación en materia de seguridad, a fin de que no se entorpezcan los movimientos y el tránsito entre los tres países. También incluye la creación de un perímetro externo con una serie de armonización de políticas para las visas, la identificación de personas, el monitoreo de importaciones y exportaciones, entre otros.

También ampliar la cooperación en la aplicación de la ley, como una extensión de la cooperación en materia de seguridad, que puede comprender un centro trinacional de inteligencia sobre amenazas. Igualmente se contempla ampliar la cooperación en temas de defensa, la cooperación entre fuerzas antiterroristas y fuerzas policíacas, además de la inclusión de México en los esquemas de cooperación en materia de defensa que ya han establecido Canadá y Estados Unidos.

3. Adoptar un arancel externo común.
4. Estimular el crecimiento económico de México para lograr las tasas que requieren sus objetivos de desarrollo. El apoyo sería mediante un Fondo de

---

<sup>141</sup> Grupo de Trabajo Independiente sobre América del Norte, *op. cit.* pp. 4-6.

Inversión para América del Norte, que pueda crear infraestructura para conectar mercados y para mejorar la educación y la capacitación técnica.

5. Desarrollar una estrategia de seguridad energética y de recursos naturales que a la vez respete las políticas y prioridades de cada nación; además del desarrollo de un plan conjunto para expandir y proteger la infraestructura energética.
6. Profundizar los vínculos educativos mediante becas y apoyos pues la región tiene el potencial para lograr consolidarse como la red de intercambio académico más grande del mundo. Además se contempla la creación de un Centro de Estudios sobre América del Norte.<sup>142</sup>

Para Robert Pastor (probablemente el líder de la visión maximalista, quien lleva más de diez años promoviendo la propuesta de una Comunidad Norteamericana) el TLCAN no fue un fracaso rotundo, aunque tampoco ha sido una panacea para la integración. Él argumenta que el tratado tuvo éxito en lo que se planteó: remover las barreras al comercio y la inversión y, aunque aún quedan acuerdos por cumplir en áreas problemáticas como la agricultura, el principal error se encuentra en todo lo que ha omitido, principalmente la idea del desarrollo igual entre las partes del tratado.<sup>143</sup>

Dicho autor argumenta que el libre comercio en sí mismo no es una expresión de la búsqueda de igualdad entre las partes, porque no se ha hecho caso (salvo en los primeros años de la reducción arancelaria) de las vulnerabilidades, principalmente las de México. Esta omisión es la que ha llevado a los tres países por diferentes sendas en términos de desarrollo desde que entró en vigor el TLCAN. Además, las múltiples restricciones, como por ejemplo aquella relativa a la libre circulación de personas, acentúan las disparidades.

---

<sup>142</sup> *Ibid.* pp. 7-11.

<sup>143</sup> Robert A. Pastor, "Después del libre comercio en América del Norte: cómo cerrar la brecha de desarrollo", en Vega Cánovas, Gustavo (coord.), *Alcances y límites de la política exterior de México ante el nuevo escenario internacional. Ensayos en honor de Mario Ojeda*, México, El Colegio de México, 2009, pp. 133-141.



Pastor también ha desarrollado su propuesta mediante la observación de los elementos positivos y negativos de la integración europea, comparados con el desempeño de la integración norteamericana y de cara a sus potenciales. Por ello, el desarrollo de una Comunidad Norteamericana acentuaría la creación de instituciones supranacionales, así como de mecanismos compensatorios, como los fondos estructurales de la UE y las medidas de ajuste, destinados a reducir las brechas entre México con sus dos socios comerciales del TLCAN.<sup>144</sup>

La propuesta de Pastor contempla tres instituciones fundamentales en la administración de la integración:

1. Una Comisión Norteamericana de carácter consultivo constituida por quince miembros (cinco de cada país),
2. Un Grupo Interparlamentario Norteamericano que combine grupos interparlamentarios bilaterales para solucionar problemas,
3. Una Corte Permanente sobre Comercio e Inversión que permita “crear jurisprudencia”.<sup>145</sup>

Tal vez el mayor obstáculo para la creación de una Comunidad Norteamericana es que cualquier discusión en torno a la modificación de los acuerdos del TLCAN, así como la discusión del futuro de la región recae, como ocurrió desde la negociación del tratado, en la voluntad política que desde los aparatos gubernamentales eche a andar una campaña intensiva para discutir y consolidar un proyecto regional. A esto se le suma la resistencia que desde los tres gobiernos, pero principalmente desde Estados Unidos, se ha puesto al desarrollo de instituciones supranacionales, de organizaciones trilaterales y de una burocracia transnacional que puedan mejorar las condiciones de la integración.

---

<sup>144</sup> *Ibid.* Pp. 148-165.

<sup>145</sup> Domínguez, *op. cit.* pp. 122-123.

# Las élites y la configuración del proyecto regional

---

## 3.1 Introducción

En los capítulos anteriores se exploraron las variables de la formación regional en América del Norte y se analizaron los dos debates en torno a la integración, el primero sobre la factibilidad y el segundo sobre la profundización del TLCAN y sus acuerdos complementarios. También se analizaron las instituciones que constituyen el proyecto dominante de integración, las críticas en torno a ellas y las propuestas para llenar sus vacíos, ya sea mediante un ajuste superficial, o bien mediante el cambio del paradigma de integración, de uno guiado por el mercado a otro con un enfoque comunitario.

En este capítulo se argumenta que el proyecto regional dominante en América del Norte se configuró, principalmente, a través de los intereses de las élites políticas y económicas, aunque también se encuentran presentes los intereses de algunas élites académicas e intelectuales y de distintos grupos de presión como es el caso de las organizaciones no gubernamentales (ONG).

A la luz del debate que concierne a esta investigación, y de acuerdo con la hipótesis propuesta, se analizará la forma en la que dicho proyecto de integración se consolidó a través de las acciones de poder que ejercieron las élites política y económica de los tres países. También se subrayará la importancia que adquieren las élites académicas en la creación de consensos respecto al tratado, pero se dará mayor importancia a su papel como promotores de proyectos alternativos de integración en la región.

En principio, se definirá el concepto de élite para distinguir a los grupos que son objeto de estudio en este trabajo. Este apartado retomará ideas fundamentales de la literatura sobre las élites y, en particular, del trabajo de John Scott sobre la re-conceptualización de éstas de acuerdo con el ejercicio del poder.

Posteriormente, se destacará la importancia que tienen las organizaciones mediante las cuales las élites operan y cómo a través de la acción colectiva se definieron las posiciones en torno al libre comercio en la región.

En este aspecto, el análisis se remite a la economía política de Canadá, Estados Unidos y México en los ámbitos nacionales; particularmente a los cambios en la década de los ochenta, periodo que ya se ha planteado en este trabajo como un momento crítico que permitió a los tres países juntar sus trayectorias en un ambicioso acuerdo de integración.

En Canadá destaca la forma en la que los empresarios volcaron sus esfuerzos en orientar el comercio hacia el exterior, como resultado de una economía que se encontraba estancada gracias a las políticas emprendidas por el gobierno liberal y cómo, años después, el gobierno terminó abrazando el proyecto del TLCAN. En Estados Unidos es relevante la manera en la que los empresarios ejercieron presión al gobierno para la firma de un acuerdo que mejoraría las condiciones en las que operaban sus empresas en el extranjero a fin de elevar la productividad; pero sobre todo destaca el grado de coordinación entre ambos para consolidar el tratado. En México el papel del gobierno, apoyado por la élite privada con capacidad exportadora y la nueva tecnocracia, fue fundamental ya que desde el Estado se promovió el cambio de modelo de desarrollo y después la firma de un acuerdo de libre comercio que refrendaba el compromiso para liberalizar la economía y que aseguraba reformas estructurales importantes.

Con lo anterior se pretende probar que el proyecto de integración guiado por el mercado se configuró y se mantiene gracias al apoyo de las élites económica y política y que para cambiarlo es necesario que dichas élites tengan la voluntad de hacerlo (que es más bien una opción improbable), o bien, que quienes proponen los proyectos alternativos adquieran mayor centralidad en la toma de decisiones. Esto quiere decir que hace falta un cambio en la correlación de fuerzas que han configurado el proyecto regional, pues, aunque las élites académicas muchas veces se encuentran vinculadas con importantes redes de poder, siguen siendo marginales en la toma de decisiones.

En este capítulo se identificarán los principales actores y organizaciones involucrados en la construcción y la defensa del TLCAN, pero también aquellos que pugnan por un entramado institucional mucho más rico y con una visión comunitaria.

### 3.2 Las élites y el poder

El concepto de élite que se emplea en este trabajo es el que propone Scott para referirse a “aquellos grupos que tienen un grado de poder”, ya que es éste el que los hace sociológicamente relevantes.<sup>146</sup> La razón fundamental de presentar esta definición, pese a que el término ha sido ampliamente discutido por los estudiosos de la sociología política y de las ciencias sociales en general, es que permite diferenciar a las élites de aquellos grupos con los que frecuentemente se llegan a confundir, como son las clases altas o los intelectuales. Esto no quiere decir que no exista relación alguna entre las élites y las clases altas e intelectuales, sin embargo, la posición social en sí misma no es un indicador de que tales grupos sean una élite si sus recursos económicos o de conocimiento no se convierten en una base significativa que los provea de poder.<sup>147</sup>

Generalmente, el poder está asociado con la capacidad de conducir las acciones de otros actores sociales para lograr algún resultado específico. Desde este punto de vista, su uso puede relacionarse con el interés de ciertos grupos y la manera en la que despliegan acciones para lograr sus objetivos en distintos ámbitos. En este sentido, no se trata de intervenciones discretas en la vida de otro agente social, sino en cómo se da forma a las estructuras sociales.<sup>148</sup>

Alejandra Salas Porras define a las élites como:

“[...] aquellas capas de la población con acceso al poder económico, político e ideológico, así como a la toma de decisiones que afectan a un país o a una región, esto es, quienes ocupan las posiciones de mando en la sociedad,

---

<sup>146</sup> John Scott, “Modes of power and the re-conceptualization of elites”, *Sociological Review*, vol. 56, Reino Unido, 2008, pp. 27-28.

<sup>147</sup> *Ídem*.

<sup>148</sup> *Ibid.* p. 29.

aquellos grupos que gozan de un estatus alto en las diferentes esferas de especialización funcional (económica, tecnológica, política, militar e intelectual)”<sup>149</sup>.

La definición es relevante porque permite vislumbrar la importancia que tiene el ejercicio del poder en distintos ámbitos y cómo se traduce en la toma de decisiones que dan forma a las estructuras de la vida social. Efectivamente son las élites quienes tienen el mando de la sociedad y, por lo tanto, es a través de sus intereses que se puede comprender el diseño de los proyectos de nación, de los sistemas políticos y económicos, de los modelos de desarrollo, o incluso de un acuerdo de integración regional.

Las élites que destacan en este trabajo de investigación son aquellas que participan de la economía política del desarrollo regional y que se reconocen como el conjunto de actores, grupos y organizaciones que han dado forma a los proyectos de región. En el caso de América del Norte se puede distinguir entre aquellas élites que ponen el acento en un regionalismo guiado por el mercado y las que proponen un esquema de integración de corte comunitario.

### 3.2.1 Tipos de poder de las élites

Según Scott, existen dos formas elementales de poder social: la influencia correctiva y la influencia persuasiva. La primera depende de los cálculos racionales de los agentes y opera con castigos y recompensas, mediante el uso de la fuerza o la manipulación. La segunda depende de los argumentos y razones para que otros actores sociales actúen de cierta forma y se encuentra sustentada en la importancia conferida al actor o conjunto de actores, o a la legitimidad de éstos.<sup>150</sup>

Ambos tipos de poder tienen sus formas de dominación. En el primer caso, ésta se da por la coacción, a través de la coerción o de incentivos, pues quienes

---

<sup>149</sup> Alejandra Salas Porras, “Introducción: élites y economía política del desarrollo”, en Salas Porras, Alejandra; Valverde Viesca, Karla, *Elites y desarrollo*, México, SITESA, 2009, p. 16.

<sup>150</sup> John Scott *op. cit.* p.30.

ejercen el poder controlan los recursos (políticos, económicos, militares, etc.). En el segundo caso, la dominación se da mediante la autoridad, ya sea por la experiencia (relacionada con el conocimiento) o por el liderazgo (la posición de mando en las jerarquías administrativas de dirección y control, o las posiciones privilegiadas dentro de las burocracias).<sup>151</sup> Para un estudio muy general, las élites pueden agruparse en alguna de estas cuatro categorías.

El gobierno, por ejemplo, puede dominar mediante la coacción en virtud de los poderes coercitivos que le confiere el Estado; los empresarios muestran su poder a través de los recursos económicos que controlan y mediante incentivos pueden reorientar comportamientos hacia su propio beneficio; los tecnócratas, por su parte, emplean las posiciones de mando en aparatos administrativos para echar a andar proyectos que se encuentran alineados con sus compromisos ideológicos y políticos; y finalmente, los académicos pueden convertirse en una importante voz en la toma de decisiones cuando su trayectoria respalda un profundo conocimiento sobre algún tema específico, y, por lo tanto, la autoridad para emitir recomendaciones al respecto.

Scott argumenta que el poder no se encuentra concentrado en organizaciones soberanas, sino que está difuso entre un sistema de actores que cooperan, aunque también reconoce que las diferentes élites pueden encontrarse traslapadas, es decir, que no ostentan solamente un tipo de poder.<sup>152</sup> Es por ello que el panorama se vuelve complejo cuando se intenta diferenciar las élites políticas de las económicas, académicas o intelectuales. Esta es una posición intermedia entre el enfoque pluralista y el enfoque estructuralista de la teoría de élites.

La visión pluralista de las élites, según Robert Dahl, considera que el poder está repartido entre diversos actores de acuerdo con su especialidad funcional (es decir, que se concentran en problemas específicos), razón por la cual no puede ser monopolizado. Pero al asumir que la repartición de poder está dada de

---

<sup>151</sup> *Ibid.* pp.31-33.

<sup>152</sup> *Ibid.* pp. 30-33.

acuerdo con la especialidad funcional (económica, política, militar, etc.) también se asume que los intereses de una élite afectan los de otra, situación que deriva en conflictos, como por ejemplo las tensiones entre la élite económica y la élite política en los asuntos relativos a los derechos de propiedad.<sup>153</sup>

Por su parte, el enfoque estructuralista sostiene que hay múltiples formas en las que el poder económico y el poder político se entrelazan, e incluso pueden coincidir en espacios de acción y decisión. Además, señala que, a pesar de la diferenciación, “existen múltiples mecanismos que permiten la colusión, el entrecruzamiento y el traslape entre todos estos intereses y expresiones particulares de poder”,<sup>154</sup> por lo que se contempla la existencia de una sola élite en el poder que integra intereses comunes. Esta concentración de poder es lo que contradice la tesis pluralista.<sup>155</sup>

Aunque la diferenciación por especialidad funcional es fundamental para probar la hipótesis de este trabajo, no es posible descartar la propuesta estructuralista del traslape y entrecruzamiento de las élites. Como se verá más adelante, mientras que es claro el apoyo de los gobiernos y los empresarios organizados hacia el TLCAN, no se desecha la idea de que algunas élites académicas se pronuncian en favor del tratado y que por ello se encuentran alineadas con quienes defienden el proyecto dominante desde el ámbito económico o político, de hecho es uno de los hallazgos principales de esta investigación.

### 3.2.2 La acción colectiva

Existe una gran cantidad de factores que permiten numerosas conexiones entre distintas élites y que explican cómo coinciden sus intereses y en qué coyunturas y espacios pueden darse tales conexiones. Al respecto, señala Salas Porras que:

---

<sup>153</sup> Alejandra Salas Porras, “Introducción: élites y economía política del desarrollo”, *op. cit.* p. 18.

<sup>154</sup> *Ibid.* p. 19.

<sup>155</sup> *Ídem.*

“Los miembros de dichas élites comparten trayectorias académicas, políticas y sociales, se forman en las mismas escuelas de educación media y superior, son miembros de los mismos clubes sociales, viven y trabajan en los mismos barrios o espacios urbanos, van a la misma iglesia, figuran en los consejos de administración de grandes corporaciones, han creado y dirigen conjuntamente asociaciones cívicas y filantrópicas y con frecuencia tienen vínculos de parentesco o compadrazgo”.<sup>156</sup>

Lo anterior explica que las posiciones y entendimientos comunes que se dan entre las élites se deben a los espacios que comparten y a la multifacética interacción que tienen y que, finalmente, se refleja en sus preferencias, por ejemplo en un modelo de desarrollo, o en cuestiones específicas en los ámbitos político, económico o social.<sup>157</sup>

Ahora bien, la razón fundamental de presentar tal argumento es comprender que existen coincidencias de intereses entre élites y gracias a éstas se explica la consolidación de grupos y organizaciones. Para este trabajo es relevante la manera en la que tales grupos y organizaciones se convierten en actores políticos con posiciones determinadas frente a los procesos de toma de decisiones y cómo influyen éstos en la medida en que afectan sus intereses.

La acción organizada, como mecanismo de representación política, es una vía mediante la cual los actores que componen la organización se coordinan y encausan sus acciones hacia resultados específicos. Como lo indica Cristina Puga, las organizaciones “[...] como *grupos de presión* o *grupos de interés*, expresan intereses homogéneos y obtienen beneficios parciales a partir de su capacidad de influir sobre las políticas públicas”.<sup>158</sup>

En el caso particular de las organizaciones empresariales, se puede decir que se convierten en interlocutores entre los ámbitos económico y político, con lo que se facilita la intervención del empresariado en las decisiones de política

---

<sup>156</sup> *Ibid.* p.17.

<sup>157</sup> *Ídem.*

<sup>158</sup> Puga, *op. cit.* pp. 36-37.



económica que afectan sus intereses. Esto también explica el papel primordial que tienen los actores económicos en la vida política de los países, independientemente de la consideración de clase. De esta manera, los empresarios van conjugando sus intereses y preferencias de política pública mediante las cámaras, consejos y otras asociaciones empresariales.

En el caso de las ONG, la acción organizada permite politizar aspectos que no se encuentran en el centro de las discusiones de los actores políticos o económicos, razón por la cual frecuentemente se les considera como un “tercer sector”. Estas organizaciones expresan las demandas de la sociedad civil, pero adquieren relevancia únicamente en la medida en la que aglutinan intereses de varios actores individuales o, en el mejor de los casos, de varias organizaciones. Esto les otorga mayor peso para influir en la toma de decisiones ya sea con contribuciones para la elaboración de políticas públicas, o bien como grupos de presión.

### **3.2.3 Las élites en América del Norte**

El breve análisis teórico de las élites, sus expresiones de poder y su acción colectiva tiene como propósito sustentar el argumento central de este capítulo y obviar explicaciones en los apartados siguientes.

En América del Norte son, principalmente, las élites económica y política quienes han dado forma al proyecto de región dominante materializado con el TLCAN. El análisis se centra, por lo tanto, en la manera en la que se conjugaron los intereses de dichas élites en la institucionalización del libre comercio regional.

El TLCAN es un caso peculiar porque, pese a todas las razones que se encontraban en su contra, fue la causa por la cual se logró un alto nivel de coordinación entre el gobierno y el empresariado organizado, sobre todo en Canadá y México, países que tradicionalmente encontraban dificultades en este camino. El periodo de negociación fue crítico en la participación política del empresariado a través de las organizaciones gremiales por el impacto que tuvieron en el pasado diversas políticas nacionalistas. Para los gobiernos y la élite

política, fue la oportunidad de acoger un proyecto económico que implicaría transformaciones sustanciales al paradigma de integración entre los tres países.

En su momento, la coordinación entre la élite económica (a través de los consejos de empresarios, las organizaciones gremiales y otras asociaciones) y la élite política (el gobierno y los tecnócratas) permitió una elevada concentración de poder en favor del TLCAN, aunque esto no significa que la decisión de firmarlo haya atravesado por un camino sin obstáculos.

Otro factor importante para analizar el papel de las élites en la toma de decisiones en favor del TLCAN es la participación de académicos, expertos y comunidades epistémicas, cuyo poder reside en la capacidad de persuasión de los líderes políticos en los tres países, pero también de los empresarios y de la opinión pública en general. En este sentido, la actividad de algunos centros de pensamiento fue crucial para generar consensos entre distintos actores para apoyar el tratado y se debe, en gran medida, al traslape que hay con las élites económicas y políticas, ya que en muchos casos sus intereses se encuentran presentes a través de las juntas de gobierno o incluso con los investigadores mismos.

La oposición al tratado se dio en distintos frentes, desde el pequeño y mediano empresario, hasta las ONG ambientalistas, y significó un interesante proceso de negociación, conciliación o incluso imposición. La oposición se dio para evitar la firma del tratado, o bien para incluir en la negociación acuerdos sobre temas que se verían directamente afectados por el libre comercio en la región, como el medio ambiente o las condiciones laborales.

El alto grado de coordinación entre élites tiene como resultado también la creación de redes para el gobierno del tratado, hecho que explica por qué se mantiene vigente pese a las críticas por sus resultados a veinte años de su entrada en vigor.

La formación de redes informales y sistemas asociativos complejos complementa la explicación que se pretende dar del por qué se mantiene el

proyecto dominante. El bajo nivel de institucionalidad del TLCAN permite que estas redes y organizaciones adquieran relevancia en la noción de gobernanza regional, que “[...] en tanto referida a la manera en que se estructuran las relaciones, se procesan los conflictos y se establecen los acuerdos entre las élites y sus organizaciones, nos conduce a explorar cómo lo hacen y de qué medios organizativos se sirven dichas élites para ejercer su poder”.<sup>159</sup>

Cabe aclarar que esta investigación no dará cuenta de la manera en la que se construyeron y consolidaron dichas redes, ya que eso implicaría un trabajo exhaustivo que bien puede ser motivo de muchos trabajos más, aunque si se retoma la idea general para fortalecer el argumento central.<sup>160</sup>

### 3.3 La economía política del TLCAN

Aunque la decisión de firmar un tratado de libre comercio correspondía a los tres Estados, a través de sus gobiernos, fue gracias a sus regímenes políticos que se permitió la participación de otros actores en el proceso. De esta forma, la firma del TLCAN involucró distintas posiciones de actores políticos, económicos y sociales.<sup>161</sup> Por tal motivo, dependía, en principio, de la economía política de cada país, aunque la literatura sobre el TLCAN tienda a poner énfasis en las condiciones estructurales del ámbito internacional.

#### 3.3.1 La decisión en Canadá

Aunque la decisión canadiense de iniciar las negociaciones del TLCAN se da en el marco de la propuesta mexicana de un tratado de libre comercio con Estados Unidos, la lógica de su apertura tiene razones de fondo que responden a su trayectoria como un Estado fuerte, nacionalista y proteccionista, y los

---

<sup>159</sup> Alejandra Salas Porras y Matilde Luna, *op. cit.* pp. 18-19.

<sup>160</sup> Esta investigación sigue las líneas argumentativas del trabajo de reconocidos académicos, especialistas en el estudio de las élites, los empresarios y los sistemas asociativos, quienes a través del Proyecto PAPIIT “Las élites del TLCAN: génesis, estructuración y consecuencias en las estrategias de desarrollo” han publicado ya dos libros que exploran a profundidad la manera en la que se forman redes entre distintas élites y organizaciones en torno al TLCAN. También han estudiado la manera en la que se constituyen redes a nivel regional.

<sup>161</sup> Ricardo Tirado, “Las élites de América del Norte en la génesis del TLC”, en Salas Porras y Luna, *op. cit.* p.33.

resultados que eso trajo a la economía de Canadá pasada la década de los sesenta.<sup>162</sup>

Tras el estancamiento que sufrió el país a causa de la política económica diseñada por el Partido Liberal, con Pierre Trudeau como Primer Ministro (1968-1979; 1980-1984), las élites canadienses iniciaron un proceso de reconversión en favor del libre comercio que terminaría por evidenciar la necesidad de utilizarlo como estrategia de desarrollo.

En dicho proceso, la acción organizada del empresariado canadiense gozó de un alto grado de coordinación entre distintos sectores, lo que más tarde resultaría en gestiones efectivas tendientes a modificar la política económica del Partido Liberal.

El tradicional nacionalismo canadiense se acentuó en la era de Trudeau, y aún más durante la crisis petrolera de 1973, lo que a su vez tuvo un efecto directo en la forma en la que Canadá conducía su política exterior, principalmente en su relación con Estados Unidos.

En este contexto, tres eventos fueron fundamentales para despertar la oposición del empresariado canadiense, así como de los empresarios extranjeros -principalmente estadounidenses- con importantes inversiones en el país. El primero, la creación de la *Foreign Investment Review Agency* (FIRA) en 1974; el segundo, la creación de la empresa petrolera Petro Canada (Petrocan) en 1975 y el tercero, el lanzamiento del *New Energy Program* (NEP) en 1980.<sup>163</sup>

En lo que refiere a la FIRA, su función principal era limitar el volumen de las inversiones extranjeras en Canadá, partiendo del supuesto de que la aparente omnipresencia de las corporaciones extranjeras podría tener consecuencias importantes en la soberanía económica en el largo plazo.<sup>164</sup>

---

<sup>162</sup> *Ibid.* p. 35.

<sup>163</sup> *Ibid.* p. 50.

<sup>164</sup> En 1972 se calculaba que cerca de 50% de la inversión en Canadá era IED, y que un tercio de los negocios estaban en manos de empresas controladas por el extranjero. En algunas industrias, como la petrolera y la

La creación de Petrocan representó una amenaza para las empresas privadas que operaban en el sector energético de Canadá, incluidas varias compañías estadounidenses, ya que su producción se vería mermada. Esto también causó descontento en la provincia de Alberta pues, con una empresa nacional acaparando un porcentaje importante de la producción, los beneficios llegarían a otras provincias que poco o nada tenían que ver con la industria petrolera.

El *New Energy Program* surgió en 1980, luego de la asombrosa alza en los precios del petróleo a finales de la década de los setenta. Entre sus objetivos principales se encontraban lograr la autosuficiencia energética de Canadá, aumentar la participación canadiense en la industria (lo que se conoce como la “canadización”, que reivindicaba el derecho de la población canadiense sobre sus recursos),<sup>165</sup> la apropiación de una cuarta parte de los descubrimientos petroleros, aumentar la participación fiscal de los ingresos petroleros (es decir, aumentar las impuestos a las petroleras y controlar los precios locales por debajo de los del mercado internacional), centralizar los ingresos y endurecer el control de inversiones a través de la FIRA.<sup>166</sup>

Desde 1975 la élite empresarial canadiense comenzó a organizarse para hacer frente al grupo de políticas que con tanta desconfianza veían. Es así como surge el *Business Council on National Issues* (BCNI), una organización que congregaba a los Directores Ejecutivos (CEOs) de las 150 empresas más importantes de Canadá, de las cuales 49 eran extranjeras.<sup>167</sup>

El BCNI,<sup>168</sup> como organización cúpula del empresariado canadiense, tomó el lugar de representante de toda la comunidad empresarial y su posición fue

---

del látex, la propiedad canadiense era prácticamente inexistente, y el control extranjero llegaba a casi 90%, tres cuartas partes de eso en manos de inversionistas estadounidenses. Véase: Barry J. O’Sullivan, “Canada’s Foreign Investment Review Act Revisited”, *Fordham International Law Journal*, número 1, volumen 4, Estados Unidos, 1980, pp. 174-177.

<sup>165</sup> Se esperaba que ésta fuera del 50% de las empresas petroleras para 1990.

<sup>166</sup> Tirado, *op. cit.* p. 51.

<sup>167</sup> *Ibid.* p.50.

<sup>168</sup> Actualmente *Canadian Council of Chief Executives*.

claramente distante a la filosofía nacionalista que respaldaba las políticas del gobierno de Trudeau; se pronunciaba en favor de valores como la propiedad privada, la libertad de empresa y de mercado y rechazaba la intervención estatal en la economía, el incremento en el gasto público y las prácticas de corte keynesiano que tenían a la población acostumbrada al Estado de bienestar.<sup>169</sup>

Al BCNI se le unieron la *Canadian Manufacturers' Association* (CMA), una organización con más de 3,000 afiliados de menor tamaño que los del Consejo, pero con una trayectoria que data de 1871; y la *Canadian Chamber of Commerce* (CCC), que contaba con más de 170,000 afiliados, principalmente pequeñas y medianas empresas.<sup>170</sup>

Al posicionamiento empresarial, se sumó el rechazo de los gobiernos provinciales, como Alberta, por el potencial riesgo que el NEP significaba para la economía local y las presiones del gobierno estadounidense, que desde luego manifestó su inconformidad por el trato discriminatorio hacia sus empresas.

Finalmente, las inconformidades hicieron eco en el Partido Conservador, que abrazó los principios a los que se apegaban los empresarios y se abanderó con ellos para la campaña por las elecciones de 1984.

Las presiones por revisar las políticas emprendidas desde finales de los setenta lograron que el gobierno de Trudeau retrocediera en sus pretensiones nacionalistas y, al ver el descontento manifestado a través de estas organizaciones, nombró a la *Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada*, mejor conocida como la Comisión McDonald (1982), encargada de analizar la coyuntura del país y emitir recomendaciones para redirigir la política económica.<sup>171</sup>

El diagnóstico final fue que, efectivamente, la economía canadiense se encontraba estancada y que, al orientarla hacia el exterior, mediante una posición

---

<sup>169</sup> *Ibid.* pp. 50-51.

<sup>170</sup> *Ídem.*

<sup>171</sup> María Teresa Gutiérrez-Haces, "La reconversión de las élites empresariales en Canadá a favor del libre comercio", en Salas Porras y Luna, *op. cit.* pp.86-91.

librecambista, se podría dinamizar nuevamente. Además, aceptaba que el GATT ya no era un marco suficiente para proteger sus intereses en el ámbito internacional, por lo que se debían probar nuevas vías de índole bilateral (con Estados Unidos) y sectorial (similares a lo que se logró con el Pacto Automotriz).<sup>172</sup>

Las recomendaciones de la Comisión McDonald no tuvieron mayor impacto en el último año del gobierno de Trudeau. La coyuntura política, de cara a las elecciones de 1984, favoreció las pretensiones del Partido Conservador quien, sin abordar de manera literal las recomendaciones de la Comisión McDonald, supo aprovechar el discurso para prometer mejores relaciones con Estados Unidos, mismas que se encontrarían en el centro de las prioridades del nuevo gobierno, junto con la renovación de la política comercial.<sup>173</sup>

Con Brian Mulroney al frente de un nuevo gobierno, Canadá y Estados Unidos comenzaron a ubicar los sectores prioritarios de su relación económica bilateral a fin de estudiar la posibilidad de un acuerdo de libre comercio que ordenara las transacciones entre ambos países.

Con el cambio de poder, las élites empresariales de Canadá se fortalecieron y, a través del BCNI, “entretejieron una larga cadena de favores y apoyos financieros que, más temprano que tarde, posicionarían a los altos ejecutivos (CEOs) canadienses en una cruzada a favor del libre comercio”.<sup>174</sup>

La gestión de los apoyos con su vecino del sur se dio bajo el argumento de que las empresas canadienses se encontraban listas para enfrentar las condiciones de la competencia extranjera y que era un momento crucial para negociar un acuerdo de la naturaleza del ALCCEU. También los representantes del BCNI comparecieron en diferentes ocasiones ante la Comisión McDonald, que vio con agrado la disposición de las grandes empresas de competir en el mercado internacional.

---

<sup>172</sup> *Ídem.*

<sup>173</sup> *Ídem.*

<sup>174</sup> *Ibid.* p. 90.

Una vez negociado el ALCCEU, la aprobación legislativa llegó a un exitoso término gracias al apoyo de los empresarios, a través del BCNI, la CCC, y la *Canadian Federation of Independent Business*. Asimismo, la posición del empresariado se vio favorecida por el apoyo de importantes centros de pensamiento<sup>175</sup> como el *CD Howe Institute*, el *Fraser Institute*, la *Conference Board of Canadá* y el *Atlantic Institute for Market Studies*, quienes coadyuvaron a difundir el proyecto entre la opinión pública y el gobierno, con lo que se logró un consenso en torno al tratado.<sup>176</sup>

A poco más de un año de la entrada en vigor del ALCCEU, se invitó a Canadá a formar parte de las negociaciones del TLCAN y, salvo el temor de reanimar el acalorado debate que despertó la reconversión hacia el libre comercio, la posición oficial fue participar para proteger los intereses canadienses en el mercado norteamericano.<sup>177</sup>

En lo que refiere únicamente al TLCAN, la decisión de Canadá de negociar su inclusión tenía que ver más con la preocupación de los efectos que traería a su propia economía un tratado de libre comercio entre México y Estados Unidos que con el interés de formar una región económica norteamericana. En este sentido, se veían comprometidos los avances que se lograron con la firma del ALCCEU y Canadá no pretendía correr ningún riesgo de quedarse atrás.

El ALCCEU, pese a la oposición que despertó entre distintos sectores nacionalistas, aseguraba para Canadá el libre acceso al importante mercado estadounidense, al tiempo que mejoraba su posición con respecto a los beneficios que ya representaba ser parte del GATT. Dicho acuerdo también regulaba el comercio que en otro momento se regía por acuerdos sectoriales que, como ya se ha mencionado antes, crearon conflictos entre ambos países.<sup>178</sup>

---

<sup>175</sup> Traducción del término *think tanks*, (Salas Porras, 2012).

<sup>176</sup> *Ibid.* pp. 96-97.

<sup>177</sup> Tirado, *op. cit.* p. 53.

<sup>178</sup> Puga, *op. cit.* pp. 102-103.



Pero, frente a México, Canadá corría el riesgo de perder la inversión estadounidense y, de igual manera, peligraban sus privilegios de acceso al mercado de su vecino del sur, por la posibilidad de que a México se le extendieran cuotas y tarifas menos restrictivas que las del ALCCEU. Otra preocupación era que se diera una fuga de capitales o una desviación en la inversión hacia Estados Unidos, en virtud de la posición estratégica de la que gozaría al tener libre acceso a los mercados de sus vecinos.

En lo que respecta a la relación bilateral con México, integrarse a un acuerdo regional tenía ventajas para la inversión canadiense en algunos sectores como las telecomunicaciones, la agricultura y los servicios. No obstante, en las negociaciones del TLCAN se debían garantizar los resultados obtenidos por el ALCCEU como las condiciones mínimas para el comercio y la inversión trilateral.

179

Otra razón primordial para la entrada de Canadá al TLCAN fue el camino recorrido para eliminar las prácticas proteccionistas de Estados Unidos que, si bien ya había avanzado con la firma del ALCCEU, aún no contaba con un mecanismo efectivo para la solución de controversias derivadas de los crecientes intercambios en distintos sectores. La firma de acuerdos de libre comercio, por lo tanto, fue una respuesta del gobierno de Canadá para terminar con tales problemas.

### **3.3.2 La decisión en Estados Unidos**

Tradicionalmente, la relación entre el gobierno estadounidense y la élite económica ha sido bastante estrecha. Para los empresarios, el gobierno es un interlocutor de sus intereses en el ámbito internacional; a la vez que para el gobierno las empresas transnacionales constituyen un pilar importante de la posición hegemónica de los Estados Unidos.

La cercanía entre la esfera económica y política es una condición estructural del poder en Estados Unidos, situación que explica la relación fluida

---

<sup>179</sup> *Ídem.*

entre las élites en ambos sentidos. El gobierno se ha mostrado siempre abierto a las demandas del sector privado sobre los asuntos públicos y ha considerado sus intereses como parte fundamental de sus políticas doméstica y exterior. Los empresarios, por su parte, han sabido organizarse y encontrar los medios más eficaces para llevar sus prioridades a la agenda gubernamental y traducirlos en políticas públicas favorables para su actividad. En este sentido, tampoco resulta extraño el tránsito de las élites del sector público hacia el privado y viceversa.<sup>180</sup>

Para Estados Unidos, la decisión de negociar el TLCAN tenía importantes razones en el ámbito internacional. Como ya se explicó en el capítulo 1, los cambios en el equilibrio político mundial, el surgimiento de nuevos polos de poder económico en Europa y Asia y el fracaso de la Ronda de Uruguay del GATT propiciaron la idea de que un bloque norteamericano daría dinamismo a la economía estadounidense, aumentaría su competitividad y afianzaría su posición como país hegemónico. Además, el TLCAN sería el inicio de una nueva estrategia de comercio con todo el continente americano, zona de influencia natural de los Estados Unidos; y un importante precursor en la forma en la que se avanzarían las negociaciones en comercio e inversión internacionales en lo sucesivo.

En el nivel interno a la región se observaba un alto grado de integración entre las economías norteamericanas, con Estados Unidos como centro, y un volumen creciente de interacciones que requerían ser organizadas mediante la institucionalización. Primero se dieron los acuerdos sectoriales y posteriormente se planteó la idea de un acuerdo de libre comercio como parte de la amplia estrategia de los Estados Unidos frente a los cambios estructurales a los que debía hacer frente. En ese sentido sus vecinos del norte y del sur ofrecían importantes ventajas.

Para 1988, México había desplazado a Alemania como segundo socio comercial de Estados Unidos, y Canadá mantenía el primer lugar. El comercio

---

<sup>180</sup> Tirado, *op. cit.* p.39.

*intrafirmas* tenía un alto potencial de crecimiento y el incremento en la inversión resultaría fundamental para exportar bienes de capital estadounidenses.<sup>181</sup>

Los empresarios estadounidenses tenían mucho interés en abrir el mercado mexicano por su rápido crecimiento. En el periodo comprendido entre 1986 y 1990, las exportaciones a México se incrementaron en por lo menos 16 mil millones de dólares y la tasa de crecimiento del mercado mexicano fue mayor que la de cualquier otro país que comerciaba con Estados Unidos. Esta situación resultó beneficiosa para grandes compañías como Caterpillar, General Electric, Kodak, Union Pacific Railroad y Procter & Gamble, quienes aumentaron el volumen de ventas, mejoraron su posición como proveedores para México y aumentaron plazas de trabajo para atender el comercio con el vecino del sur.<sup>182</sup>

Las manufacturas fueron otro de los intereses primordiales para negociar el TLCAN. Para asegurar la competitividad de las empresas estadounidenses, la producción conjunta con manufacturas mexicanas era fundamental, no sólo por el bajo costo de la mano de obra, sino por su implicación en todo el proceso productivo.

Las industrias petroquímica y automotriz se encontraban en el centro del interés de los empresarios estadounidenses y, para acrecentar los beneficios en torno a ellas, exigían la reducción o eliminación de tarifas arancelarias.<sup>183</sup> Como se analizó en el capítulo 2, la industria petroquímica fue un tema sensible en la negociación, principalmente con México, que no estaba dispuesto a ceder en materia de energéticos y que terminó aceptando negociar en las industrias derivadas del petróleo. El sector automotriz, por su parte, era de suma importancia para las tres partes, por lo que no representó un mayor obstáculo para lograr un acuerdo de libre comercio.

Para promover el libre comercio regional, un importante grupo de asociaciones gremiales y centros de pensamiento iniciaron una cruzada para

---

<sup>181</sup> Puga, *op. cit.* pp.94-95.

<sup>182</sup> *Ídem.*

<sup>183</sup> *Ídem.*

conseguir apoyos en el gobierno y a la vez presionarlo para lograr que se firmara el TLCAN. Las actividades de estos grupos se concentraron en dos frentes: el de la política internacional, principalmente en la interlocución con el poder ejecutivo; y el de la política comercial doméstica, que involucraba la práctica del *lobby* en el Congreso.

Ricardo Tirado identifica como principales actores en la cruzada por el TLCAN en el ámbito de la política internacional al *Council on Foreign Relations* (CFR), el *Council of the Americas* (COA), la *Business Roundtable* (BR), el *US Council for International Business* (USCIB), el *Emergency Comitee for American Trade* (ECAT) y la coalición *Multilateral Trade Negotiation* (MTN).

El CFR es un centro de pensamiento independiente, de membresía apartidista, no gubernamental, compuesto por cerca de 4,700 miembros distribuidos entre Nueva York, Washington D.C. y el resto del país, e incluso fuera de éste. Su propósito es ser un recurso de información para sus miembros, el gobierno, altos ejecutivos del sector privado, académicos, estudiantes, líderes cívicos y religiosos y otros ciudadanos interesados en entender el mundo y las elecciones de política exterior de mejor manera.<sup>184</sup>

Como centro de pensamiento, el CFR mantiene una membresía diversa, enfocada en desarrollar líderes de la política exterior estadounidense. El CFR se mantiene al día en los principales debates públicos en torno a los temas prioritarios de la política exterior y busca ser una voz activa en las discusiones para la toma de decisiones. Además, es un importante centro de difusión de trabajos elaborados por expertos en diversos temas, lo que contribuye a llevar al centro de la agenda gubernamental temas que consideran relevantes.

Fundado en 1921, el CFR cuenta con importantes figuras del mundo empresarial, político y académico de los Estados Unidos. Destacan David Rockefeller, importantísimo empresario estadounidense, heredero de una gran

---

<sup>184</sup> Véase: Council on Foreign Relations, "Mission Statement", [En línea] Dirección URL: <http://www.cfr.org/about/mission.html>, [Consulta: 17 de diciembre de 2013].

tradición en el ámbito de los negocios, la política y las labores altruistas y fundador de la Comisión Trilateral (CT), quien ocupó la presidencia entre 1970 y 1985; Peter G. Peterson, quien se ha desarrollado entre el sector público y privado desde hace más de cinco décadas y ocupó la presidencia del consejo entre 1985 y 2007; y Carla Hills, quien con una impresionante trayectoria profesional ha transitado por los ámbitos público, privado y académico, en los que destaca su participación como miembro de las juntas de gobierno de importantes empresas como *The Coca-Cola Company* y *Rolls Royce*, como titular de la *United States Trade Representative* (1989-1993), tiempo en el cual encabezó la delegación estadounidense en la Ronda Uruguay y en las negociaciones del TLCAN, y como CEO de la Consultora *Hills & Company, International Consultants*.<sup>185</sup>

El COA es una institución empresarial cuyos miembros comparten un compromiso común por el desarrollo económico y social, el mercado abierto, la democracia y el estado de Derecho. La membresía se compone por los altos ejecutivos de empresas líderes en sectores como banca, finanzas, servicios, productos de consumo, energía, minería, manufactura, medios de comunicación tecnología y transporte.<sup>186</sup> Esta organización, fundada en 1965 por David Rockefeller, ha promovido siempre el libre comercio con México y América Latina.<sup>187</sup>

La BR es una organización compuesta por los CEOs de las empresas líderes de los Estados Unidos, cuyo interés fundamental es promover políticas públicas sólidas y la prosperidad económica estadounidense. Las empresas de la BR, en su conjunto, generan más de 7.4 billones de dólares y emplean alrededor de 16 millones de personas.<sup>188</sup> La BR expresa una “voz común” en los temas de mayor relevancia nacional y difunde sus posiciones entre el público y el gobierno. Aunque tiene una gran importancia como organización, es relativamente pequeña

---

<sup>185</sup> Véase Tirado, *op. cit.* p. 39.

<sup>186</sup> Véase: Americas Society/Council of the Americas, “About AS/COA”, [En línea], Dirección URL: <http://www.as-coa.org/about/about-ascoa>, [Consulta: 17 de diciembre de 2013].

<sup>187</sup> Tirado, *op. cit.* p. 40.

<sup>188</sup> Business Roundtable, “About”, [En línea], Dirección URL: <http://businessroundtable.org/about>, [Consulta: 17 de diciembre de 2013].

y ha tenido éxito en la medida en la que sus dirigentes, de manera personal, transmiten sus inquietudes e intereses a miembros del gobierno en distintos niveles.<sup>189</sup>

El USCIB, fundado en 1945, promueve el sistema de comercio internacional abierto entre las organizaciones en favor de la liberalización del mercado. Reúne a más de 300 compañías transnacionales, firmas de abogados y asociaciones de negocios.<sup>190</sup> Es el capítulo americano de la Cámara Internacional de Comercio y “representa oficialmente las posiciones de las empresas de Estados Unidos en las principales organizaciones intergubernamentales, las comunidades empresariales extranjeras y los gobiernos de éstas”.<sup>191</sup>

El ECAT, por su parte, congrega a 60 grandes multinacionales estadounidenses con el propósito de influir en las decisiones de política pública relacionadas con comercio, inversión y asuntos monetarios. Fundada en 1967, ha desarrollado una participación activa en las acciones del gobierno de Estados Unidos en la búsqueda de un sistema económico internacional abierto.<sup>192</sup>

La coalición MTN, es un grupo muy pequeño, pero influyente, compuesto por grandes empresas que funge como coordinador de los intereses de grandes corporaciones estadounidenses en la política de comercio internacional.<sup>193</sup>

Mientras que el apoyo de estas organizaciones se concentró en la apertura de los mercados de los países en desarrollo, la eliminación de los proteccionismos y, sobre todo, la idea del TLCAN; hacía falta también desplegar acciones en el nivel doméstico tendentes a la aprobación de los mecanismos de negociación y, posteriormente, la aprobación definitiva del tratado.

---

<sup>189</sup> Tirado, *op. cit.* p. 40.

<sup>190</sup> US Council for International Business, “USCIB at a glance”, [En línea], Dirección URL: <http://www.uscib.org/index.asp?documentID=2410>, [Consulta: 17 de diciembre de 2013].

<sup>191</sup> Tirado, *op. cit.* pp. 40-41.

<sup>192</sup> *Ibíd.* p. 41. Véase también: Emergency Comitee for American Trade, “About us”, [En línea], Dirección URL: <http://www.ecattrade.com/#!about-us>, [Consulta: 17 de diciembre de 2013].

<sup>193</sup> Tirado, *op. cit.* p. 41.

Según Tirado:

[...] los empresarios de Estados Unidos tenían una presencia institucional en la elaboración de la política comercial de su país, a través de redes que les permiten accesos a las instancias del ejecutivo y el legislativo estadounidense. Ante el Congreso la presencia es cotidiana, sobre todo por su acción e influencia en los comités especializados en materia de comercio. En cuanto al ejecutivo, destaca la actividad de las empresas que más tarde formarían la Multilateral Trade Negotiation Coalition, sobre el Advisory Committee for Trade Policy and Negotiations, que asesora a la United States Trade Representative, agencia pública adscrita a la oficina de la Presidencia de los Estados Unidos”

Lo anterior, se suma a la cantidad de relaciones traslapadas que existen entre los líderes empresariales y gubernamentales, que permiten un mayor flujo de información y que abren distintas vías para canalizar sus demandas de forma más directa. <sup>194</sup>

El TLCAN siempre fue apoyado por la élite empresarial estadounidense, que en el nivel doméstico también desplegó distintas acciones de poder en los canales gubernamentales, a través de sus asociaciones gremiales y centros de pensamiento.

Además de las organizaciones mencionadas anteriormente, se sumaron a la campaña por el TLCAN el Business Council (BC), asociación que se remonta a 1933, para promover el contacto entre el empresariado más destacado y los funcionarios públicos encargados de la política comercial de Estados Unidos;<sup>195</sup> y en lo individual, empresarios como el ya mencionado David Rockefeller, Kay Withmore, de Eastman Kodak y James Robinson III, de American Express. Adicionalmente, las pequeñas y medianas empresas tuvieron su participación en

---

<sup>194</sup> *Ibid.* p. 44.

<sup>195</sup> Véase: The Business Council, “The Business Council Background”, [En línea], Dirección URL: <http://www.thebusinesscouncil.org/about/background.aspx>, [Consulta: 17 de diciembre de 2013].

la campaña a través de la National Association of Manufacturers (NAM) y la US Chamber of Commerce (USCC). 196

Las negociaciones del TLCAN estarían en manos del ejecutivo estadounidense, por lo que se requirió la aprobación del llamado mecanismo *fast track*, el cual le da la facultad al presidente de negociar un acuerdo comercial en su totalidad para luego ser presentado ante el Congreso, bajo la condición de que éste se apruebe o rechace pero íntegramente. El cabildeo ante el congreso fue coordinado por la *Coalition for Trade Expansion* (CTE), una “organización paraguas de las empresas de élite y las más importantes organizaciones empresariales”, que emprendió una agresiva campaña desde 1991.<sup>197</sup>

Más tarde, la CTE se transformaría en la NAFTA\* Alliance que, con más de 2,300 compañías afiliadas, 46 organizaciones empresariales y varias firmas de abogados, lograría abarcar una gran cantidad de intereses del empresariado estadounidense y cuya actividad sería intensa en los 50 estados de la federación para apoyar el *fast track* y posteriormente la aprobación de la totalidad el cuerpo del tratado.

La oposición del sector empresarial fue una proporción mínima comparada con la cantidad de empresarios que se pronunciaban en favor del TLCAN. Se trataba de pequeños productores que temía que las manufacturas migraran por completo a México y que el empleo se viera severamente afectado, pero nunca se constituyeron como un movimiento fuerte que amenazara la firma del tratado; a diferencia de movimientos como el ambientalista o el de los sindicatos, que incluso lograron la firma de acuerdos paralelos en materia de medio ambiente y reglas laborales.

El alto grado de coordinación entre la élite empresarial y el gobierno y los múltiples apoyos otorgados por los centros de pensamiento, provocaron un consenso en torno al tratado y, sin dudas, esto permitió que el camino hacia el

---

<sup>196</sup> Tirado, *op. cit.* p. 45.

<sup>197</sup> *Ídem.*



libre comercio en América del Norte fuera mucho más cómodo que el que siguieron Canadá y México. También se logró que el enfoque del acuerdo estuviera, en primera instancia, en el mercado.

### 3.3.3 La decisión en México

De forma similar que con el caso canadiense, la decisión de México de firmar el TLCAN tiene razones de peso que se remontan al viraje que emprendió desde mediados de los años ochenta, con la drástica apertura de su economía y la promoción del libre comercio con el mundo.

Después de la crisis por los precios del petróleo y de la crisis de la deuda, la economía mexicana debía comenzar un cambio estructural que le permitiera dejar de depender de los ingresos derivados de las exportaciones petroleras y encaminar el sector manufacturero como nuevo medio de ingresos en el comercio internacional.

También, como resultado de las crisis, la falta de inversión en el país fue un factor que orilló al gobierno a replantearse la necesidad de hacer cambios en el modelo de desarrollo. A inicios de la década de los ochenta incrementó la fuga de capitales, nacionales y extranjeros, como consecuencia de la inestabilidad económica. En este periodo, el distanciamiento entre el gobierno y los empresarios fue una condición que limitaba las perspectivas del desarrollo en México frente a las transformaciones del sistema económico mundial.

El desarrollo del país ante esta fase de estancamiento tenía como prerequisite reactivar el flujo de inversiones extranjeras, ya que el ahorro nacional no estaba en condiciones de financiarlo. Con mayor preocupación se vio que los flujos de inversión europeos, hacia el final de la Guerra Fría, se concentraban en los países de Europa del Este, razón por la cual adquirió mayor trascendencia la atracción de capitales norteamericanos.<sup>198</sup> Esta necesidad de capitales extranjeros implicó, de cara a la propuesta del TLCAN, un conjunto de

---

<sup>198</sup> Puga, *op. cit.* p. 98.

transformaciones en las instituciones reguladoras de la inversión extranjera, tal como se explicó en el capítulo 2.

En lo que respecta a la incorporación de México al GATT en 1986, la abrupta apertura dismanteló por completo el sistema económico proteccionista; sin embargo, en los años sucesivos no se observaron los beneficios que implicaban los mercados abiertos bajo la lógica neoliberal. La apertura de México, contrario a lo que se esperaba, no trajo consigo condiciones de intercambio favorables con otros miembros del GATT, situación que resintieron, sobre todo, los empresarios industriales. De pronto el empresariado mexicano se vio acorralado por la invasión de productos extranjeros sin que ello implicara reciprocidad para los productos mexicanos en otros mercados.<sup>199</sup>

La entrada de México al GATT requería iniciar un camino difícil al ajuste institucional en todos los ámbitos relacionados con el comercio y la inversión, desde los derechos de propiedad hasta las medidas de protección a las inversiones y la propiedad intelectual. Pero más que la transformación institucional en sí misma, el reto estaba en que se diera de manera sostenida y que se pusiera fin a las prácticas que producían tensiones con el empresariado, principalmente extranjero, como fue el caso de la nacionalización de la banca en 1982.

Por otro lado, al igual que con Canadá, para México las prácticas proteccionistas de Estados Unidos eran un tema sensible en el comercio bilateral, y desde luego un foco rojo en la negociación de los acuerdos que antecedieron al TLCAN. En la década de los ochenta, resultó crítico el número de productos mexicanos que eran rechazados en la frontera con Estados Unidos bajo el argumento de que no cumplían con los requisitos de calidad establecidos en la ley.<sup>200</sup>

Esta creciente inconformidad fue llevada ante el Consejo Directivo del GATT por el mismo Carlos Salinas de Gortari, quien denunciaba que las

---

<sup>199</sup> *Ibid.* p. 99.

<sup>200</sup> *Ibid.* p. 100.

restricciones a los productos mexicanos en Estados Unidos eran prácticas proteccionistas que se disfrazaban de comercio justo. Lo anterior, sumado a las controversias que derivaban de la imposición de cuotas compensatorias, fue un detonante para llamar la atención sobre el problema que significaba para México la falta de un mecanismo de solución de controversias efectivo con Estados Unidos. En este sentido, la posibilidad de ordenar ese tipo de procedimientos mediante el TLCAN fue uno de los principales argumentos que se esgrimieron en su favor.<sup>201</sup>

Otro factor que llevó a México a negociar el TLCAN fue la así llamada “integración silenciosa”, que se dio en la zona de la frontera con Estados Unidos y que, desde los años sesenta, había incrementado notablemente la actividad industrial en el sector manufacturero. La creciente integración de ambas economías, a través de las maquilas instaladas en México, tuvo consecuencias en términos de empleo y salarios, como ya se explicó en el capítulo 1.

En términos de comercio, en México era claro el sesgo que había en las importaciones provenientes de su vecino del norte, lo mismo que con la concentración de sus exportaciones hacia Estados Unidos. Para 1989, México exportaba alrededor de 86% de su comercio exterior hacia Estados Unidos, mientras que 73% de sus importaciones provenían de aquel país.<sup>202</sup>

Otro factor que fue crucial en la decisión de México de negociar el TLCAN fue la creciente presencia de la llamada “tecnocracia” en los aparatos gubernamentales. A partir de la presidencia de Miguel de la Madrid, los nuevos tecnócratas se consolidaron en las altas posiciones de la administración pública del país, “lo que significó la derrota de un tipo de políticos, una mentalidad y una manera de hacer política basada en los controles burocráticos”.<sup>203</sup>

En el análisis que hace Tirado sobre la relación que tuvo el ascenso de los nuevos tecnócratas con la firma del TLCAN, asegura que su experiencia en

---

<sup>201</sup> *Ídem.*

<sup>202</sup> *Ídem.*

<sup>203</sup> Tirado, *op. cit.* p. 56.

organismos relacionados con la economía, junto con su origen en estratos sociales más elevados que sus predecesores, los unificó en torno a la convicción de que era necesario replantearse el modelo de desarrollo del país. Esto se lograría a través de la desregulación de la economía y la privatización de las numerosas empresas del sector público.<sup>204</sup>

Por lo anterior, la nueva élite en el gobierno tuvo gran afinidad con los intereses de los empresarios más influyentes del país, lo que trajo consigo su reconciliación con el gobierno. Los tecnócratas se mostraron más flexibles que los burócratas de antaño, su posición fue abiertamente en favor del libre mercado y tuvieron mayor receptividad a las posiciones empresariales, situación que más tarde permitiría la efectiva interlocución durante la negociación del tratado.<sup>205</sup>

Si bien la apertura drástica de la economía mexicana fue de la autoría de la nueva tecnocracia, ni ésta ni la firma del TLCAN hubieran sido posibles de no ser por el reacomodo que hubo en las poderosas élites pública y privada.

Aaron Tornell y Gerardo Esquivel explican que las proyecciones sobre los resultados del TLCAN, desde que se planteó el proyecto, mostraban una ganancia mínima para México y, sin embargo, el gobierno de Salinas lo defendió y promovió hasta su entrada en vigor. La razón fundamental, y que probablemente fue ignorada por las proyecciones antes mencionadas, es que el TLCAN tendría efectos como un mecanismo que comprometería reformas sustanciales posteriores.<sup>206</sup>

Además, Tornell y Esquivel indican que, para entender completamente las razones de la entrada de México al TLCAN, es importante tomar en cuenta tres lecciones que dejó el proceso de liberalización de la economía. La primera, que una reforma de la magnitud de la liberalización comercial de México en los años ochenta no ocurre por decreto gubernamental, sino que requiere,

---

<sup>204</sup> *Ídem.*

<sup>205</sup> *Ibid.* pp. 56-57.

<sup>206</sup> Aaron Tornell y Gerardo Esquivel, "The political economy of Mexico's entry to NAFTA", *NBER Working Paper Series*, National Bureau of Economic Research, Estados Unidos, 1995, p.1.

fundamentalmente, que los bloqueos de las élites se derrumben. En el caso de México ocurrió durante la crisis fiscal. La segunda, que en la presencia de élites atrincheradas, la sustentabilidad de las reformas depende de la capacidad de nuevos grupos que se beneficien del nuevo status quo y que tengan suficiente poder para defenderlo. La tercera, que el impacto de un acuerdo de la naturaleza del TLCAN va más allá de la reducción de las tarifas arancelarias, su importancia recae también en la medida en la que el tratado sirvió como un compromiso para forzar que las reformas continuaran.<sup>207</sup>

En México existían dos poderosas élites, principalmente en el sector manufacturero: la élite estatista y la élite privada con capacidad de competir con las importaciones. Ambas coexistían en los años del proteccionismo y por años habían mantenido un equilibrio basado en los beneficios que les otorgaba el Estado de bienestar, incluidas importantes aportaciones por transferencia de recursos fiscales.

Durante la crisis fiscal, ambas élites competían por los recursos y buscaron debilitarse mutuamente para obtener una posición ventajosa. La élite privada lanzó el primer ataque promoviendo la expropiación como mecanismo del Estado para hacer frente a sus crisis. La élite privada, por su parte, contraatacó con la promoción de la liberalización comercial, que era costeable en el corto plazo ya que implicaba sólo un reacomodo en los factores fijos que controlaban. Además, a diferencia de las décadas anteriores, la decisión no contraponía la liberalización con el mantenimiento del status quo, sino la liberalización con la posibilidad de expropiación.<sup>208</sup> El contraataque de la élite privada tuvo el apoyo del gobierno.

El gobierno funcionó, más que como el actor central de la liberalización, como un coordinador entre los distintos sectores que apoyaron la apertura y posteriormente el TLCAN. De entrada, las reformas se enfocaban en el sector manufacturero, dejando de lado otros sectores importantes como el agrícola o el energético.

---

<sup>207</sup> *Ibid.* p. 2.

<sup>208</sup> *Ídem.*

En relación con la segunda lección que mencionan Tornell y Esquivel, en el periodo comprendido entre 1985 y 1994, el gobierno centró sus energías en formar y fortalecer nuevas coaliciones de empresarios del sector manufacturero: una nueva élite con capacidad exportadora e inversionistas extranjeros que pudieran debilitar a la élite estatista y a la vieja élite privada.<sup>209</sup> En este sentido, el apoyo del gobierno se vio con la transformación institucional previa al TLCAN, un cambio estructural que incluía la privatización de las empresas estatales menos eficientes, la desregulación del sector manufacturero y las nuevas reglas para la inversión que fueran mucho más accesibles para atraer capitales extranjeros.<sup>210</sup>

Un acuerdo de la naturaleza del TLCAN tendría efectos políticos profundos en México, lo mismo que la apertura, o lo que hubiera sido la radicalización de liberalización comercial del país en todos los sectores. Si algo demostró el TLCAN fue la enorme habilidad del Partido Revolucionario Institucional (PRI) para encausar reformas estructurales de gran magnitud sin que eso tuviera efectos negativos en su capital político para mantenerlo en el poder.

En relación con la tercera lección a la que se refieren Tornell y Esquivel, el TLCAN aseguró reformas importantes porque los empresarios del sector manufacturero y los inversionistas serían quienes las defenderían; mientras que se protegió la agricultura porque era el sector que mantenía activa la maquinaria priista. Lo anterior, sumado al apoyo de parte de Estados Unidos, fue lo que mantuvo a México a flote, aún con los efectos negativos de la crisis de 1995, por ejemplo.<sup>211</sup> El TLCAN disponía una liberalización progresiva de la agricultura y el sector servicios a cambio de un acceso más fácil al mercado de Estados Unidos y Canadá y, en ese sentido, plantear el periodo de quince años para que esto ocurriera fue todo un éxito. También vale la pena mencionar que hay enormes costos políticos y económicos asociados con la denuncia de un acuerdo como el

---

<sup>209</sup> El surgimiento de este nuevo grupo de empresarios e inversores de élite no significa la desaparición de todos los miembros de la vieja élite, sino que implicó un reacomodo mediante el cual se incorporaron al nuevo grupo.

<sup>210</sup> *Ibid.* pp. 3 y 13-21.

<sup>211</sup> *Ídem.*

TLCAN por lo que, una vez en vigor, las estructuras económicas y políticas se reacomodarían en torno a la idea de mantenerlo vigente.<sup>212</sup>

En el desmantelamiento de la vieja élite y la coalición del gobierno con la nueva élite de exportadores e inversionistas en favor del libre comercio, dos organizaciones empresariales de élite tuvieron un papel predominante: el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN) y el Consejo Coordinador Empresarial (CCE).

El apoyo de ambas organizaciones tuvo gran relevancia porque, en ese momento, su influencia serviría para neutralizar a los sectores opositores, principalmente los pequeños y medianos empresarios que podrían elevar sus inconformidades mediante organizaciones como la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex),<sup>213</sup> muy cercana en ese entonces al Partido Acción Nacional (PAN).<sup>214</sup>

El CMHN es probablemente la organización empresarial más importante en México, “por el poder económico que reúne, por su influencia en el nivel más alto del poder político, por su posición en el sistema de representación de intereses del sector privado y por su influencia en la evolución del régimen corporativista”.<sup>215</sup> Este consejo se destaca por agrupar empresarios y no empresas, por su sistema de asociación selectivo, por su hermetismo y por su perfil bajo ante la opinión pública. No obstante, es un grupo de élite en el empresariado mexicano y reúne a las figuras más emblemáticas de los negocios en México.<sup>216</sup>

---

<sup>212</sup> *Ibid.* p. 22.

<sup>213</sup> Organización fundada en 1929, por iniciativa de Luis G. Sada, conformada por una red de 64 centros empresariales, 13 federaciones y 14 delegaciones, con presencia en todo México, que se dedica a estudiar y generar propuestas sobre los temas económicos más relevantes. La Coparmex pretende ser una referencia obligada para el empresariado y la sociedad en temas relacionados con el desarrollo, la competitividad y la libre competencia. Actualmente, las 36 mil empresas afiliadas generan 30% del PIB de México, y 4.8 millones de empleos formales. Véase: Coparmex, “Quiénes somos”, [En línea], Dirección URL: [http://www.coparmex.org.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=47&Itemid=107](http://www.coparmex.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=107), [Consulta: 17 de diciembre de 2013].

<sup>214</sup> Tirado, *op. cit.* pp. 60-61.

<sup>215</sup> Matilde Luna, “Prólogo”, en Marcela Briz Garizurieta, *El Consejo Mexicano de Hombres de Negocios: seguimiento y consolidación*, México, UNAM, 2002, p. 11.

<sup>216</sup> Marcela Briz, *op. cit.* pp. 21-22.

El CCE, por su parte, es la organización cúpula de las asociaciones empresariales. Sus afiliados son la Coparmex, el CMHN, la Asociación de Bancos de México (ABM), la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (CONCANACO SERVITUR), la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS), el Consejo Nacional Agropecuario y la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN). Su objetivo es coordinar las posiciones empresariales y establecer prioridades en la agenda del sector privado, concretar las posiciones y estrategias para influir en la elaboración de leyes y políticas públicas, además de la defensa del libre mercado.<sup>217</sup>

Los principales focos de resistencia a la liberalización, según Tirado, se concentraron en la CONCAMIN y la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA). Pero fue a través del control ejercido por el CCE que se logró neutralizar la resistencia, sumado a algunas recompensas ofrecidas a los directivos de ambas organizaciones. A Carlos Mireles, presidente de CANACINTRA, le fue otorgada una diputación por parte del PRI al término de su gestión; mientras que a Silvestre Fernández, presidente de la CONCAMIN, le fue ofrecido una diputación, también por el PRI, así como un puesto importante en una empresa del grupo de élite.<sup>218</sup>

En el proceso de liberalización comercial y en la coalición entre gobierno y sector privado destacan dos figuras principales: del lado empresarial, Claudio X. González, quien tuvo un rol protagónico en la discusión de las reformas en México por su posición como presidente del CMHN y del CCE simultáneamente; y Carlos Salinas de Gortari, quien fungió como Secretario de Programación y Presupuesto durante la presidencia de Miguel de la Madrid y, posteriormente, como presidente de México. Por demás está abundar en la importancia que reviste la figura de Salinas en la entrada de México al TLCAN cuando ya se dieron indicios de su

---

<sup>217</sup> Véase: Consejo Coordinador Empresarial, "Objetivos específicos del Consejo Coordinador Empresarial", [En línea], Dirección URL: <http://cce.org.mx/objetivos-especificos/>, [Consulta: 17 de diciembre de 2013].

<sup>218</sup> Tirado, *op. cit.* pp. 61-62. Cabe mencionar que el autor citado no hace referencia específica a los nombres de quienes ofrecieron tales prebendas, el autor recomienda remitirse a su trabajo anterior: *Los industriales, la política y el fin del proteccionismo industrial*, Tesis de doctorado, UNAM, 2004.



iniciativa y gran activismo en la promoción del acuerdo, sobre todo con Estados Unidos.<sup>219</sup>

Con el gobierno y los empresarios de élite sumando apoyos en Estados Unidos y Canadá, y con las organizaciones empresariales disciplinadas bajo el mando del CCE, México se encaminó a la negociación del TLCAN con un grupo de apoyo mucho más articulado. Formalmente, la participación del empresariado en la negociación se dio a través de la Coordinadora Empresarial de Comercio Exterior (COECE) en la cual el gobierno tuvo un papel protagónico desde su formación.<sup>220</sup>

Cabe mencionar que en México no hubo oposición significativa entre el sector campesino o de la sociedad civil, motivo por el cual, una vez alineadas las élites empresariales bajo el proyecto del TLCAN, se emprendió el camino a su negociación, firma y posterior proceso de ratificación.

### **3.4 La promoción de proyectos alternativos**

El conocimiento siempre ha sido un recurso valioso para las relaciones de poder y autoridad, para la formulación de políticas públicas y para la competencia en el ámbito económico y la innovación. La participación de expertos<sup>221</sup> en los asuntos primordiales de una sociedad permite delimitar agendas, establecer los límites para los debates, construir consensos en la sociedad y marcar las líneas de acción en la delimitación de políticas públicas.<sup>222</sup>

Como se ha mencionado antes, en la cruzada por el TLCAN, dentro de cada uno de los tres países, la participación de expertos resultó fundamental para enriquecer la discusión sobre el futuro de la integración norteamericana. Desde los argumentos que se esgrimieron para orientar la actividad de los gobiernos hacia la negociación diplomática, hasta aquellos que se utilizaron para neutralizar a los

---

<sup>219</sup> *Ídem.*

<sup>220</sup> *Ibid.* p. 64.

<sup>221</sup> Aquí el término es utilizado de manera indistinta para referir a aquellos grupos académicos, intelectuales, centros de pensamiento u organizaciones cuyo principal recurso de poder es el conocimiento.

<sup>222</sup> Salas Porras y Luna, *op. cit.* pp. 19-21.

sectores más recalcitrantes, todos tuvieron, en distinta medida, la participación de expertos.

Vale la pena destacar que la participación de expertos en los debates públicos en torno al futuro de América del Norte ayudó a moldear la opinión pública, sirvió a los gobiernos para ordenar las prioridades en torno a las cuales debía negociar el acuerdo y coadyuvó a elevar las peticiones y preocupaciones primordiales del empresariado en los tres países.

Para mantener vigente al TLCAN también ha sido fundamental el apoyo de expertos, quienes, valiéndose de los mismos mecanismos que en la cruzada para su firma, promueven los beneficios del tratado para la integración regional en momentos críticos.

Mientras que las discusiones sobre el TLCAN, sus efectos y su futuro se han dado en círculos políticos, empresariales e intelectuales, la producción de proyectos alternativos ha sido mucho más fructífera en los círculos académicos.

Los ámbitos académico y de investigación ofrecen espacios para la discusión de los problemas que aquejan a la región a veinte años de la firma del tratado, además de que permiten analizar, con rigor científico, los alcances y las limitaciones del mismo.

Aunque en el diseño del TLCAN estuvo presente la academia, su influencia se encontraba subsumida en las estructuras de poder que empujaron hacia la firma del tratado. Por otra parte, la relevancia de la participación de los académicos en las discusiones sobre el futuro de la región norteamericana ha recaído, casi siempre, en la influencia persuasiva que tienen, mermando su relevancia si se le compara con los recursos de poder político o económico.

Las propuestas que se analizaron en el capítulo 2 de este trabajo (tanto las del ajuste superficial como las de la comunidad norteamericana) emanan del trabajo de reconocidos académicos. No obstante, las discusiones que proponen

no han logrado adquirir la relevancia necesaria para encausar, nuevamente, a los gobiernos de los tres países a entablar negociaciones diplomáticas para la actualización del TLCAN.

Si bien son elites académicas por la influencia persuasiva basada en la autoridad que tienen sobre el tema, ésta no es recurso suficiente para encender de nuevo el debate al más alto nivel. Aunque muchos de los autores consultados han transitado entre los ámbitos académico y gubernamental y eso los ha vinculado con importantes redes de poder, su centralidad dentro de las redes y organizaciones sobre las cuales recae la gobernanza regional es limitada.

# Conclusiones

---

## América del Norte como región

Aunque el TLCAN da contenido a la idea de región, lo hace de forma acotada, pues se centra en la actividad económica de la relación trilateral. Esta consideración encendió un debate sobre la idea de una región norteamericana en el sentido amplio del término. A finales de los años ochenta y principios de los noventa, la discusión para la celebración del tratado se centró en el grado de “regionalidad” que podría promover y si en realidad había elementos para pensar en América del Norte como algo más que la suma de sus partes.

Existen elementos que permiten pensar en América del Norte como una región multidimensional, en la que el contenido económico es apenas una parte de una realidad mucho más amplia. El proceso histórico por el que han atravesado las relaciones entre los tres países mostraba, en décadas anteriores a la firma del tratado, una integración informal cada vez más intensa.

Aunque el TLCAN, por acuerdo de los Gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México, comprende la dimensión formal de la región, también es producto de la necesidad de establecer reglas claras para las interacciones que se daban al margen de la acción gubernamental. En este sentido, el regionalismo “desde arriba” cuenta con fuerzas que “desde abajo” empujaban hacia la formación de una región.

Los estudios sobre América del Norte tienden a centrarse en el TLCAN y sus efectos, pero poco han hecho por rescatar la existencia de fenómenos relevantes en las relaciones entre los tres países que igualmente dan cuenta de la existencia de un dinámico proceso de regionalización. Estos efectos colaterales de las actividades económicas sustentan la posibilidad de modificar la visión de la integración hacia una que atienda asuntos de cohesión social.

Para entender la formación regional norteamericana es fundamental observar las distintas dimensiones en las cuales se puede hablar de ésta: la física, la social y la formal.

América del Norte “existe” en la dimensión física porque la proximidad entre los tres países crea un espacio en el cual se desarrollan interacciones. La comunidad imaginada resultante, por lo tanto, tiene una base territorial.

América del Norte “existe” en la dimensión social pues las interacciones que se desarrollan en el espacio geográfico son fuente de intercambios, pero también de conflictos y diversos fenómenos que dan cuenta de un proceso dinámico de regionalización.

América del Norte “existe” en la dimensión formal ya que los intercambios y conflictos requieren de la acción colectiva para su ordenamiento. En este sentido, el regionalismo norteamericano contiene y da forma al proceso de regionalización.

### **Variables para la formación regional norteamericana**

Las variables que explican la cooperación entre los tres países pueden encontrarse en diversos niveles de análisis: el sistémico, el interno a la región y el doméstico.

En el nivel sistémico, los cambios cualitativos en la arena internacional provocaron una respuesta de protección ante las transformaciones. La interpretación que hace Hettne del *doble movimiento*, propuesto por Polanyi, da cuenta de que el TLCAN es la respuesta de los tres países para enfrentar los cambios ocasionados por la dimensión económica de la globalización. También influyeron en el regionalismo norteamericano el fin de la Guerra Fría, el surgimiento de nuevos centros de poder económico en Asia y Europa, así como las trabas que se imponían a la implementación de acuerdos de libre comercio mucho más agresivos en las Rondas del GATT.

En el nivel interno, los cambios en las relaciones bilaterales de Estados Unidos con sus vecinos (que tradicionalmente tienen un carácter complejo,

inestable y conflictivo) modificaron la percepción de los beneficios de intensificar las relaciones. Este cambio en la percepción dio paso a la idea de una relación de interdependencia por encima del consabido temor por la dependencia. En ambas relaciones bilaterales el creciente volumen de interacciones propició el aumento en la integración de las economías, por lo cual resultaba fundamental crear instituciones que atendieran los conflictos que de ella emanaban, además de elevar el número de transacciones y reducir significativamente los costos.

En el nivel doméstico, pese a las históricas disparidades entre los tres países, la década de los ochenta fue un periodo crítico en el cual las trayectorias y valores convergieron, aunque moderadamente, para elevar los niveles de confianza mutua. De esta manera, el cambio en los modelos de desarrollo, la eliminación de pretensiones nacionalistas por parte de México y Canadá y la democratización permitieron flexibilizar las negociaciones de un acuerdo que en otro momento se hubieran desarrollado en medio de mucha tensión

### **Dos visiones sobre el regionalismo**

En todo proceso de integración coexisten fuerzas que empujan en sentidos opuestos, ya sea hacia un regionalismo orientado al mercado o hacia un regionalismo orientado a la cohesión social. Lo anterior propicia la existencia de distintos proyectos de integración inscritos en dos visiones divergentes: la minimalista, que se centra en la dimensión económica de la regionalización y privilegia las necesidades del mercado; y la maximalista, que propone que la integración sea guiada por principios comunitarios. En todos los regionalismos una se antepone a la otra.

El TLCAN refleja, en distinta medida, las preferencias de ambas visiones, pero es claro que la visión minimalista ha acaparado el proceso de integración formal. En este sentido, el contenido de las instituciones del TLCAN revela la preponderancia que tiene la dimensión económica de las relaciones trilaterales.

Los objetivos del tratado parecen anunciar el carácter minimalista del proyecto regional si se considera que se ciñen al ámbito económico. No obstante,

el impacto en la transformación institucional da cuenta de un acuerdo abarcador que promueve el libre mercado en los niveles más altos de cooperación posibles mediante la desgravación de productos, la desregulación de distintos sectores y la modificación de leyes internas para lograr un alto grado de armonización, principalmente con las de Estados Unidos.

Estas dicotomías son muestra tanto de la ambición del proyecto como del rigor con el que se negociaron los temas del tratado. El TLCAN fue un acuerdo innovador en la utilización del libre comercio como instrumento de desarrollo, a la vez que establecía importantes restricciones sobre temas sensibles y se volvía un instrumento intrusivo en las políticas nacionales. Las disposiciones del tratado abrieron las puertas del importante mercado estadounidense pero también condicionaron a Canadá y a México en la implementación de estrategias de desarrollo.

La eliminación de aranceles permitió el acceso a los mercados y fue el factor crítico sobre el cual descansaba el éxito del tratado. La reducción gradual de éstos desarrolló la confianza entre productores e incentivó la inversión en la región. Asimismo, fue un reconocimiento a las disparidades en los niveles de desarrollo, motivo por el cual se concedieron algunas ventajas a México y se sentó un precedente importante para las negociaciones entre países desarrollados y países en desarrollo. La eliminación arancelaria es la disposición más significativa del TLCAN en términos de la profundidad que se pretendía en las relaciones económicas y ha sido la gran responsable del éxito del tratado en sentido estricto.

No obstante, las barreras no arancelarias y las restricciones sobre industrias consideradas estratégicas aún son un límite para explotar el potencial de la región pues se ha impedido la realización de negocios.

Otro factor crítico del que se ocupó el TLCAN fue la apertura de los servicios, ya que en ese aspecto los tres países tenían intereses particulares. Para dar el paso hacia la liberalización del sector se requirió la modificación de distintas

regulaciones nacionales y eso se tradujo en un alto grado de armonización con las leyes estadounidenses para dar certidumbre a las inversiones.

Las disposiciones sobre la protección a la propiedad intelectual tuvieron un efecto similar al de la apertura del sector servicios. Su inclusión en el TLCAN protegió los intereses de las multinacionales e incentivó la inversión, aunque eso condicionara algunas estrategias de desarrollo. Además, los compromisos en materia de propiedad intelectual establecieron reglas altamente intrusivas en la aplicación de leyes al interior de los tres países.

La inclusión de mecanismos de solución de controversias en los capítulos XIX y XX del TLCAN fue relevante tanto para el gobierno como para el sector privado y diferentes actores sociales, quienes tuvieron injerencia en sus contenidos. Ambos capítulos promueven la observancia de los compromisos para evitar efectos negativos de la asimetría de poder entre los tres países; en este sentido, establecieron candados a posibles acciones unilaterales en perjuicio de alguno de los socios. Para Estados Unidos, particularmente, sirvieron para asegurar el cumplimiento de los compromisos de liberación de sus socios y complementaron el complejo régimen de inversiones del capítulo XI.

El capítulo XI es un ejemplo muy claro de la dualidad de las instituciones del TLCAN. El régimen de inversiones del tratado es muy estricto y bastante intrusivo en la manera en la que se regulan los flujos de inversión en cada uno de los tres países, aunque en mayor medida para México y Canadá. A pesar de que las reglas sobre el trato nacional, el trato de la nación más favorecida y el nivel mínimo de trato promovían el mayor grado de liberación posible, las restricciones evidenciaron la desigualdad entre los socios y pusieron trabas a las exigencias de desempeño de las inversiones. No obstante, las disposiciones en esta materia generaron confianza y aseguraron la protección de los derechos e intereses de los inversionistas.

Los acuerdos paralelos de cooperación ambiental y laboral son una expresión de la visión maximalista de la integración pues hacen énfasis en los



efectos del libre comercio en el tejido social, aunque su repercusión en el desempeño de la región es mínima.

Pese a que el ACAAN establece una serie de objetivos ambiciosos en materia ambiental, su suscripción tuvo más relación con la urgencia de que se ratificara el TLCAN que con un compromiso real por la protección de los ecosistemas. Además, sus disposiciones se encuentran limitadas en términos legislativos pues la protección ambiental queda a consideración de cada una de las partes, mediante las medidas que consideren pertinentes, dentro de las jurisdicciones nacionales.

El ACLAN, por su parte, tuvo más implicaciones políticas que el ACAAN, aunque tampoco tiene un impacto mayor al de la aplicación de medidas de protección laboral sujetas a las jurisdicciones nacionales.

### **Críticas al proyecto dominante**

Si bien las instituciones del TLCAN lograron disciplinar las prácticas de las relaciones económicas entre los miembros, muy poco han hecho por promover la existencia de un espacio verdaderamente trilateral que trascienda la aplicación de las medidas sujetas a los ámbitos nacionales.

Las disposiciones del TLCAN y sus acuerdos complementarios dan paso a muchas ambigüedades en términos administrativos. Si se le considerara como un “gobierno”, siguiendo los términos de Clarkson, las instituciones del TLCAN tienen fallas en los brazos ejecutivo, legislativo y judicial.

La CLCAN, como órgano ejecutivo, no trasciende de las reuniones esporádicas entre los ministros de economía de las tres partes. Lo anterior, sumado a la falta de dirección, administración y presupuesto permite cuestionar la voluntad de los Estados parte de gestionarla de manera eficiente y mucho más comprometida con los objetivos expresados en el TLCAN.

En lo que respecta al brazo legislativo, no existe organismo capaz de enmendar, agregar o abolir disposiciones del tratado, lo que deja en manos de los

gobiernos de los tres países la eventual actualización de sus contenidos. Por lo tanto, las modificaciones están condicionadas a la voluntad política de éstos para emprender negociaciones diplomáticas nuevamente.

Por otra parte, los mecanismos de solución de controversias tienen un impacto limitado en la confianza para resolver problemas entre los tres países pues, aunque sus resoluciones deberían ser vinculantes, aún hay resistencia para acatar medidas y sanciones, principalmente por parte de Estados Unidos en lo que refiere a las medidas antidumping. Igualmente, en los acuerdos complementarios los mecanismos para resolver disputas han permanecido inactivos o han probado ser inútiles.

### **El debate sobre la profundización**

A veinte años de la entrada en vigor del TLCAN, el debate sobre la factibilidad de un proyecto regional se transformó en un debate sobre su profundización, toda vez que distintas comunidades epistémicas coinciden en que la región se encuentra en un momento en el cual deben replantearse las condiciones de la integración. En este debate se pueden encontrar, igualmente, dos visiones: la minimalista, que propone un ajuste superficial de las disposiciones del tratado; y la maximalista, que propone la adaptación de los acuerdos para encaminarlos a la construcción de una comunidad norteamericana.

La contraposición de ambas visiones en el debate sobre la profundización se debe a que, a dos décadas de la implementación del tratado, la consolidación de la región norteamericana ha privilegiado las estrategias pro-mercado y, aunque en sentido estricto logró facilitar el comercio y las inversiones, no ha dado prioridad a las estrategias pro-comunidad que podrían atender efectos colaterales de la integración regional.

La primera expresión de la profundización de la integración en América del Norte se dio con la ASPAN, un nuevo proceso trilateral que, en teoría, tiene un alto contenido regional y atiende aspectos de seguridad y prosperidad que revitalizarían la cooperación en distintos ámbitos. Las agendas de seguridad y

prosperidad establecen objetivos bastante ambiciosos y atienden problemas coyunturales, pero no constituyen un nuevo conjunto de reglas para actualizar las condiciones de la integración ni aseguran mayores beneficios para las partes, ni mucho menos dictan obligaciones. Por lo tanto, la ASPAN no es más que un conjunto de declaraciones con las mejores intenciones para la región que no ha tenido mayor repercusión institucional. A pesar de ello, el mayor mérito de la ASPAN es que alienta visiones alternativas del regionalismo norteamericano.

El ajuste superficial de los contenidos del TLCAN aspira a profundizar la integración sobre temas que se consideran prioritarios y, por tanto, plausibles. En ese sentido, el acierto de dichas propuestas es el de concentrar los esfuerzos en un asuntos específicos, resultado de un análisis objetivo, con efectos en el corto y mediano plazo. No obstante, el mayor desacierto es que, al centrar la atención en temas como la migración o la seguridad fronteriza, se da prioridad a las preferencias de Estados Unidos y, aunque se promueven relaciones más simétricas, éstas se desarrollarían de manera bilateral, limitando la idea de región.

En lo que respecta a la propuesta de la Comunidad Norteamericana, como mayor expresión de la visión maximalista de la integración regional, su mayor acierto es que aporta elementos que permiten repensar las condiciones en las cuales se desarrollan las interacciones entre los tres países desde sus bases.

El establecimiento de principios como la igualdad y la cohesión social provee una visión de largo plazo bajo la premisa de que el futuro de los tres países es compartido, por lo que la prosperidad de uno tiene repercusiones en sus socios (pensamiento que no estaba del todo presente en las negociaciones del tratado, al menos no en los términos que propone Pastor). Además, aporta un alto contenido regional alentando el trabajo conjunto en distintos ámbitos como la educación, el desarrollo social, la seguridad, la circulación de personas, entre otros.

No obstante, su mayor debilidad es que, en la búsqueda del carácter verdaderamente regional de América del Norte, abunda en la implementación de aparatos burocráticos para la administración de la región, condición que ninguno

de los tres países está dispuesto a aceptar. Por tanto, el mayor reto que enfrenta la propuesta de la Comunidad Norteamericana es el de la falta de voluntad política para emprender negociaciones tendientes a la modificación del TLCAN y sus acuerdos complementarios, con mayor dificultad que las propuestas de ajuste superficial

### **La participación de las élites en la consolidación del regionalismo norteamericano**

El proyecto de integración dominante se configuró, principalmente, con base en los intereses de las élites políticas y económicas de la región, aunque en el proceso también participaron élites académicas e intelectuales y distintos grupos de presión.

Las élites que destacan en este trabajo son aquellas que participan de la economía política del desarrollo regional, es decir, el conjunto de actores, grupos y organizaciones cuyos recursos de poder (legales, materiales, relacionales, u organizacionales) les permitieron desplegar acciones encaminadas a la consecución de sus intereses en el proyecto regional vigente.

Las élites norteamericanas emplearon la acción organizada como mecanismo de representación política para expresar intereses homogéneos, encausar sus acciones hacia resultados específicos y obtener beneficios en el diseño e implementación del TLCAN. Destacan, particularmente, las organizaciones empresariales, que sirvieron como interlocutoras entre los ámbitos político y económico, lo que facilitó la intervención del empresariado en la toma de decisiones en torno al futuro de la región.

Aunque la decisión de firmar el TLCAN correspondía a los gobiernos de los tres Estados, los regímenes políticos de cada uno de éstos permitieron la participación de otros actores en el proceso de negociación. Por tal razón, el futuro de la región dependía, en principio de la economía política al interior de cada país.

En Canadá, las élites económicas iniciaron un proceso de reconversión hacia el libre comercio como respuesta al estancamiento económico que se produjo por la política económica del Partido Liberal durante la era de Pierre Trudeau (1968-1979; 1980-1984). En dicho proceso, la acción organizada del empresariado canadiense, a través del BCNI, gozó de un alto grado de coordinación que se tradujo en gestiones efectivas para modificar las condiciones de la economía canadiense de cara a la posible firma del ALCCEU (referente obligado cuando se habla de la decisión de firmar el TLCAN). A lo anterior se sumó la participación de centros de pensamiento.

Para Estados Unidos, la decisión de firmar el TLCAN fue mucho más sencilla pues tradicionalmente la relación entre el gobierno y los empresarios ha sido bastante estrecha. Además, en aquel país no resulta extraño que las élites transiten entre los ámbitos público y privado, por lo que sus recursos políticos, organizacionales y relacionales las hacen relevantes en la toma de decisiones. Los empresarios estadounidenses supieron utilizar la acción organizada para colocar sus intereses sobre el libre comercio regional en el centro de los debates públicos en las altas esferas del poder político. El gobierno, por su parte, se mostró siempre dispuesto a proyectar los intereses del empresariado. En la cruzada por el TLCAN organizaciones gremiales, consejos empresariales, grupos de trabajo especializados y centros de pensamiento influyeron en la opinión pública así como en las discusiones y la toma de decisiones en los distintos órganos de gobierno.

En el caso mexicano, el gobierno fue el actor central en la promoción del libre comercio como estrategia de desarrollo. Asimismo, tuvo un papel fundamental en la coordinación de la cruzada por el TLCAN tanto al interior del país como al exterior. En este sentido, encontró su apoyo más significativo en los empresarios con capacidad exportadora y la nueva tecnocracia. La acción organizada de los primeros, a través de consejos, cámaras y otras asociaciones gremiales permitió colocar sus intereses en el centro de los debates públicos y sirvió como medio de neutralización de la oposición. Los tecnócratas, por su parte,

encabezaron importantes esfuerzos a través de distintos órganos del gobierno para llevar a cabo las modificaciones institucionales necesarias para facilitar la firma del tratado. El TLCAN implicó un conjunto de reformas institucionales y aseguró cambios a futuro, cuyos defensores serían las élites políticas y económicas comprometidas con el nuevo proyecto regional.

En América del Norte las élites económicas y políticas tuvieron mayor participación en el diseño del proyecto regional dominante pues, pese a todas las razones que se encontraron en contra de un acuerdo de libre comercio, el alto nivel de coordinación entre los gobiernos y el empresariado, así como la concentración de poder que esto significó, permitió allanar el camino hacia la firma del TLCAN.

La interacción entre las élites norteamericanas ha tenido como resultados la formación de redes informales y sistemas asociativos complejos, situación que da cuenta de la relevancia que tienen en la gobernanza regional. La existencia de estas redes explica también que el proyecto dominante se mantenga, pues éstas lo defienden en momentos críticos y crean consensos en torno a los beneficios que aporta para los tres países.

Las visiones alternativas de la integración en América del Norte encuentran dificultades para consolidarse porque quienes las promueven no han logrado colocarlas en el centro de los debates en torno al futuro de la región. Lo anterior se debe, principalmente, a que son élites académicas e intelectuales las que han elaborado un trabajo mucho más vasto en este sentido. Dichas élites se encuentran vinculadas con importantes redes de poder pero no ocupan un lugar central en las mismas, por lo que sus recursos se ven limitados para emprender una cruzada por la transformación de las instituciones del TLCAN.

La discusión del futuro de América del Norte recae, como ocurrió desde la negociación del TLCAN, en la voluntad política de los gobiernos y en el apoyo de actores económicos para iniciar un proceso de negociaciones diplomáticas. En tal virtud, es necesario que quienes promueven ajustes o la transformación del

proyecto regional logren el apoyo de aquellas élites con mayor centralidad en las redes de gobernanza que se han desarrollado en la región.

## Fuentes consultadas

### Bibliografía

- Abu-Laban, Yasmeen; Jhappan, Radha; Rocher, Francois (Editores), Politics In North America. Redefining Contiental Relations, Canadá, Broadwiew Press, 2008, 502 pp.
- Ayala Espino, José, Instituciones y Economía: Una introducción al neoinstitucionalismo económico, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, 397 pp.
- Briz Garizurieta, Marcela, El Consejo Mexicano de Hombres de Negocios: seguimiento y consolidación, México, UNAM, 2002, 197 pp.
- Cameron, Maxwell, The making of NAFTA: how the deal was done, EUA, Cornell University Press, 2002, 246 pp.
- Clarkson, Stephen, Does North America Exist? Governing the continent after NAFTA and 9/11, University of Toronto Press, Canadá, 2008, 592 pp.
- Clarkson, Stephen; Middenberg, Matto, Dependent America? How Canada and Mexico construct US Power, Canadá, 2011, 366 pp.
- Fawcett, Louise; Hurrell, Andrew, Regionalism in world politic: Regional Organization and International Order, Gran Bretaña, Oxford University Press, 1995, 342 pp.
- Gilpin, Robert, La Economía Política de las Relaciones Internacionales, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, 1990, 449 pp.
- Grupo de Trabajo Independiente sobre América del Norte, Creación de una comunidad de América del Norte. Declaración de los presidentes del Grupo de Trabajo Independiente sobre América del Norte, Council on Foreign Relations/COMEXI/Canadian Council of Chief Executives, 2005, 13 pp.
- Hettne, Bjorn; Inotai, András, The New Regionalism: Implications for Global Development and International Security, Helsinki, UNU/WIDER, 1994, 92 pp.
- Hufbauer, Gary Clyde; Vega Cánovas, Gustavo, en Andreas, Peter; Biersteker, Thomas J. (editores), Forthcoming in The Rebordering of North America? Integration and Exclusion In a New Security Context, Routledge, Estados Unidos, 2003, pp. 1-32.
- Hufbauer, Gary, NAFTA Revisited: Achievements and challenges, EUA, Kirby Lithographic, 2005, 503 pp.
- Inglehart, Ronald; Basañez, Miguel; Neville, Neil, Convergencia en Norteamérica. Comercio, Política y Cultura, México, Siglo XXI, 1994, 223 pp.
- Keohane, Robert, "Instituciones internacionales: dos enfoques", en Instituciones Internacionales y Poder Estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, 1987, pp.219-245.



- Morales Aragón, Eliezer; Dávila Pérez, Consuelo (coordinadores), La Nueva Relación de México con América del Norte, México, UNAM, 1994, 556 pp.
- Pastor, Robert A., "Después del libre comercio en América del Norte: cómo cerrar la brecha de desarrollo", en Vega Cánovas, Gustavo (coordinador), Alcances y límites de la política exterior de México ante el nuevo escenario internacional. Ensayos en honor de Mario Ojeda, México, El Colegio de México, 2009, pp. 133-172.
- Pastor, Robert, Toward a North American Community: lessons from the old world for the new, Estados Unidos, Preston Institute, 2001, 207 pp.
- Polanyi, Karl, La Gran Transformación, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp.
- Puga, Cristina, Los empresarios organizados y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, México, Porrúa, 2004, 288 pp.
- Salas Porras, Alejandra; Luna, Matilde (coordinadoras), ¿Quién gobierna América del Norte? Élités, redes y organizaciones, México, SITESA, 2012, 336 pp.
- Salas Porras, Alejandra; Uscanga, Carlos (coordinadores), Desarrollo regional: Estrategias y oportunidades, México, Gernika, 2008, 423 pp.
- Salas Porras, Alejandra; Valverde Viesca, Karla, Elites y desarrollo, México, SITESA, 2009, 338 pp.
- Stiglitz, Joseph, Making Globalization Work, Estados Unidos, WW Norton, 2006, 358 pp.
- Vega Cánovas, Gustavo, El tratado de libre comercio en América del Norte: visión retrospectiva y retos a futuro, México, El Colegio de México, 2009, 408 pp.

## Hemerografía

- Acosta, Jorge, "Algunos fundamentos de la teoría general de la integración económica internacional", Serie de ensayos y Monografías, Número 80, Puerto Rico, Universidad de Puerto Rico, octubre 1996, pp. 1-21.
- Breslin, Shaun; Higgot, Richard, "Studying Regions: Learning from the Old, Constructing the New", New Political Economy, Vol. 5, No. 3, 2000, Reino Unido, Routledge, pp. 333-352.
- Castañeda, Jorge, "Another NAFTA: what a good agreement should offer", World Policy Journal, Núm. 4, Estados Unidos, s/e, invierno 1994, pp. 325-342.
- Clarkson, Stephen, "¿Existe América del Norte?", Revista Mexicana de Política Exterior, Número 87, México, Instituto Matías Romero- Secretaría de Relaciones Exteriores, julio-octubre 2009, pp. 85-117.
- Conesa, Eduardo R., "Conceptos fundamentales de la integración económica", Integración Latinoamericana, "Estudios Económicos", Argentina, INTAL, agosto de 1982, pp. 2-27.

- Cox, Robert, "Norteamérica o el mundo: el reto para Canadá y México", *Relaciones Internacionales*, núm. 94, México, UNAM/FCPyS, 2005, pp. 20-32.
- Dieck-Assad, María de Lourdes, "Is there a NAFTA PLUS?", *International Journal*, No. 3, Vol. 58, Canadá, Verano 2003, pp. 433-441.
- Dobson, Wendy, "Shaping the Future of the North American Economic Space. A Framework for action", *CD Howe Institute Commentary*, CD Howe Institute, número 162, Canadá, abril de 2002, 35 pp.
- Easterly, William, "NAFTA and convergence in North America: High expectations, Big Events, Little Time", *Economía*, No. 1, Vol. 3, Otoño 2003, pp. 1-53.
- Gallagher, Kevin P., "Trading Away the Ladder? Trade Politics and Economic Development in the Americas", *New Political Economy*, núm. 1, vol. 13, Estados Unidos, Routledge, marzo 2008, pp. 36-59.
- Haar, Jerry; Hulser, Leslie; Montalvo, Raúl, "Fuerzas y factores que configuran la integración económica de América del Norte", *Revista Mexicana de Política Exterior*, Número 87, México, Instituto Matías Romero- Secretaría de Relaciones Exteriores, julio-octubre 2009, pp. 43-84.
- Haas, Peter, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", *International Organization*, Vol. 46, No. 1, "Knowledge, Power and International Policy Coordination", Estados Unidos, The MIT Press, Invierno 1992, 35 pp.
- Hettne, Bjorn, "El nuevo regionalismo y el retorno a lo político", *Comercio Exterior*, núm. 11, vol. 52, México, BANCAMEX, noviembre, 2002, pp. 954-965.
- Langille, David, "The Business Council on National Issues and the Canadian State", *Studies in Political Economy*, núm. 24, s/e, otoño 1987, pp. 41-87.
- Montoya, Carlos Alberto, "Competitividad y desarrollo en el contexto de la integración económica", *Universidad Eafit*, núm. 124, Colombia, octubre-diciembre, 2001, pp. 31-41.
- O'Sullivan, Barry J., "Canada's Foreign Investment Review Act Revisited", *Fordham International Law Journal*, número 1, volumen 4, Estados Unidos, 1980, pp. 174-198.
- Salas Porras, Alejandra, "La economía política de la formación regional. Herramientas analíticas", *Relaciones Internacionales*, núm. 103, México, UNAM/FCPyS, enero-abril, 2009, pp. 11-43.
- Scott, John, "Modes of power and the re-conceptualization of elites", *Sociological Review*, vol. 56, Reino Unido, 2008, pp. 27-43.
- Shadlen, Kenneth, "Exchanging development for market access? Deep integration and industrial policy under multilateral and regional-bilateral trade agreements", *Review of International Political Economy*, año 12, núm. 5, Diciembre 2005, pp. 750-775.
- Tornell, Aaron; Esquivel, Gerardo, "The political economy of Mexico's entry to NAFTA", *NBER Working Paper Series*, National Bureau of Economic Research, Estados Unidos, 1995, 28 pp.

## Fuentes electrónicas

- Americas Society/Council of the Americas, “About AS/COA”, [En línea], Dirección URL: <http://www.as-coa.org/about/about-ascoa>, [Consulta: 17 de diciembre de 2013].
- Business Roundtable, “About”, [En línea], Dirección URL: <http://businessroundtable.org/about>, [Consulta: 17 de diciembre de 2013].
- Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte, Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, [en línea] Dirección URL: [http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1226&SiteNodeID=567&AA\\_SiteLanguageID=3](http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1226&SiteNodeID=567&AA_SiteLanguageID=3), [consulta 10 de septiembre de 2013].
- Comisión para la Cooperación Laboral de América del Norte, Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, [en línea] Dirección URL: [http://sp.naalc.org/naalc\\_es/naalc-full-text\\_es.htm](http://sp.naalc.org/naalc_es/naalc-full-text_es.htm), [consulta 10 de septiembre de 2013].
- Consejo Coordinador Empresarial, “Objetivos específicos del Consejo Coordinador Empresarial”, [En línea], Dirección URL: <http://cce.org.mx/objetivos-especificos/>, [Consulta: 17 de diciembre de 2013].
- Coparmex, “Quiénes somos”, [En línea], Dirección URL: [http://www.coparmex.org.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=47&Itemid=107](http://www.coparmex.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=107), [Consulta: 17 de diciembre de 2013].
- Council on Foreign Relations, “Mission Statement”, [En línea], Dirección URL: <http://www.cfr.org/about/mission.html>, [Consulta: 17 de diciembre de 2013].
- Emergency Comitee for American Trade, “About us”, [En línea], Dirección URL: <http://www.ecatrade.com/#!about-us>, [Consulta: 17 de diciembre de 2013].
- Organización Mundial de Comercio, Entender la OMC: información básica- La Ronda Uruguay, [En línea], Dirección URL: [http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/fact5\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact5_s.htm), [consulta: 29 de julio de 2013].
- Organización Mundial de Comercio, Entender la OMC: información básica. Los años del GATT: de la Habana a Marrakech, [En línea], Dirección URL: [http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/fact4\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact4_s.htm), [consulta: 29 julio de 2013].
- Secretaría de Relaciones Exteriores, “Información General: ¿Qué es la ASPAN?”, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/faqs.htm>, [consulta: 18 de septiembre de 2013].
- Secretaría de Relaciones Exteriores, Declaración conjunta “Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN)”, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/ASPANDeclaracionConjuntaesp.htm>, [consulta: 18 de septiembre de 2013].

- Secretariado del TLCAN, Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) [en línea] Dirección URL: <https://www.nafta-sec-alena.org/Default.aspx?tabid=184&language=es-MX> [Consulta: 2 de septiembre de 2013].
- The Business Council, “The Business Council Background”, [En línea], Dirección URL: <http://www.thebusinesscouncil.org/about/background.aspx>, [Consulta: 17 de diciembre de 2013].
- US Council for International Business, “USCIB at a glance”, [En línea], Dirección URL: <http://www.uscib.org/index.asp?documentID=2410>, [Consulta: 17 de diciembre de 2013].