

Introducción

Cuando llegó a la presidencia, Vicente Fox promovió la idea de una integración más profunda en América del Norte que incluyera no sólo el libre tránsito de bienes, servicios y capital sino también de mano de obra. También propuso establecer un fondo de desarrollo, equivalente a los fondos de cohesión europeos, de veinte mil millones de dólares para invertir, entre otras cosas, en corredores de infraestructura en toda la región. Así Fox proponía seguir el proceso de integración de la Unión Europea como modelo para América del Norte. Con ello se afrontaría el problema de las grandes asimetrías que existen entre México y sus dos vecinos del norte, las cuales se agudizaron con el TLCAN.¹

Hasta ahora la propuesta de Fox, conocida como TLCAN + (NAFTA plus), tuvo poco éxito con Canadá y Estados Unidos, aunque se han establecido programas mucho menos ambiciosos que, al menos conceptualmente, se fundan en la lógica de que el libre comercio no es suficiente. Entre ellos cuentan un acuerdo bilateral México-Estados Unidos para ampliar el mandato del Banco de Desarrollo de América del Norte y el programa Alianza para la Prosperidad que busca orientar la inversión privada a zonas marginadas en México y expulsoras de mano de obra. Un acuerdo similar a este último se firmó recientemente entre Canadá y México.

Es ya común la percepción de que el 11 de septiembre de 2001 canceló las posibilidades de avanzar en la agenda propuesta por Fox para América del Norte, pues los ataques terroristas en Estados Unidos hicieron que este país volcara su atención hacia los asuntos de seguridad global, disminuyendo así la prioridad que, al menos en el discurso, el gobierno de George W. Bush había otorgado a México. Si antes de la fatídica fecha, la propuesta mexicana había encontrado una respuesta escéptica por parte de Canadá, después del 11 de septiembre, el otro socio norteamericano también optó por concentrarse en su relación bilateral con Estados Unidos y resolver los asuntos vinculados con la seguridad.

* Profesora-investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Correo electrónico: <isastuder@prodigy.net.mx>.

¹ *The New York Times*, 25 de agosto de 2000 y *Los Angeles Times*, 28 de noviembre de 2000.

El argumento central de este capítulo es que, más allá de la coyuntura posterior al 11 de septiembre, existen otros factores estructurales, económicos, geopolíticos y socioculturales que obstaculizan la instrumentación del modelo europeo de integración en América del Norte.

Este capítulo se divide en cuatro secciones. La primera sienta las bases del argumento. La segunda y tercera explican el excepcionalismo de Estados Unidos y la dinámica de política interna en este país como factores determinantes de sus preferencias respecto de las instituciones internacionales. La cuarta sección se refiere a las resistencias históricas y culturales de Canadá y México frente a la integración formal con Estados Unidos. Un breve apartado se destina a consideraciones finales.

Distintos modelos de integración

Aunque no es el propósito de este análisis comparar los dos esquemas de integración,² el objetivo será ofrecer algunos apuntes generales para explicar los obstáculos para adoptar en América del Norte el europeo. Debemos por tanto comenzar señalando tres diferencias básicas y generales entre los modelos de integración en Europa y en América del Norte. Mientras el TLCAN busca la liberalización comercial y de inversiones, y adopta un marco institucional mínimo, el proceso europeo tiene objetivos más ambiciosos que incluyen aspectos sociales y políticos de la integración y que están regidos por instituciones supranacionales. Es igualmente distintivo el desdén de los países de América del Norte para resolver las desigualdades dentro de dichos países o en el plano regional. En este sentido nos interesa explicar por qué en América del Norte, a partir de la respuesta escéptica que enfrentó el proyecto del TLCAN + (NAFTA plus) del presidente Vicente Fox, hay una predisposición negativa en Estados Unidos y Canadá para la construcción de instituciones regionales que permitan resolver problemas comunes, transnacionales, que no pueden solucionarse unilateralmente y que rebasan los asuntos comerciales y de inversión, y por qué específicamente existe una renuencia a la creación de mecanismos dirigidos a corregir la desigualdad entre los países de América del Norte.

No hay respuestas sencillas para estas preguntas. Contestarlas requeriría un trabajo mucho más amplio que el que aquí se presenta, por lo que sólo esbozaremos los obstáculos para adoptar el modelo de integración europeo en América del Norte.

La asimetría económica entre los socios de la integración, que es mucho mayor en América del Norte que en Europa (véase el cuadro 1), es una respuesta común-

² Véanse por ejemplo Wayne Sandholtz y Alec Stone Sweet, *European Integration and Supranational Governance* (Oxford: Oxford University Press, 1998); Jerry M. Rosenberg, *The New American Community: A Response to the European and Asian Economic Challenge* (Westport, Conn.: Praeger, 1992); Morris L. Sweet, *Regional Economic Development in the European Union and North America* (Westport, Conn.: Praeger, 1999). Para comparar algunos aspectos relativos a las diferencias sobre la desigualdad, véase Enrique Bravo Escobar, "Democracia, derechos humanos y libre comercio: visiones de Estados Unidos y la Unión Europea", tesis de licenciatura (México: ITAM, 2002).

mente ofrecida para explicar la reticencia a crear instituciones supranacionales encaminadas a corregir la desigualdad. Como ha señalado Pastor, las diferencias en tamaño y poder entre los Estados miembros de la Unión Europea eran mucho menores que las que existían cuando se firmó el TLCAN. Además, según el mismo autor, la disparidad de ingreso entre México y sus dos socios es mucho más amplia de la que existía entre los países ricos y pobres de la Unión Europea. Implícita en el argumento está la idea de que no existen los incentivos para corregir la desigualdad pues la asimetría involucraría un flujo de recursos del norte al sur. No existe una disposición en Estados Unidos, Canadá y México para disminuir las desigualdades sobre todo regionales dentro de estos países. Esta falta de disposición quedó plasmada en la ausencia de un mecanismo similar al europeo para corregir desigualdades regionales.³ Sin embargo, esta explicación es tautológica, pues explica la desigualdad y la resistencia a corregirla por la preexistencia misma de la desigualdad.

Otros autores sugieren que esta enorme asimetría estructural entre los socios de América del Norte también explica que estos países prefirieran mantener una asociación pragmática con instituciones mínimas. Según esta perspectiva, en condiciones extremas de asimetría, los Estados más débiles no tienen un interés en formalizar la cooperación, puesto que consideran que estos acuerdos formales los obligan más a ellos que a los países poderosos.⁴

CUADRO I
ASIMETRÍAS EN AMÉRICA DEL NORTE

	<i>PIB</i>	<i>Población</i>	<i>Comercio hacia América del Norte</i>
	12 889.9 millones de dls.	430 millones de hab.	626 985 millones de dls.
	<i>% del total para América del Norte</i>	<i>% del total para América del Norte</i>	<i>% del total para exportaciones</i>
Estados Unidos	85.3	68	37.3
Canadá	7.4	7.6	80.2
México	7.3	24.4	90.5

FUENTES: "PIB y población", World factbook, véase <www.cia.gov/cia/publications/factbook/>. Exportaciones por países: International Monetary Fund (IMF), Direction of Trade Statistics, Yearbook 2003, Washington D.C.; Statistics Canada, <<http://www.statcan.ca>>; Embajada de EU en México, <<http://www.usembassy-mexico.gov>>; TradeStats express, <<http://tse.export.gov>>.

³ Robert Pastor, *Toward a North American Community. Lessons from the Old World for the New* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2001), 36-39.

⁴ Blanca Torres, "Rowing Upstream", en Carolyn L. Deere y Daniel C. Esty, eds., *Greening the Americas. NAFTA Lessons for Hemispheric Trade* (Cambridge, Mass. The MIT Press, 2002), 203; Stephen

Pero cabe preguntar, si así fuera, ¿por qué Canadá y México estuvieron dispuestos a negociar y firmar el TLCAN? Más aún, ¿por qué México, bajo el gobierno de Fox, se plantea justamente el objetivo de transitar hacia la adopción de un modelo europeo de integración en América del Norte?

Un análisis menos simplista sobre el poder y las instituciones sugiere que los Estados, más y menos poderosos, tienen fuertes incentivos para participar en acuerdos formales y así institucionalizar su comportamiento y el de los otros Estados. Un Estado poderoso tiene interés en establecer instituciones internacionales, particularmente multilaterales, por dos tipos de razones. La primera es que dichas instituciones pueden resolver los problemas de acción colectiva al reducir problemas de cumplimiento y al reducir los costos de transacción que impiden que el intercambio político sea eficiente y mutuamente benéfico.⁵ La segunda, que puede resumirse en el modelo desarrollado por G. John Ikenberry, es que los Estados están dispuestos a pagar el precio en términos de su autonomía y su soberanía justamente debido a la asimetría de poder: el Estado más poderoso tiene incentivos para aprovechar su posición dominante con miras a atar o afianzar (*lock-in*), mediante instituciones internacionales, el comportamiento de los Estados menos poderosos y así evitar la utilización continua de su poder para obligar a otros Estados a actuar en la dirección que prefiere. Estos últimos tienen el incentivo de hacerlo a cambio de restricciones sobre el ejercicio arbitrario e indiscriminado del Estado poderoso. Con ello, se compensa la asimetría del poder.⁶ Para que esta negociación opere, el comportamiento del Estado o los Estados involucrados en la creación de instituciones internacionales debe tener consecuencia para Estados Unidos y este último debe mostrar que tiene no sólo el dominio sobre un tema o la capacidad de afectación de los Estados más débiles sino la credibilidad de que puede limitar su capacidad de afectación a estos Estados.⁷

Entonces se entiende que Estados Unidos se convirtiera en el gran promotor del marco institucional multilateral después de la segunda guerra mundial. Como argumenta Ikenberry,

Ninguna otra gran potencia se ha dedicado a lanzar ideas tan ambiciosas y avanzadas de cómo las instituciones pueden utilizarse para organizar y manejar las relaciones entre los Estados. Pero, a pesar de este entusiasmo para crear las instituciones y un sistema basado en reglas, Estados Unidos ha sido reacio a atarse demasiado a estas instituciones y reglas internacionales.⁸

Krasner, "México y Estados Unidos", en Blanca Torres, ed., *Interdependencia: ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?* (México: El Colegio de México, 1990).

⁵ La bibliografía al respecto es extensa. Véanse, por ejemplo, Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory* (Boulder: Westview Press, 1989); Robert O. Keohane, *Power and Governance in a Partially Globalized World* (Nueva York: Routledge, 2002).

⁶ G. John Ikenberry, "State Power and the Institutional Bargain: America's Ambivalent Economic and Security Multilateralism", en Rosemary Foot, S. Neil MacFarlane y Michael Mastanduno, eds., *US Hegemony and International Organizations* (Oxford: Oxford University Press, 2003), 69-70.

⁷ *Ibid.*, 53.

⁸ *Ibid.*, 49.

En otras palabras, Estados Unidos opera dentro de estas instituciones cuando las puede dominar y las evade o resiste cuando no las domina. Podríamos, pues, argumentar que estructuralmente Estados Unidos tiene incentivos para crear instituciones internacionales, siempre y cuando éstas no impliquen una limitación a su autonomía.

Como argumenta Ikenberry, es difícil, sin embargo, especificar de antemano, mediante su modelo, las concesiones que los Estados harán entre la autonomía política y el grado de afianzamiento de políticas estatales que pueda garantizarse a través de las instituciones; es decir, su modelo puede identificar el dilema de los Estados al crear instituciones, pero no permite definir anticipadamente ni las concesiones que los Estados harán ni el tipo de instituciones que están dispuestos a adoptar.⁹ La bibliografía sobre instituciones enmarcada en el racionalismo tampoco ofrece explicaciones en este sentido, pues las preferencias estatales respecto de las reglas y del tipo de institución internacional que ha de negociarse son exógenas al modelo.¹⁰

La referencia a la asimetría estructural en América del Norte no es suficiente para entender por qué los tres países de esta región tenían fuertes preferencias por desarrollar un marco institucional “primitivo”, como el que surgió con el TLCAN;¹¹ es decir, las condiciones de asimetría estructural no explican por qué Estados Unidos y Canadá no están dispuestos a invertir en instituciones de carácter supranacional y orientadas a corregir la desigualdad en América del Norte y por qué México sí. Más aún, esta asimetría estructural no nos explica el cambio de la posición de México de afiliarse con Estados Unidos a través de una estructura institucional mínima establecida con el TLCAN y diez años más tarde de proponer un marco institucional supranacional parecido al europeo.

En este artículo intentamos exponer un argumento simple, pero que tiende a ser sobreestimado particularmente por los analistas de las relaciones internacionales, a saber, que si bien la explicación estructural y el modelo racionalista establecen los parámetros de incentivos que tienen los Estados para crear instituciones internacionales, debemos recurrir a la historia, a los valores y a la política interna, es decir, a aquellos factores que forman las preferencias estatales sobre el tipo de instituciones internacionales fuertes o débiles, supranacionales o no que están dispuestos a construir.

El “excepcionalismo” estadounidense

En la bibliografía sobre relaciones internacionales se señala el sesgo natural de Estados Unidos contra la creación de instituciones internacionales. Las razones son históricas y socioculturales y se basan en el “excepcionalismo” estadounidense.

⁹ *Ibid.*, 70.

¹⁰ Steven Weber, “Institutions and Change”, en Michael W. Doyle y G. John Ikenberry, *New Thinking in International Relations Theory* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1997), 243.

¹¹ Sydney Weintraub, *NAFTA: What Comes Next?* (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 1997), 62-67.

Luck resume en cuatro las características de un Estado que se siente excepcional desde la perspectiva institucional, a saber: 1) el deseo de actuar independientemente y con una aparente inmunidad a las presiones y críticas de otros; 2) el presupuesto de que sus valores nacionales son universalmente válidos y que sus posiciones políticas son morales y propias, no oportunistas; 3) el énfasis en consideraciones de política interna para determinar las posiciones en los foros internacionales, así como el deseo de adoptar una legislación nacional que contradice las reglas y las responsabilidades impuestas por los acuerdos internacionales; y 4) la creencia por parte de los tomadores de decisiones y legisladores de que tienen otras opciones para lograr los intereses nacionales y que las instituciones multilaterales son solamente una opción y no una obligación.¹²

La adhesión absoluta e irracional a la ideología liberal de los siglos XVII y XVIII hace que la experiencia estadounidense difiera de manera importante de otros países del Occidente. Para Louis Hartz, Seymour Martin Lipset y Samuel Huntington la ausencia del feudalismo en el desarrollo del Estado es la base del “excepcionalismo” estadounidense. La inexistencia de un Estado fuerte y centralizado, como sucedió en el caso europeo, hizo que el Estado fuera percibido en Estados Unidos como la única amenaza al individuo. Así, la libertad individual se convirtió en el valor político fundamental, lo que explica que no se desarrollaran ni el socialismo ni el conservadurismo y que no haya surgido una lucha de clases fuerte como en Europa.¹³ El absolutismo liberal de la nueva nación creó una ideología americana, por lo que quienes cuestionan estos valores mínimos y fundamentales son considerados como antiamericanos. El antiestatismo entonces hizo que el derecho fuera el único soberano, por lo que surgió una cultura legalista y de litigio.

También habrá que añadir el profundo “patriotismo” de la sociedad estadounidense, en parte derivado de un orgullo popular por los valores únicos y moralmente superiores de la primera “nueva nación” y en parte de un rasgo populista de la ideología liberal estadounidense que surge de la creencia de que la soberanía reside en el pueblo. Esto explica que el Congreso, como expresión de esta soberanía, tenga un papel fundamental en el diseño de la política internacional de Estados Unidos y al mismo tiempo la diseñe e implemente con base en preocupaciones e intereses locales.¹⁴ Estos elementos combinados nos permiten comprender el sesgo negativo en la clase política estadounidense respecto de la creación de instituciones internacionales, especialmente supranacionales.

Una solución al dilema estadounidense frente a las instituciones internacionales ha sido la búsqueda de un orden internacional que cueste poco en términos de las

¹² Edward C. Luck, “American Exceptionalism and International Organization: Lessons from the 1990s”, en Rosemary Foot, S. Neil MacFarlane y Michael Mastanduno, eds., *US Hegemony and International Organizations*, 27.

¹³ Louis Hartz, *The Liberal Tradition in America* (San Diego, Calif.: Harvest Book, 1955), 43; Samuel Huntington, “American Ideals versus American Institutions”, en G. John Ikenberry, ed., *American Foreign Policy* (Nueva York: Longman, 1999), 222-231; Seymour Martin Lipset, *El excepcionalismo norteamericano. Una espada de dos filos* (México: Fondo de Cultura Económica, 1996), 33-149.

¹⁴ Pastor, *Toward a North American Community...*, 149.

limitaciones a la soberanía política de Estados Unidos. Desde 1945, promovió la idea de un orden internacional “automático” que requería una intervención directa pero mínima de Estados Unidos porque se fundamentaría en el principio del libre comercio adoptado dentro de los Estados. Una economía mundial abierta promovería, a su vez, un orden liberal internacional donde Estados Unidos no tendría que comprometer su autonomía política.¹⁵ Así, por ejemplo, el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) se creó con una burocracia mínima que promovía los intereses de Estados Unidos en el mundo sin que éste tuviera que comprometer su autonomía. Este régimen comercial contó con un apoyo amplio del público y el Congreso estadounidenses como un motor de crecimiento económico y una clave para la prosperidad.¹⁶

Por estas mismas razones surgió una fuerte oposición del Congreso en Estados Unidos a la creación de la Organización Mundial de Comercio, tanto por parte de grupos de la extrema derecha como de la extrema izquierda. La oposición a dicha organización resultaba de la percepción de que dicho organismo tomaría decisiones que lesionarían la soberanía estadounidense.¹⁷ Se mencionaban los efectos que la aplicación rigurosa del principio de libre comercio tendría sobre la autonomía de Estados Unidos para introducir regulaciones ambientales, laborales, de salud y otras regulaciones locales. La autoridad de la nueva burocracia internacional sobre el Congreso era una preocupación particular de los congresistas republicanos, como lo deja ver la siguiente opinión que se oponía a reemplazar el GATT, “un acuerdo contractual basado en relaciones de poder” por una organización internacional poderosa donde Estados Unidos ejercería menos poder.¹⁸ Algunos congresistas llegaron a equiparar la estructura de decisión de la OMC con la de las Naciones Unidas y argumentaron que al menos Estados Unidos contaba con derecho a veto en el Consejo de Seguridad de la ONU. Pero la oposición a la OMC constituyó una minoría en los dos partidos políticos, la extrema derecha del Partido Republicano y la extrema izquierda del Demócrata, lo que complicaba la concertación de una alianza entre ellos. De hecho, como ha argumentado Judith Goldstein, aquellos grupos en Estados Unidos que abogan por un “comercio justo” y que favorecen las medidas redistributivas no han logrado influir en las decisiones de la elite política ni construir entendimientos colectivos predominantes.¹⁹ Una prueba de lo anterior es que el voto a favor de la OMC fue de 288 contra 146 (121 contra 56 votos en el campo de los republicanos y 167 contra 89 en el de los demócratas; en el Senado el margen de votación fue de 76 a 23).²⁰

¹⁵ Judith Goldstein, “Ideas, Institutions and American Trade Policy”, en G. John Ikenberry, David Lake y Michael Mastanduno, eds., *The State and American Foreign Economic Policy* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1988), 179-216.

¹⁶ Luck, “American Exceptionalism...”, 38.

¹⁷ I.M. Destler, *American Trade Politics*, 3a. edición (Washington, D.C.: Institute for International Economics-Twentieth Century Fund, 1997), 223.

¹⁸ Véase también Luck, “American Exceptionalism...”, 38.

¹⁹ Goldstein, “Ideas, Institutions...”.

²⁰ *Ibid.*, 41.

Sin embargo, aunque la aprobación de la OMC reflejaba los intereses económicos de Estados Unidos, fue condicionada a la revisión cada cinco años, por parte de una Comisión, de todos los informes finales de resolución de disputas adversas a Estados Unidos. Esto con la finalidad de asegurar que la OMC no excediera su autoridad o actuara injustificadamente. Si así fuese, el Congreso estadounidense puede determinar el retiro de Estados Unidos de la organización.²¹

El régimen comercial internacional que impulsó Estados Unidos desde el fin de la segunda guerra mundial refleja también valores básicos de los estadounidenses, en particular el fuerte antiestatismo y el liberalismo individual. Las élites y el público estadounidense siempre se han sentido más cómodos apoyando al capitalismo y la preeminencia del mercado que sus contrapartes europeas. Y no han experimentado la necesidad de “manejar” el capitalismo como en el caso europeo.²²

El individualismo en una economía en crecimiento promovió la creencia de que Estados Unidos era una tierra de oportunidad, basada en la meritocracia más que en el privilegio [...] La creencia en la oportunidad individual y el gobierno limitado ha significado que haya habido menos apoyo a las políticas redistributivas y de bienestar que son típicas en Europa. Existe pues un compromiso fuerte para asegurar la igualdad de oportunidades, pero éste debe emprenderse a partir de una economía de libre mercado y no mediante un gobierno fuerte.²³

Aunque no deben exagerarse las diferencias entre Estados Unidos y Europa, es cierto que algunas encuestas de opinión muestran que, en general, hay un menor nivel de apoyo a medidas de redistribución y un mayor entusiasmo por aquellas que promueven la igualdad de oportunidad entre los estadounidenses que entre los europeos.²⁴ Como Lipset ha notado: “Estados Unidos continúan siendo excepcional entre los países desarrollados en el bajo nivel de apoyo que otorga al bienestar, a la vivienda y a los servicios públicos de salud. Como resultado, a pesar de ser el país más rico del mundo, la proporción de su población que vive en la pobreza es la más alta entre los países desarrollados”.²⁵

Como hemos mencionado, Estados Unidos fue un gran promotor de las instituciones multilaterales después de la segunda guerra mundial. La ONU, el GATT y las instituciones surgidas del sistema de Bretton Woods (el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional), así como otros esquemas de seguridad, en particular la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Incluso también por razones de seguridad promovió la integración europea. Ciertamente es que muchas de las institu-

²¹ Destler, *American Trade...*, 223.

²² Kevin Featherstone y Roy H. Ginsberg, *The United States and the European Union in the 1990s. Partners in Transition* (Nueva York: St. Martin's Press, 1996), 208.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*, 210; Derek Bok, *State of the Nation* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1998), 157, citado en Pastor, *Toward a North American Community...*, pie de página 25, 35.

²⁵ Seymour Martin Lipset, *Continental Divide: The Values and Institutions of the United States and Canada* (Nueva York: Routledge, 1990), 39.

ciones multilaterales, en particular el Consejo de Seguridad y la Asamblea de las Naciones Unidas, terminaron teniendo un papel marginal en los asuntos internacionales por estar subsumidas en el conflicto de la guerra fría. En la década de los noventa, y con el fin de la guerra fría, se registró otro momento importante de participación de Estados Unidos en la construcción de instituciones internacionales, esta vez de carácter regional. En cierta medida, la única superpotencia participó en esquemas regionales de liberalización comercial como el TLCAN y el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) respondía a una lógica estratégica. Sus objetivos eran múltiples, tanto impulsar la Ronda de Uruguay de negociaciones comerciales,²⁶ como promover entre los países en vías de desarrollo disciplinas que garantizaran en el largo plazo la apertura de los mercados y la democracia. Éste fue el caso de México con el TLCAN, a través del cual Estados Unidos pretendía fomentar la estabilización económica y política de su vecino, así como obligar a los gobiernos futuros en México a aplicar las reglas de libre comercio y apertura a la inversión extranjera directa.²⁷

Dada su preferencia histórica por el diseño de instituciones que promuevan los valores estadounidenses pero que no comprometan su “soberanía”, Estados Unidos impulsó con el TLCAN un marco institucional *laissez-faire*, legalista, e incluso litigioso, que deja muy poco margen para la interpretación futura y que prácticamente no implica la delegación de autoridad soberana a instancias intergubernamentales y por supuesto supranacionales.²⁸ De hecho, con excepción del mecanismo de protección al inversionista que tiene carácter supranacional, los de resolución de disputas, particularmente en torno a la aplicación de las políticas de competencia, son mecanismos de “revisión” de las reglas que operan en el contexto nacional de los países de América del Norte. De acuerdo con esta perspectiva, Estados Unidos vio sus objetivos cumplidos en el TLCAN (de acceso al mercado de sus socios, de garantía a sus inversionistas, de estabilización política y económica en México y de empuje a las negociaciones multilaterales comerciales que estaban estancadas en el momento de la negociación del TLCAN) sin tener que invertir en instituciones norteamericanas fuertes. En un contexto de grandes asimetrías, Canadá y México, siendo los socios menores, tampoco tenían incentivos para crear instituciones fuer-

²⁶ Recientemente, como respuesta a las dificultades para avanzar en las negociaciones de la Ronda de Doha en el ámbito de la OMC y en el plano hemisférico, Estados Unidos ha adoptado una estrategia similar a la de principios de los noventa, esta vez llamada “bilateralismo competitivo”, que está orientada a promover avances en el plano multilateral.

²⁷ Para Estados Unidos era tan importante la apertura del mercado mexicano a la inversión y a los productos estadounidenses como lograr una “disciplina” económica y anclar el proceso de reformas liberales que se emprendieron desde los ochenta. El objetivo último era mantener la estabilidad económica y política en México, a fin de poner fin a las crisis económicas recurrentes, con la esperanza de que este tratado y las reformas que lo acompañaban pudieran también liberalizar el sistema político y contribuir al desarrollo de México.

²⁸ Pastor, *Toward a North American Community...*, 30; véase también Louis Belanger y Gordon Mace, “What Institutional Design for North America?”, en Sidney Weintraub, Alan M. Rugman y Gavin Boyd, eds., *Free Trade in the Americas. Economic and Political Issues for Governments and Firms* (Northampton, Mass.: Edward Elgar, 2004), 115.

tes o de carácter supranacional que podrían terminar siendo dominadas por Estados Unidos. En cambio, preferían reducir la incertidumbre así como el uso indiscriminado del poder unilateral del vecino poderoso, mediante un régimen donde hubiera poco margen para la interpretación.

El Banco de Desarrollo de América del Norte (Bandan), creado con la aprobación del TLCAN, es un ejemplo claro del predominio del mercado, incluso en los asuntos vinculados con el desarrollo económico. En la última fase de negociación entre el presidente William Clinton y el Congreso para la aprobación del TLCAN, Esteban Torres, congresista demócrata por California, exigió la creación de un banco de desarrollo para invertir en infraestructura ambiental en la frontera México-Estados Unidos como condición para votar a favor del tratado. La propuesta original consistía en crear un banco con un capital pagado de mil millones de dólares que pudiera generar quince mil millones de dólares para proyectos que favorecieran la integración social. El modelo europeo fue inspiración para el diseño del banco, que tendría que ofrecer garantías y bajas tasas de interés para proyectos ambientales, infraestructura que beneficiaran el comercio, el desarrollo social y promovieran negocios en crecimiento.²⁹

Pero el banco terminó teniendo un capital y un mandato muchísimo más limitados que el que planteaba el diseño original. Solamente cuenta con un capital pagado de 450 millones de dólares que pueden generar una capital de préstamo de dos mil millones de dólares, comparado con los 25 mil millones de dólares que se requieren anualmente durante una década, según estimaciones del Banco Mundial, para resolver tan sólo los problemas de infraestructura en México. Mucho menos por supuesto de lo que necesitaría para ser un verdadero banco de desarrollo, entre sesenta mil millones y ochenta mil millones de dólares. Además, el mandato del banco quedó restringido al financiamiento de infraestructura ambiental y a ofrecer préstamos a tasas de mercado. En México estas tasas no son accesibles y en Estados Unidos no son competitivas.³⁰

Este enfoque de mercado ha prevalecido aun en las reformas al mandato del Banco, que fueron propuestas y diseñadas como respuesta a la iniciativa norteamericana de Vicente Fox. En marzo de 2002, los presidentes de México y de Estados Unidos decidieron ampliar el mandato del banco, particularmente para que la jurisdicción geográfica en México fuera de 300 km en vez de 100 km de la frontera entre los dos países y que se ampliara a 50 millones de dólares el presupuesto para los programas de crédito a tasa preferencial y de subsidios concentrados dentro de la franja de 100 km. Esto se compara con los fondos de cohesión y estructural en

²⁹ Albert Fishlow, Shwerman Robinson y Raúl Hinojosa-Ojeda, "Proposal for a North American Regional Development Bank", documento preparado para la conferencia organizada por el Federal Reserve Bank de Dallas (Dallas, Tex., 14 de junio de 1991).

³⁰ El banco también administra los recursos no reembolsables de la Environmental Protection Agency para la frontera (Border Environmental Infrastructure Fund) orientados a la asistencia técnica, el fortalecimiento institucional y la capacitación. Así, de un total de 1143 millones de dólares invertidos en 43 proyectos hasta 2002, el banco solamente ha prestado 24 millones de dólares y administrado 355 millones de dólares del programa BEIF.

Europa entre 2000 y 2006 que ascendieron a 190 mil millones de dólares. Otro ejemplo es la Sociedad para la Prosperidad, un programa México-Estados Unidos lanzado en marzo de 2002 para fomentar el desarrollo en regiones de bajo crecimiento en México y expulsoras de mano de obra. Como el mismo presidente Bush señaló en una reunión en el Banco Interamericano, “la mayor parte del dinero para el desarrollo no proviene de ayuda, sino de inversión interna, extranjera directa y especialmente del comercio”. De hecho, la meta del plan es promover la inversión y la experiencia del sector privado en una serie de rubros como pequeñas y medianas empresas, vivienda, agricultura e infraestructura en caminos, aeropuertos, puertos e información tecnológica. El objetivo último es mejorar la productividad, particularmente en regiones de México que no han crecido y que son fuente de emigración.³¹ Otro compromiso fue crear un fondo de cincuenta millones de dólares para establecer 35 intercambios entre instituciones de educación superior de ambos países y para ofrecer becas para intercambios estudiantiles y para realizar posgrados en Estados Unidos.

Sin embargo, hay un elemento que tiende a olvidarse y es que las instituciones creadas con el TLCAN también incluyeron los acuerdos paralelos de asuntos laborales y de medio ambiente. Este último de hecho implicó la creación de la única institución trilateral, la Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte, que si bien no tiene amplios poderes supranacionales, sí desempeña funciones “independientes” a través del secretariado de dicha comisión e introduce instancias como el Comité Asesor Público Conjunto y los consejos asesores nacionales y gubernamentales, que representan los intereses y preocupaciones de las organizaciones no gubernamentales, sobre todo de Estados Unidos, respecto de la aplicación de la ley ambiental en América del Norte y en particular en México.

La misma experiencia del TLCAN enseña entonces que, a pesar de esta ambivalencia frente a las instituciones internacionales, Estados Unidos también está dispuesto a adoptar incluso elementos supranacionales fundamentalmente por razones de política interna. Para comprender por qué, es necesario revisar la política interna estadounidense.

La política interna en Estados Unidos

La negociación de acuerdos paralelos de medio ambiente y de cooperación laboral fue resultado de una coyuntura política que obligó a los defensores del TLCAN como instrumento estrictamente de comercio e inversión a aceptar las demandas de grupos muy cercanos al Partido Demócrata, muy visiblemente los sindicatos de trabajadores, se oponían a que dicho tratado no incluyera garantías para la preservación de los estándares laborales y ambientales.³² La inclusión de los acuerdos paralelos al TLCAN respondió al imperativo de ofrecer una fachada política a los miembros

³¹ The White House, “Fact Sheet”, 22 de marzo de 2002.

³² Véase Destler, *American Trade...*, 199-200.

del Partido Demócrata para aprobar el TLCAN en el Congreso. Incluso estos grupos llegaron a proponer una Carta Social que hiciera que el proceso de integración económica en América del Norte fuera más parecido al europeo. Tanto el gobierno mexicano como el sector empresarial en ambos lados de la frontera y los sectores conservadores del Partido Republicano se oponían a que se incluyeran otros aspectos que no fueran estrictamente económicos pues los consideraban un pretexto para introducir medidas proteccionistas.³³ La coyuntura política estadounidense, en particular la elección de William Clinton, quien había prometido durante su campaña una revisión del TLCAN para asegurarse de que protegía los intereses ambientales y de los sindicatos, obligó a México y a Canadá a aceptar la introducción de los acuerdos paralelos a fin de lograr la aprobación del TLCAN en el Congreso de Estados Unidos.

El TLCAN fue aprobado en el Congreso de Estados Unidos por un margen relativamente amplio (234-200) considerando que existía una fuerte oposición, públicamente expresada, de los demócratas a dicho tratado. El debate pasional sobre el tratado galvanizó una coalición antilibre comercio, formada tanto por grupos de extrema izquierda como de extrema derecha preocupados por el impacto negativo del libre comercio con México.

Así, casi ocho años después, el Congreso estadounidense se opuso a otorgar al presidente la autoridad negociadora *fast track*, ahora llamada Autoridad de Promoción Comercial (TPA, por sus siglas en inglés). La fuerza de los grupos que se oponían a aceptar otros acuerdos de libre comercio se hizo patente sobre todo en las manifestaciones de Seattle cuando se llevaba a cabo la reunión de la Organización Mundial de Comercio en noviembre de 1999.³⁴

En suma, con las negociaciones del TLCAN, se rompió el histórico consenso bipartidista e interinstitucional (entre el Congreso y la Casa Blanca) respecto del objetivo de promover el libre comercio en el mundo. Dichas negociaciones se dieron en una coyuntura en que dominaba un sentimiento de gran preocupación por la competitividad de la economía estadounidense, especialmente frente a Japón y los llamados tigres asiáticos (Corea del Sur, Taiwán y Hong-Kong). El TLCAN fue la oportunidad para que los líderes sindicales en Estados Unidos reconquistaran la influencia política que habían perdido, haciendo de la lucha contra el libre comercio su bandera. Desde su perspectiva, mientras la globalización beneficia a las empresas porque éstas pueden reducir sus costos produciendo en países donde la mano de obra es más barata y no se respetan los derechos laborales, los trabajadores estadounidenses deben enfrentar esta competencia “desleal” a través de la importación de los bienes producidos en el exterior o bien de la fuga de capitales. Por ello, el resultado último es un deterioro de los estándares laborales en Estados Unidos y en el resto del mundo.

³³ *Ibid.*, 222. Sobre este punto véase también Frederick Mayer, *Interpreting NAFTA: The Science and Art of Political Analysis* (Nueva York: Columbia Press University, 1998).

³⁴ Riordan Roett, “US Policy towards Western Hemisphere Integration”, en Victor Bulmer-Thomas ed., *Regional Integration in Latin America and the Caribbean: The Political Economy of Open Regionalism* (Londres: Institute of Latin American Studies, University of London, 2001), 213-222.

Los grupos ambientalistas vieron la complementariedad de intereses con los grupos sindicales, que, sumado a sus recursos financieros, los hacían aliados valiosos. La coalición ambientalista también expresa una profunda convicción de que la competencia económica termina minando los estándares ambientales y se oponen a la subordinación de estos temas a los asuntos comerciales. Desde su perspectiva, el comercio internacional deteriora las regulaciones internacionales de medio ambiente, pues la competencia entre países en vía de desarrollo para atraer las inversiones conduce a una carrera hacia el fondeo en términos de dichas regulaciones.

Como afirma Roett, “aunque la batalla por el TLCAN se ganó, muchos piensan que la guerra por el libre comercio se perdió”.³⁵ Como hemos apuntado, el debate sobre el TLCAN en Estados Unidos terminó uniendo a grupos muy diversos e incluso de posiciones ideológicas contrarias. La polarización dentro de Estados Unidos fue tal que, en 1994, cuando el representante comercial de Estados Unidos (USTR, por sus siglas en inglés) propuso que la legislación para implementar la Ronda de Uruguay incluyera la extensión de la autoridad *fast track*, así como estándares laborales y ambientales, la comunidad de negocios, que había apoyado el TLCAN, se opuso tajantemente y logró que la Casa Blanca retirara la solicitud. Como lo mostraron los distintos intentos del gobierno de Clinton por conseguir la autoridad para negociar acuerdos comerciales, una propuesta que no incluyera asuntos laborales y ambientales estaba destinada a no obtener el apoyo de los demócratas; una propuesta que los incluyera provocaría el rechazo unánime de un Congreso dominado por una mayoría republicana.

La devaluación del peso en México a finales de 1994 y el efecto negativo que tuvo en los mercados latinoamericanos y en el Congreso estadounidense también explica la decisión de Clinton de posponer la solicitud de *fast track*. La crisis dio la oportunidad a los oponentes del TLCAN en Estados Unidos de lanzar una campaña contra los acuerdos de libre comercio, bloqueando así el plan de iniciar las negociaciones del acceso de Chile al TLCAN durante la Cumbre de Miami.³⁶ La nueva mayoría republicana en el Congreso, que era conservadora, estaba más interesada en su agenda de política interna que en asuntos de política exterior. Se opuso a ofrecer un plan de rescate para México y no mostró interés en promover una nueva iniciativa comercial, después de la tortuosa aprobación de la legislación para instrumentar el TLCAN. Asimismo, tanto para las elecciones de medio mandato en noviembre de 1994 como para la campaña presidencial de 1996, Clinton necesitaba el apoyo de los sindicatos, que para entonces ya eran un apoyo político y económico clave del Partido Demócrata. Otros eventos que complicaron el panorama político fueron la crisis asiática que se desató a mediados de 1997, así como la devaluación del real en Brasil y la moratoria en el pago de la deuda externa rusa.

³⁵ *Ibid.*, 215.

³⁶ Richard Feinberg, “Comparing Regional Integration in Non-Identical Twins: APEC and the FTAA”, *Integration and Trade* 4, no. 10, INTAL (enero-abril de 2000), en <<http://www2-irps.ucsd.edu/faculty/rfeinberg/Feinberg.pdf>> y Jeffrey Schott, *Prospects for Free Trade in the Americas* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2001).

Clinton finalmente decidió enviar su solicitud de autoridad de *fast track* en septiembre de 1997, pero tuvo que retirarla porque apenas 21 por ciento de los legisladores demócratas la apoyaban. Cuando la reintrodujo un año más tarde fue derrotada 243 contra 180 votos, con solamente 29 o 14.5 por ciento de los votos de los doscientos representantes demócratas. Su propuesta no incluía cuestiones laborales, por lo que quedó claro que aún no existía un consenso bipartidista en cuanto a los objetivos de la política exterior comercial de Estados Unidos. Mientras muchos republicanos insistían en que los temas ambientales y laborales no eran asuntos a tratar en la legislación de *fast track*, para casi todos los demócratas eran prioritarios.

En el verano de 2002, el presidente George W. Bush obtuvo la aprobación por parte del Congreso de la autoridad de promoción comercial, lo que permitió negociar la nueva ronda de la OMC, el ALCA y otros acuerdos bilaterales. Aun con esta autoridad no se ha logrado reconstruir el consenso en torno a la política exterior comercial de Estados Unidos que existió durante décadas y permitió promover el libre comercio en el mundo. En un contexto donde prevalece una percepción popular negativa en torno al TLCAN y al libre comercio en general, no se ha reconstruido la poderosa coalición del sector privado que apoyó y permitió la aprobación del TLCAN. La aceptación de la autoridad para promover el comercio implicó pagar un alto precio en términos de las concesiones hechas a los grupos proteccionistas (agricultura y acero, por ejemplo), así como de la independencia relativa del Ejecutivo para negociar acuerdos, puesto que se creó un mecanismo de supervisión en el Congreso.

La propuesta de Bush, que presentó originalmente al Congreso el 10 de mayo de 2001, incluía trece objetivos, algunos referidos a la protección de estándares laborales y ambientales en los acuerdos comerciales. A pesar de esto y de algunas concesiones importantes, tuvo lugar un intenso debate que dividió al Congreso en términos partidistas. Finalmente, la Cámara de Representantes aprobó tal solicitud el 6 de diciembre de 2001, pero apenas por un voto de 215 contra 214. La mayoría de los congresistas del Partido Demócrata se opuso, pues votaron a favor solamente 21 de 211 demócratas, comparado con 194 de 221 republicanos.

La controversia sobre los asuntos ambientales y laborales, que tuvo lugar en la Cámara de Representantes, no se repitió en el Senado, pero predominaron los asuntos laborales, en particular, la discusión sobre la Ayuda para el Ajuste por los Efectos del Comercio (Trade Adjustment Assistance), así como garantías de que prevalecerían las reglas estadounidenses de remedio comercial (antidumping e impuestos compensatorios). Los demócratas buscaban que la asistencia a los trabajadores fuera sustancial. Los senadores que representaban a estados productores de acero también querían garantías de que la autoridad para promover el comercio no debilitaría la legislación estadounidense sobre antidumping. Les preocupaba la decisión del gobierno de Bush de haber aceptado la introducción del tema como parte de las negociaciones de la nueva ronda comercial multilateral de Doha. A fin de conseguir la autoridad para negociar acuerdos comerciales, Bush impuso aranceles de hasta 30 por ciento en la mayoría de las importaciones de acero. Con ello, consiguió la aprobación del Senado de la legislación que le otorgaba la autoridad de promoción del comercio.

En este contexto polarizado, es difícil prever la aceptación de grandes iniciativas que signifiquen la negociación de esquemas institucionales más formales con México y Canadá. Una integración estrictamente económica, que profundice el modelo del TLCAN en América del Norte, enfrentaría la oposición de los grupos sindicalistas y ambientalistas, y por tanto de una mayoría de demócratas; mientras que los republicanos se opondrían a una integración más favorable a los intereses de esos grupos que pugnan por la introducción de derechos sociales en cualquier nuevo esquema de profundización o nuevas estructuras institucionales en América del Norte.

Destler concluye su seminal estudio sobre la política comercial estadounidense confiando en que los líderes de ese país manejarán las presiones internas para continuar promoviendo el libre comercio.³⁷ Implícita en su conclusión y a lo largo de su libro predomina la idea de que todo es posible, una OMC, un TLCAN o incluso la participación de Estados Unidos en acuerdos u organismos internacionales comerciales donde la superpotencia no goce de un poder de veto, siempre y cuando en dichos acuerdos Estados Unidos vea expresados sus intereses. El factor clave es el liderazgo por parte del Ejecutivo de Estados Unidos para emprender un proyecto internacional que pueda compaginar con una mayoría de los intereses fragmentados y locales que se expresan en el Congreso de ese país.

Pero aun si logran sortearse estos obstáculos generados con el debate en torno al TLCAN, es previsible, sin embargo, que perdure un enfoque pragmático en las preferencias estadounidenses respecto de las instituciones regionales en América del Norte. Este enfoque prevalecería en cualquier conjunto de instituciones regionales, particularmente frente a la receta de cómo enfrentar los problemas de desigualdad. Las dificultades para reformar el Bandan en lo fundamental son un ejemplo claro de las preferencias por mantener un enfoque de mercado para abordar los asuntos vinculados con el desarrollo económico.

Las otras resistencias a la integración: la defensa de la soberanía en Canadá y México frente a su vecino común

Como argumenta Pastor, otro obstáculo para avanzar en la profundización de la integración norteamericana es la preferencia de México y Canadá por el bilateralismo. “Es una reacción perfectamente natural de dos países que difícilmente pueden verse estando entre un elefante gigante que duerme o corre entre ellos”.³⁸ Este autor explica tal enfoque bilateral a partir de la disparidad económica entre México y sus dos socios comerciales, puesto que las diferencias culturales han disminuido.³⁹ Esta disparidad se traducía en agendas bilaterales muy distintas: mientras la migración y el narcotráfico son temas centrales en la relación México-Estados Unidos,

³⁷ Destler, *American Trade...*, 279.

³⁸ Pastor, *Toward a North American Community...*, 130.

³⁹ *Ibid.*, 150.

en el caso de Canadá, la agenda bilateral con su vecino del sur estuvo dominada por conflictos comerciales y otros asuntos relacionados con la pesca, los bosques y las cuestiones culturales.

No obstante, y precisamente por estas asimetrías, México propuso profundizar la integración norteamericana siguiendo el modelo europeo. El primer ministro canadiense Jean Chrétien recibió con poco entusiasmo, por no decir frialdad, la propuesta, y desde entonces el gobierno canadiense prefirió avanzar gradual y muy cautelosamente en la agenda de cooperación trilateral. Para ser justos, habrá que decir que quizá la actitud del gobierno federal ahora es un poco menos desfavorable de aquélla que tiende a imperar en algunos sectores de la sociedad canadiense, particularmente entre los intelectuales. En estos círculos también predomina la opinión de un enfoque a dos velocidades en la integración norteamericana que refleje una realidad donde las agendas de Canadá y México con Estados Unidos son radicalmente distintas. Esta visión se vio reforzada con los sucesos del 11 de septiembre.

Lo cierto es que México de todas maneras mantuvo una actitud ambivalente frente a integración norteamericana. Como Canadá, desde la firma del TLCAN, Canadá y México mostraron muy poco entusiasmo para promover los lazos entre las sociedades de los tres países y para lograr que Estados Unidos viera en la profundización de la integración y en la coordinación de esfuerzos con sus vecinos una vía para la solución de problemas comunes. Esta actitud de negligencia benigna hacia la profundización de la integración norteamericana es comprensible a partir de la tendencia histórica de México y Canadá a ver en la diversificación de sus relaciones internacionales un contrapeso natural a la influencia de Estados Unidos, como se muestra más adelante. Aún no se secaba la tinta de la firma en el TLCAN y ya diversos sectores en México exigían la diversificación de los lazos económicos de México. Esta ambigüedad también es evidente en el propio planteamiento del gobierno de Fox de avanzar simultáneamente en la profundización de la integración norteamericana y en el multilateralismo.

En todo caso, los terribles acontecimientos del 11 de septiembre implicaron un regreso al enfoque bilateral de manera aún más marcada. A pesar de que la coyuntura presentaba una oportunidad para desarrollar un esquema conjunto de seguridad, Canadá mantuvo su preferencia por manejar pragmáticamente su relación “privilegiada” con Estados Unidos y a partir de un enfoque de “diplomacia silenciosa”. Desde esta perspectiva la opción del TLCAN continuaba siendo la mejor para Canadá.

Razones históricas y culturales siguen pesando para entender la actitud canadiense de no abrazar automáticamente la iniciativa norteamericana del presidente Fox. También explican la ambivalencia de México, y en particular de algunas de sus elites, frente a la integración norteamericana.

Así una barrera a seguir el modelo europeo e incluso a avanzar gradualmente en la profundización de la integración es el nacionalismo en Canadá y México. La condición fundamental de ser vecinos de Estados Unidos ha tenido una serie de implicaciones importantes para estas naciones. Una de ellas es el papel de Estados Unidos y de la geopolítica en la concepción del nacionalismo de estos países.

Por ejemplo, ambos caen en la esfera de influencia estratégica estadounidense, dependen del amplio mercado y de los flujos de inversión estadounidenses, y están sujetos a una creciente interdependencia económica, si bien asimétrica, respecto de la economía del vecino poderoso.

A pesar de los beneficios económicos que ofrece la cercanía al mercado más grande del mundo (también como importante fuente de financiamiento), México al igual que Canadá han mantenido, históricamente, la reafirmación de su autonomía nacional frente a Estados Unidos en tanto objetivo fundamental de su política exterior. Estados Unidos, además, ha jugado un papel central en la consolidación de México y Canadá como países independientes. Como ha afirmado Bernardo Mabire, México y Canadá comparten

un pasado colonial y la vecindad con un país más poderoso [...] se asemejan por su vacilación, a medida que cobraron conciencia de existir como sociedades singulares, respecto a si debían apegar-se a su herencia europea o acentuar los rasgos derivados del arraigo en América; ambos optaron por sugerir una combinación de los dos legados, en la que quisieron ver el fundamento de la originalidad a la que finalmente se apegaron.⁴⁰

Los legados históricos y culturales de estos países hicieron que mientras uno enfatizaba la necesidad de preservar su identidad nacional frente a Estados Unidos, el otro daba prioridad a su autonomía política.

Canadá, particularmente el inglés, lejos de aceptar la cercanía cultural con Estados Unidos, optó por la reafirmación de la identidad nacional frente al vecino del sur, la cual se convirtió en una preocupación constante a lo largo de su historia. Este dilema histórico de la identidad canadiense tendría su origen, según Seymour Martin Lipset, en la revolución estadounidense, que marcó el surgimiento de dos naciones (una de la revolución y la otra, de la contrarrevolución), lo que habría generado una ideología excepcional en Estados Unidos y a un problema perenne en la definición de una identidad nacional en Canadá.⁴¹ De ahí, explica Lipset, la inclinación de los canadienses a definirse por referencia a lo que no son: estadounidenses. Esto los convierte en “los estadounidenses más antiguos y permanentes del mundo”.⁴² A esto se suma la ambivalencia cultural de Canadá, expresión de las rupturas originales entre las dos comunidades nacionales fundadoras, vinculadas con Gran Bretaña y con Francia, respectivamente.

Puesto que México y Estados Unidos son herederos de legados históricos y culturales muy distintos, la preocupación en México por preservar su identidad frente al vecino del norte surge de elementos distintos de los de Canadá. Estados Unidos

⁴⁰ Bernardo Mabire, “Cultura, política y comercio exterior: los casos de México y Canadá”, en Gustavo Vega Cánovas, *Liberación económica y libre comercio en América del Norte* (México: El Colegio de México, 1993), 419-420.

⁴¹ Seymour Martin Lipset, *La división continental. Los valores y las instituciones de los Estados Unidos y Canadá* (México: Fondo de Cultura Económica, 1993), 19.

⁴² *Ibid.*, 74-75.

no significó nunca un riesgo para la identidad cultural mexicana, pero sí una amenaza constante a la soberanía nacional, tanto en términos territoriales como de autonomía política. Desde que nuestro país adquirió su independencia formal de España y hasta la revolución de 1910, la actividad internacional de México se centró en resistir, sobre todo, el expansionismo de Estados Unidos, pero también el de otras potencias mundiales como Gran Bretaña y Francia. En lo que se refiere a Canadá, las aspiraciones de expansión territorial estadounidense fueron contrarrestadas por la dinámica del equilibrio de poder internacional. Pero esto no sucedió con México. Por ello, con la pérdida de más de la mitad de su territorio a mediados del siglo XIX, y hasta fechas muy recientes, el referente básico del nacionalismo mexicano fue el vecino país del norte.⁴³

En el siglo pasado, sobre todo después de la segunda guerra mundial, la abrumadora presencia de Estados Unidos se dejó sentir tanto en la política exterior como en el ámbito económico. La creciente dependencia económica de México y Canadá determinaba el predominio del vecino poderoso en la agenda de política exterior de ambos países, con lo cual se estrechaban aún más los márgenes de independencia en otras áreas. Esta situación se agravó con la guerra fría; el que los territorios de cada uno de los dos países cayeran dentro del “imperativo categórico” en el esquema de seguridad nacional de Estados Unidos trajo como consecuencia, desde las perspectivas mexicana y canadiense, limitaciones a su libertad de acción política en el contexto internacional.⁴⁴

En el contexto de la posguerra, a los ojos de Estados Unidos, México adquirió relevancia no sólo por el valor estratégico de su territorio sino también por la preocupación estadounidense respecto de la estabilidad política interna mexicana. Esta inquietud se convirtió en el fundamento de una “relación especial” de México con Estados Unidos, dentro de la relación especial que ese país otorgaba ya a América Latina por cuestiones de seguridad. Para México, dicha relación significaba un tratamiento preferencial a las exportaciones mexicanas y “la disposición de [Estados Unidos] para cooperar en la resolución de problemas económicos de México”.⁴⁵ Significaba asimismo la aceptación estadounidense de la utilización de la política exterior y de pronunciamientos nacionalistas por parte del gobierno mexicano con fines de legitimación interna, a cambio de que se mantuviera una estabilidad política en México y que esto no significara un giro hacia la izquierda radical del régimen político.

Por su parte, Canadá también recibió un tratamiento especial por parte de Estados Unidos, pero con base en elementos distintos. La estabilidad política interna

⁴³ Josefina Vázquez y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos: un ensayo histórico (1766-1980)* (México: El Colegio de México, 1982), 141.

⁴⁴ Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior mexicana* (México: El Colegio de México, 1976), 87-92 y Guadalupe González, “Tradiciones y premisas de la política exterior de México”, en Rosario Green y Peter H. Smith, coords., *La política exterior y la agenda México-Estados Unidos*, trabajos preparados para la Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos (México: Fondo de Cultura Económica, 1989), 43-44.

⁴⁵ Informe de la Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos, *El desafío de la interdependencia: México y Estados Unidos* (México: Fondo de Cultura Económica, 1988), 25

o el signo ideológico de los gobiernos canadienses no eran fuentes de preocupación para la seguridad estadounidense, sino la defensa del espacio aéreo continental. A cambio del apoyo militar y diplomático canadiense a la defensa de los intereses estratégicos continentales e internacionales de Estados Unidos, este último ofreció a Canadá tanto concesiones económicas como excepciones a distintas políticas estadounidenses que pudieran afectar los intereses canadienses.⁴⁶

Canadá y México mostraron su integración incondicional al bloque occidental durante la guerra fría; sin embargo, esa asociación y la creciente interdependencia económica con Estados Unidos generaban un dilema para los dos países: lograr un equilibrio entre el objetivo principal de evitar conflictos con Estados Unidos que pudieran traducirse en costos económicos y mantener la autonomía nacional. De ahí surgió un entendimiento tácito con Estados Unidos: éste reconocía y aceptaba el derecho de México y de Canadá a mantener un curso independiente en su política exterior, siempre y cuando lo hiciera en aquellos asuntos que no fueran de fundamental importancia para Estados Unidos y sí para ellos. A cambio de ello, Canadá y México cooperaban en los temas que, no siendo de su prioridad, fueran fundamentales para Estados Unidos.⁴⁷ Hasta la década de los sesenta, México optó por una política internacional más bien aislacionista⁴⁸ buscando seguir una línea independiente que pudiera moderar las políticas de las grandes potencias. Canadá en cambio siguió una política internacional activa, aunque se expresaba a través de una diplomacia silenciosa.⁴⁹

Por décadas, entonces, estos dos países buscaron mantener una cierta distancia sobre todo política frente a su vecino del norte, con el que sin embargo se estrechaban gradual pero inexorablemente los vínculos económicos.

Convergencia limitada en América del Norte

Los avances en la consolidación de la integración europea, el prolongado estancamiento de las pláticas de la Ronda Uruguay y el creciente proteccionismo en Estados Unidos explican, entre otros factores de la década de los ochenta, la convergencia histórica que se da entre México y Canadá en torno a la opción de América del Norte. Ahí pueden encontrarse tanto las causas de la decisión del gobierno conservador del canadiense Brian Mulroney (1984-1994) para firmar, en 1987, el

⁴⁶ Véanse John W. Holmes, *Life with Uncle: The Canadian-American Relationship* (Toronto: Toronto University Press, 1981) y Charles Doran, *Forgotten Partnership* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1984).

⁴⁷ Ojeda, *Alcances...*, 93; David Leyton-Brown, "Managing Canada-United States Relations in the Context of Multilateral Alliances", en Lauren McKinsey y Kim Richard Nossal, comps., *America's Alliances and Canadian-American Relations* (Toronto, On.: Summerhill Press, 1988), 163-164.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Kim Richard Nossal, *The Politics of Canadian Foreign Policy* (Scarborough, Ont.: Prentice-Hall Canada, 1985), 53-60 y Tom Keating, "The Future of Canadian Multilateralism", en Maureen Appel Molot y Harald von Riekhoff, comps., *A Part of the Peace. Canada among Nations 1994* (Ottawa: Carleton University Press, 1994), 55-75.

Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos como las del gobierno mexicano del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) para proponer, en 1990, un acuerdo similar a Estados Unidos. El nuevo rumbo significó un giro fundamental en el objetivo histórico compartido por Canadá y México de rehusarse a aceptar la idea de un futuro común con Estados Unidos (aunque este objetivo histórico se había ido convirtiendo, desde el fin de la segunda guerra mundial, prácticamente en retórica política; tanto para Canadá como para México, la realidad había ido apuntando a una mayor y creciente integración económica con Estados Unidos).

El primer ministro Mulroney se propuso, como objetivo prioritario de su política exterior, restablecer la relación especial Canadá-Estados Unidos que había prevalecido desde la segunda guerra mundial y que se había roto durante los años setenta.⁵⁰ El apoyo a la Iniciativa de Defensa Estratégica del gobierno de Ronald Reagan y la propuesta de negociar un tratado de libre comercio entre los dos países fueron algunos signos del nuevo giro de la política exterior canadiense. Aunque ese acercamiento se ha atribuido a la coincidencia en la orientación ideológica entre Mulroney y el entonces presidente estadounidense, el contexto internacional adverso a la seguridad, sobre todo a la seguridad económica, de Canadá fue un factor determinante.

Además del resurgimiento de la tensión este-oeste, a principios de los años ochenta prevalecía un ambiente proteccionista tanto en el Congreso estadounidense como en Europa. Así lo mostró la reunión ministerial del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), de 1983, la cual terminó en acusaciones entre los países más desarrollados por las prácticas proteccionistas que imponían unos contra otros, lo que cuestionaba la efectividad del organismo comercial. Este contexto exacerbaba la vulnerabilidad estructural de la economía canadiense, pequeña y abierta y, por lo tanto, muy dependiente del comercio internacional. Mulroney rompió su promesa de campaña y, fuera de la posición legendaria de su partido, propuso la negociación de un esquema preferencial de libre comercio continental que garantizara el acceso de los productos canadienses al mercado nacional más grande del mundo.

Al igual que Canadá, México propuso negociar un acuerdo de libre comercio con el vecino poderoso como una estrategia defensiva. Aunque son varios los factores que explican la apertura económica mexicana y el acercamiento gubernamental sin precedentes a Estados Unidos, dos de ellos tuvieron un peso fundamental: el contexto económico internacional y el éxito de las medidas de liberalización comercial que se habían introducido previamente, como la entrada de México al GATT en 1987.⁵¹ A principios de los años noventa, parecería que el gobierno mexicano había

⁵⁰ David Leyton-Brown, "A Refurbished Relationship with the United States" y Michael K. Hawes, "Canada-US Relations in the Mulroney Era: How Special the Relationship?", en Brian W. Tomlin y Maureen Appel Molot, comps., *Canada among Nations. The Tory Record 1988* (Toronto: James Lorimer, 1989), 171-207.

⁵¹ Véase Blanca Torres y Pamela S. Falk, comps., *La adhesión de México al GATT. Repercusiones internas e impacto sobre las relaciones México-Estados Unidos* (México: El Colegio de México, 1989).

llegado a la conclusión de que el contexto internacional no daba opciones para la diversificación comercial del país; ante la creación de bloques regionales en el mundo, veía necesario aceptar la creciente integración con la economía estadounidense y, por lo tanto, explotar las ventajas derivadas de la cercanía con Estados Unidos y asegurar el acceso de los productos mexicanos a ese mercado.⁵² El TLCAN fue visto como una estrategia encaminada sobre todo a atraer inversiones, que eran necesarias para la recuperación económica de México.

El TLCAN entonces institucionalizó el compromiso de México con la apertura económica como el modelo de desarrollo y a afianzar la voluntad de mantener una relación más estrecha con Estados Unidos. A cambio México aseguraba la apertura del mercado estadounidense, que era clave para el éxito del nuevo modelo de exportación, así como el flujo de inversiones sin las cuales era imposible la modernización económica. Desde la perspectiva mexicana, además, en el TLCAN se había preservado la soberanía pues México aparecía como un socio igualitario frente a sus dos socios más desarrollados. Por ejemplo, en ningún lugar del TLCAN se otorga un tratamiento diferenciado a México por ser un país en vías de desarrollo ni por la enorme diferencia en los niveles de desarrollo entre éste y sus dos socios comerciales. El desarrollo de un texto amplio y detallado servía a los intereses del gobierno mexicano en turno pues no se creaban instituciones supranacionales donde fuera evidente el predominio del vecino del norte.

Según un pronóstico, en la medida en que México transitaba hacia un modelo de economía abierta y que el comercio exterior se convertía en el motor del crecimiento económico nacional, la política exterior mexicana se volvería más pragmática, con el consiguiente alejamiento de su tradicional sello nacionalista, ideológico y antiestadunidense, que obligaba a mantener, por lo menos en la retórica, una distancia con el vecino poderoso.⁵³ Sin embargo, a la luz de la última década, queda claro que el TLCAN no generó un consenso entre la población mexicana para promover un mayor acercamiento con Estados Unidos.

Desde la perspectiva de la política exterior tradicional de México, el acercamiento explícito e institucionalizado con Estados Unidos representó un cambio profundo tanto en la sustancia como en la forma de la política internacional de México que históricamente enarboló un nacionalismo que tendía a ser antiestadunidense. El TLCAN no resolvió, más bien exacerbó la histórica ambivalencia de México frente a Estados Unidos y creó una disyuntiva que no existía antes de dicho acuerdo entre los objetivos, por un lado, de crecimiento económico y, por otro, de independencia política sobre todo frente a Estados Unidos. Esta actitud ambiva-

⁵² Para una revisión más amplia y detallada sobre los factores y el contexto que explican la causa de la decisión a favor del libre comercio con Estados Unidos, véase Emilio Zebadúa, "Del Plan Brady al TLC: la lógica de la política exterior mexicana, 1988-1994", *Foro Internacional* xxxiv, no. 4 (octubre-diciembre de 1994): 626-651.

⁵³ Para una discusión sobre los cambios y las ambivalencias ideológicas en la política exterior del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, véase Bernardo Mabire, "El fantasma de la antigua ideología y su resistencia al cambio de la política exterior en el sexenio de Salinas de Gortari", 545-571.

lente estuvo presente en la posición que adoptó el gobierno de Vicente Fox para ofrecer su solidaridad con el gobierno estadounidense por los ataques del 11 de septiembre y, sobre todo, frente a la intervención militar de Estados Unidos en Irak. Habrá que recordar que en ese momento México era miembro del Consejo de Seguridad de la ONU. Mientras el sector privado abogaba por apoyar a Estados Unidos, la elite política exigía oponerse a dicha política de intervención.

La propuesta de Fox de profundizar la integración tiene fundamento primero en la filosofía del cambio que propugnó desde el principio del gobierno y que buscaba alinear la política exterior mexicana con la realidad tanto del país como de un mundo que se había transformado profundamente desde el fin de la guerra fría. Segundo, la propuesta de Fox se basaba en el hecho de que, a una década de entrada en vigor del TLCAN, la creciente integración de la economía mexicana a la región de América del Norte había sido positiva en términos de crecimiento del comercio y de la inversión,⁵⁴ pero no se tradujo en mayor bienestar para todos los mexicanos. De hecho, se exacerbó la desigualdad al interior de México.

Por ello cobró relevancia la sugerencia de seguir el ejemplo europeo, en particular en lo que se refiere a los fondos estructurales, de desarrollo regional y de cohesión social que puedan orientarse, como en Europa, a regiones menos favorecidas —aquéllas que no tienen una ventaja comparativa—, a fin de compensar por los flujos de IED que naturalmente van a las regiones más desarrolladas. Más que las compensaciones directas a las regiones, hay un especial interés en entender mejor la experiencia de países como Irlanda, España y Portugal en la inversión pública en proyectos de infraestructura y de promoción para la acumulación del capital humano, más específicamente en los programas educativos y aquellos orientados a mejorar las regulaciones laborales. Por ejemplo, algunos estudios sugieren que estos fondos de cohesión pueden ayudar a contener los flujos migratorios en las regiones desfavorecidas, siempre y cuando parte de este financiamiento público se destine a la educación y al desarrollo de capital humano.⁵⁵

Consideraciones finales

Como hemos mostrado en estas páginas, existen obstáculos políticos formidables en los tres países de América del Norte para profundizar la integración siguiendo

⁵⁴ El aumento del comercio intrarregional ha sido espectacular: 106 por ciento entre 1993 y 2002, mientras el comercio extrarregional creció solamente 42 por ciento. Las exportaciones de México a Estados Unidos registraron una tasa de crecimiento promedio anual de 14 por ciento en el mismo período y aquéllas de Estados Unidos a México fueron del orden de 10 por ciento anual. Mientras México recibía en promedio entre tres mil y cinco mil millones de dólares anuales de IED entre 1980 y 1993, esa cifra subió a 13 mil millones de dólares en la primera década del TLCAN. Gracias a la existencia de este tratado, México pudo recuperarse rápidamente después de la crisis financiera de 1995. Sin el tratado, México no hubiera podido explotar en su totalidad el rápido crecimiento que registró la economía estadounidense.

⁵⁵ Pastor, *Toward a North American Community...*, 141-142.

el modelo europeo. Es en Estados Unidos donde se presentan los impedimentos políticos más importantes, debido a la predisposición del vecino poderoso, particularmente en el Congreso, contra la creación de instituciones supranacionales. Tampoco existe un ánimo desde la perspectiva sociocultural para establecer mecanismos orientados a reducir la desigualdad en la región, a menos que éstos estén basados en la racionalidad del mercado. Estas barreras, sin embargo, no son inamovibles. Un escenario favorable a la profundización de la integración depende tanto de una configuración de fuerzas políticas en el Congreso de Estados Unidos como de la voluntad del Ejecutivo de ese país para emprender un liderazgo en América del Norte. Seguramente el modelo europeo no tiene futuro en América del Norte. Nada impide, sin embargo, que esta región busque el propio. El TLCAN demostró que la coordinación trilateral es posible cuando aquélla se fundamenta en el interés nacional de los tres socios comerciales. La experiencia de los últimos diez años también puso en evidencia las virtudes y los límites de este modelo. Quizá estos países puedan comenzar por arreglar el andamiaje institucional existente y partir de estos ajustes puedan proponer nuevas formas de cooperación basadas en el interés nacional, que profundicen la integración regional.

Fuentes

BELANGER, LOUIS y GORDON MACE

2004 "What Institutional Design for North America?", en Sidney Weintraub, Alan M. Rugman y Gavin Boyd, eds., *Free Trade in the Americas. Economic and Political Issues for Governments and Firms*. Northampton, Mass.: Edward Elgar Publishing.

BOK, DEREK

1998 *State of the Nation*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

COMISIÓN SOBRE EL FUTURO DE LAS RELACIONES

MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

1988 *El desafío de la interdependencia: México y Estados Unidos*. México: Fondo de Cultura Económica.

DESTLER, I. M.

1997 *American Trade Politics*, 3a. edición. Washington, D.C.: Institute for International Economics y Twentieth Century Fund.

DORAN, CHARLES

1984 *Forgotten Partnership*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

FEATHERSTONE, KEVIN y ROY H. GINSBERG

1996 *The United States and the European Union in the 1990s. Partners in Transition*. Nueva York: St. Martin's Press.

FEINBERG, RICHARD

2000 "Comparing Regional Integration in Non-Identical Twins: APEC and the FTAA", *Integration and Trade* 4, no. 10, INTAL (enero-abril), en <<http://www2-irps.ucsd.edu/faculty/rfeinberg/Feinberg.pdf>>.

FISHLOW, ALBERT, SHWERMAN ROBINSON y RAÚL HINOJOSA-OJEDA

1991 "Proposal for a North American Regional Development Bank", documento preparado para la conferencia organizada por el Federal Reserve Bank of Dallas. Dallas, Tex., 14 de junio.

GOLDSTEIN, JUDITH

1988 "Ideas, Institutions and American Trade Policy", en G. John Ikenberry, David Lake y Michael Mastanduno, eds., *The State and American Foreign Economic Policy*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

GONZÁLEZ, GUADALUPE

1989 "Tradiciones y premisas de la política exterior de México", en Rosario Green y Peter H. Smith, coords., *La política exterior y la agenda México-Estados Unidos*, trabajos preparados para la Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos. México: Fondo de Cultura Económica.

HARTZ, LOUIS

1955 *The Liberal Tradition in America*. San Diego, Ca.: Harvest Book, 1955, p. 43.

HAWES, MICHAEL K.

1988 "Canada-US Relations in the Mulroney Era: How Special the Relationship?", en Brian W. Tomlin y Maureen Appel Molot, comps., *Canada among Nations. The Tory Record 1988*. Toronto: James Lorimer.

HOLMES, JOHN W.

1981 *Life with Uncle: The Canadian-American Relationship*. Toronto: Toronto University Press.

HUNTINGTON, SAMUEL

1999 "American Ideals versus American Institutions", en G. John Ikenberry, ed., *American Foreign Policy*. Nueva York: Longman.

IKENBERRY, G. JOHN

- 2003 “State Power and the Institutional Bargain: America’s Ambivalent Economic and Security Multilateralism”, en Rosemary Foot, S. Neil MacFarlane y Michael Mastanduno, eds., *US Hegemony and International Organizations*. Oxford: Oxford University Press.

KEATING, TOM

- 1994 “The Future of Canadian Multilateralism”, en Maureen Appel Molot y Harald von Riekhoff, comps., *A Part of the Peace. Canada among Nations*. Ottawa: Carleton University Press.

KEOHANE, ROBERT O.

- 1989 *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- 2002 *Power and Governance in a Partially Globalized World*. Nueva York: Routledge.

KRASNER, STEPHEN

- 1990 “México y Estados Unidos”, Blanca Torres, ed., *Interdependencia: ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?* México: El Colegio de México.

LEYTON-BROWN, DAVID

- 1988 “Managing Canada-United States Relations in the Context of Multilateral Alliances”, en Lauren McKinsey y Kim Richard Nossal, comps., *America’s Alliances and Canadian-American Relations*. Toronto, Ont.: Summerhill Press.
- 1989 “A Refurbished Relationship with the United States”, en Tomlin y Appel Molot, comps., *Canada among Nations...*

LIPSET, SEYMOUR MARTIN

- 1996 *El excepcionalismo norteamericano. Una espada de dos filos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- 1993 *La división continental. Los valores y las instituciones de los Estados Unidos y Canadá*. México: Fondo de Cultura Económica.
- 1990 *Continental Divide: The Values and Institutions of the United States and Canada*. Nueva York: Routledge.

LUCK, EDWARD C.

- 2003 “American Exceptionalism and International Organization: Lessons from the 1990s”, en Rosemary Foot, S. Neil MacFarlane y Michael Mastanduno, eds., *US Hegemony and International Organizations*. Oxford: Oxford University Press.

MABIRE, BERNARDO

1993 "Cultura, política y comercio exterior: los casos de México y Canadá", en Gustavo Vega Cánovas, *Liberación económica y libre comercio en América del Norte*. México: El Colegio de México.

1994 "El fantasma de la antigua ideología y su resistencia al cambio de la política exterior en el sexenio de Salinas de Gortari", *Foro Internacional* XXXIV, no. 4 (octubre-diciembre).

MAYER, FREDERICK

1998 *Interpreting NAFTA: The Science and Art of Political Analysis*. Nueva York: Columbia Press University.

OJEDA, MARIO

1976 *Alcances y límites de la política exterior mexicana*. México: El Colegio de México.

PASTOR, ROBERT

2001 *Toward a North American Community. Lessons from the Old World for the New*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.

RICHARD NOSSAL, KIM

1985 *The Politics of Canadian Foreign Policy*. Scarborough, Ont.: Prentice-Hall Canada.

ROETT, RIORDAN

2001 "US Policy towards Western Hemisphere Integration", en Victor Bulmer-Thomas, ed. *Regional Integration in Latin America and the Caribbean: The Political Economy of Open Regionalism*. Londres: Institute of Latin American Studies, University of London.

SCHOTT, JEFFREY

2001 *Prospects for Free Trade in the Americas*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.

THE WHITE HOUSE

2002 Fact Sheet, 22 de marzo.

TORRES, BLANCA

2002 "Rowing Upstream", en Carolyn L. Deere y Daniel C. Esty, eds., *Greening the Americas. NAFTA Lessons for Hemispheric Trade*. Cambridge, Mass., The MIT Press.

TORRES, BLANCA y PAMELA S. FALK, comps.

1989 *La adhesión de México al GATT. Repercusiones internas e impacto sobre las relaciones México-Estados Unidos*. México: El Colegio de México.

VÁZQUEZ, JOSEFINA y LORENZO MEYER

1982 *México frente a Estados Unidos: un ensayo histórico (1766-1980)*. México: El Colegio de México.

WEBER, STEVEN

1997 "Institutions and Change", en Michael W. Doyle y G. John Ikenberry, *New Thinking in International Relations Theory*. Boulder, Colo.: Westview Press.

WEINTRAUB, SYDNEY

1997 *NAFTA: What Comes Next?* Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies.

ZEBADÚA, EMILIO

1994 "Del Plan Brady al TLC: la lógica de la política exterior mexicana, 1988-1994", *Foro Internacional* XXXIV, no. 4 (octubre-diciembre).