



---

# Integración México-Estados Unidos en el TLCAN: ¿nuevo regionalismo Norte-Sur?\*

---

Alejandro Chanona Burguete\*\*

---

## Resumen

En este artículo se analiza la relación México-Estados Unidos de los últimos años, la cual ha sufrido cambios trascendentales, como el TLCAN.

El autor sostiene que la integración entre México y Estados Unidos podría tener significados relevantes no sólo para las Américas, sino también para la comprensión del "nuevo regionalismo", es decir, el regionalismo Norte-Sur. En este contexto, afirma que la principal cuestión para este sistema de relaciones es definir si algunos países en desarrollo, como México, pueden beneficiarse del mismo. Sin embargo, reconoce que lo que México ha logrado al incorporarse al TLCAN con Estados Unidos difícilmente puede ser logrado por otros países en virtud de la originalidad de este proceso. Por último, argumenta que este mecanismo de integración regional representa una experiencia que exige esfuerzos teóricos para explicarlo dada su singularidad.

Si hace diez años se nos hubiera preguntado sobre la posibilidad de que atestigüáramos un "proceso de integración regional" en Norteamérica incluyendo su región sur, México, la respuesta habría sido que no había forma de que ésta se realizara. ¿Por qué? Porque no era del todo claro cómo podrían converger los tres países norteamericanos. Recordemos que el Acuerdo de Libre Comercio (ALC) de 1989 entre Canadá y Estados Unidos estaba ya presente en la escena internacional. Por consiguiente, no era necesario mejorar la relación regional con su vecino del sur. De hecho, México

## Abstract

This article analyzes Mexico-United States relationship in the latest years, which has registered important changes such as NAFTA. The author argues that this relationship is outstanding not only for the American continent, but to understand the "new regionalism" or North-South regionalism. He affirms that the most important issue in that system is to define if developing countries can get benefits from it. However, he recognizes that Mexico's experience in NAFTA is not easy to repeat because of process' originality. Finally, he argues that NAFTA is a topic which requires theoretical efforts in order to be well explained because of its singularity.

estaba más identificado con América Latina y del Sur y no tenía una identidad "norteamericana"; incluso durante la Guerra Fría fue visto como parte del "patio trasero" de Estados Unidos, percepción con más connotaciones de seguridad nacional que de economía regional. Por lo tanto, las teorías de la integración o las teorías del regionalismo contemporáneo no fueron usadas para analizar la naturaleza de las relaciones México-Estados Unidos.

No obstante, en los años noventa esta región emergió con la negociación e implementación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el cual entró en vigor en 1994. El TLCAN no tenía precedente. No hubo un ejemplo similar que pudiera ser comparado con la relación de tales socios asimétricos involucrados en un proceso de integración regional.

En vista de la original experiencia del TLCAN y a pe-

\* Traducción de Alma Rosa Amador Iglesias.

\*\* Doctor en Ciencia Política en el área de Economía de la Integración Regional (Ph.D. in Government) por la Universidad de Essex, Inglaterra. Actualmente es secretario general de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y vicepresidente general de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI).

sar del hecho de que actualmente la bibliografía ha proliferado<sup>1</sup> para analizar el insólito caso de la particular integración México-Estados Unidos, su análisis continúa subteorizado. En otras palabras, se han hecho intentos por reconstruir su historia y su impacto sobre los tres miembros del TLCAN, no obstante que el análisis específico acerca qué tan relevante es este caso para las teorías actuales del regionalismo se encuentra en los albores de su desarrollo. Aún más, el TLCAN es usualmente caracterizado como la continuación del ALC o como el principio del 'Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que abarcará América Latina y Central, así como Estados Unidos y Canadá, siguiendo el anuncio del presidente George Bush de la Iniciativa de las Américas en 1990.<sup>2</sup>

El presente artículo sostiene que la integración entre México y Estados Unidos podría tener significados relevantes no sólo para las Américas, sino también para la comprensión de lo que ha sido caracterizado como uno de los rasgos distintivos del "nuevo regionalismo",<sup>3</sup> esto es, la emergencia del "regionalismo" Norte-

Sur, claramente ilustrado por el TLCAN.<sup>4</sup> Sigamos la idea de Andrew Hurrell acerca de que lo que el TLCAN contiene en vista de este nuevo regionalismo México-Estados Unidos es el reto de

si el manejo de las crecientemente densas y complejas interdependencias económica, ambiental y social que han emergido en los pasados 40 años deberían formalizarse e institucionalizarse, o ser dejadas para una negociación *ad hoc*.<sup>5</sup>

La respuesta es clara. México y Estados Unidos decidieron acelerar el tránsito de la integración informal hacia una formal. La línea central consiste en analizar cómo los niveles de cohesión trabajan para dejar que el proceso del regionalismo ocurra, situarla dentro de la pregunta acerca de cómo la cohesión social, económica, política (si la hubo) y organizacional interactuaron para permitir que este proceso se desarrollara. Permítase mostrar diversos argumentos para tratar de comprender si es que ésta es una nueva situación Norte-Sur o si la estabilidad hegemónica explica la necesidad llevar a cabo este regionalismo.

### El mito de las relaciones Norte-Sur

Fue hasta el inicio de los años sesenta que las relaciones Norte-Sur llegaron a ser establecidas como un asunto significativo dentro de la agenda global. Desde entonces, su dinámica ha sido cambiante en cuanto a ritmo e importancia de acuerdo con Marianne Marchond, quien señala que las relaciones Norte-Sur han atravesado tres fases diferentes, las cuales eventualmente han llevado a preguntarnos sobre la conveniencia de usar el término "Sur" de manera absoluta.<sup>6</sup>

El primer periodo es una clara fase de la Guerra Fría en las relaciones Norte-Sur. Su sentido más profundo fue anticomunista y de hecho estuvo ligado con los antiguos intereses de seguridad de la contienda Este-Oeste.

De hecho, la evolución de la dinámica Norte-Sur estuvo constantemente entrelazada con la hegemonía estadounidense. Así, el primer periodo mencionado abarcó de 1964 a 1972, cuando la hegemonía de Estados

<sup>1</sup> Jorge Castañeda, *The Mexican Shock*, USA, The New Press, 1995, pp. 47-61; II Foro MERCOSUR/NAFTA, *Cuadernos del Parlatino*, núm. 6, octubre de 1994; Robert Pastor, *Integration with Mexico. A Twentieth Century Fund Paper*, USA, 1993; Charles Bonser (ed.), *Toward a North American Common Market*, Westview Press, 1991; Michael G. Wilson y Wesley R. Smith, *The North American Free Trade Agreement: Spurring Prosperity and Stability in the Americas*, USA, The Heritage Foundation, Eduardo Huchin, *TLC: hacia un país distinto*, México, Nueva Imagen, 1992; Fernando Calzada, et al., *Un tratado en marcha*, México, El Nacional, 1992; Sidney Weintraub, *El TLCAN cumple tres años*, México, FCE/ITAM, 1997; Víctor Bernal, et al., *La integración comercial de México con Estados Unidos y Canadá*, México, Siglo XXI, 1990; Gustavo Vega (ed.), *México ante el libre comercio con América del Norte*, México, El Colegio de México/Universidad Tecnológica de México, 1991; Nora Lustig, et al., *Assesing the Impact: North American Free Trade*, USA, The Brooking Institution, 1992; Consuelo Dávila y Eliezer Morales, *La nueva relación de México con América del Norte*, México, UNAM, 1994.

<sup>2</sup> Andrew Hurrell, "Latin America in the New World Order: a Regional Bloc of the Americas" en *International Affairs*, núm. 68, I (1992), pp. 121-139.

<sup>3</sup> De acuerdo a Andrew Hurrell y Louise Fawcett el "nuevo regionalismo" tiene varias características importantes: a) el número, alcance y diversidad de esquemas regionalistas han crecido significativamente; b) surge el "regionalismo Norte-Sur"; c) existe una amplia variación en el nivel de institucionalización; d) su carácter multidimensional; e) forma parte de la ola mundial visto un mercado creciente en conocimiento regional o conciencia regional; f) la reactivación del interés en el regionalismo y proyectos regionalistas necesita ser vista dentro de una perspectiva global más que en un enfoque de una región individual; y g) la proliferación de acuerdos regionalistas produce cuestiones complejas y difíciles concernientes al carácter y conservación del orden mundial. Andrew Hurrell, *op. cit.*, p. 232 y Louise Fawcett y Andrew Hurrell, *Regionalism in World Politics*, United Kingdom, Oxford University Press, 1995, pp. 1-6.

<sup>4</sup> Andrew Hurrell, "Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics" en *Review of International Studies*, 21, núm. 4, 1995, p. 332.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 351.

<sup>6</sup> Marianne Marchond, "The Political Economy of North-South Relations" en Richard Stubbs y Geoffrey Underheld, *Political Economy and the Changing Global Order*, Canadá, M&S, 1994, p. 289.

Unidos fue en gran parte incuestionable en el hemisferio oeste (1er. periodo de la UNCTAD y del Grupo de los 77).

La segunda fase abarcó de 1973 a 1981 y coincidió con un relativo declive de la hegemonía de Estados Unidos (2o. Nuevo Orden Económico Internacional —NOEI—). Finalmente, la última fase va de 1982 hasta nuestros días y ha sido influenciada por el intento de reafirmación de la hegemonía estadounidense.<sup>7</sup>

Está en el interés de mi exposición la tercera fase dado el momento histórico del surgimiento del TLCAN. Durante este periodo la relación ha estado caracterizada por cambios dramáticos en el ambiente político y económico global. Esto significa que, dada la crisis de la deuda y la caída de los precios internacionales del petróleo, el poder de negociación del “Sur” se ve socavado. De hecho, estos tipos de crisis nacional rompen cualquier oportunidad para la existencia de “un frente unido del Sur” contra el “Norte”. Consecuentemente, la economía de Estados Unidos se dirigió para ser rearticulada en las relaciones Norte-Sur. El creciente cambio de modelos de sustitución de importaciones a estrategias de exportación entre los países del Sur terminó por fragmentar su cohesión potencial frente al Norte; es decir, los países en vías de desarrollo se dividieron de acuerdo a sus propios “intereses nacionales” para mantener su competitividad internacional. Los países en el Sur se comenzaron a dividir por regiones o en exportadores de petróleo y países pobres subdesarrollados. A principios de la década de los años noventa la diversidad de estos países era tal que el término “Sur” se volvió ambiguo porque no podía compararse Haití o Bangladesh con Brasil o México, por ejemplo.

Si el significado tradicional de Norte-Sur fue visto como una necesidad de llevar a cabo una agenda económica para transferir recursos del Norte (países de la OCDE o del Grupo de los 7, por ejemplo) al Sur, ¿cuál es el significado del actual regionalismo Norte-Sur? De hecho, la respuesta mexicana podría ser difícil de aplicar a otros casos; en otras palabras, lo que México hace en el TLCAN con Estados Unidos la mayoría de países africanos, asiáticos y latinoamericanos obviamente no serían capaces de repetir, a menos que pudiéramos creer que otras fuerzas internacionales significativas están trabajando y que sus oportunidades de seguir la experiencia mexicana lo hacen viable.

Así, la principal cuestión para el sistema Norte-Sur es si es posible cambiar el sistema de tal manera que un pequeño número de países en desarrollo (como México) se beneficien de él. En este sentido, continuó siendo visto si el creciente interés del Norte en los mercados sureños, la prevención de la degradación del ambiente global y la reducción del flujo de personas del Sur hacia el Norte son suficientes para superar la profunda división entre los dos grupos de países.<sup>8</sup>

### La relevancia de la teoría y el “nuevo regionalismo”

Como la “segunda ola” de los procesos de integración regional continúa extendiéndose alrededor del mundo, la sabiduría económica y las consideraciones neofuncionalistas<sup>9</sup> para explicar su naturaleza parecen bastante parciales. La política y la economía política del regionalismo contemporáneo emergen como el camino teórico correcto para analizar esta compleja característica del orden internacional a fines del milenio.

Una perspectiva más amplia implica considerar lo que ha sido caracterizado por Louise Fawcett y Andrew Hurrell como el “nuevo regionalismo”; dentro de este contexto, la integración México-Estados Unidos tiene un significado muy importante. De hecho, si se me permite llamarlo “el caso mexicano”, es éste el más alentador del regionalismo Norte-Sur en una perspectiva histórica y teórica.

¿Cómo podemos explicar su surgimiento histórico? Dejemos este análisis para la siguiente sección del presente texto y ahora vayamos al problema teórico. El caso mexicano tiene relevancia para el resto del llamado “Sur”; no obstante, la pregunta es qué teoría o teorías podrían satisfacer su análisis no sólo para explicarlo, sino también para proporcionar pistas para teorizar para el regionalismo Norte-Sur.

Como se discutió en la sección previa, el discurso Norte-Sur no consolidó una forma alternativa del regionalismo del Tercer Mundo; por el contrario, la frustra-

<sup>8</sup> John E. Spero y Geoffrey A. Hart, *The Politics of International Economic Relations*, USA, Morton Press, 5a. ed., 1997, pp. 149-214.

<sup>9</sup> Véase Alejandro Chanona, “Repensando teóricamente la integración en las Américas: la integración desde el Norte y la integración desde el Sur”, ponencia presentada en el seminario internacional *Los estudios de Relaciones Internacionales en las Américas. Reflexiones de fin de siglo*, CEVERIG, Universidad Central de Venezuela, 12-14 de septiembre de 1997.

<sup>7</sup> *Ibidem*, pp. 290-291.

ción de la primera y segunda olas ha llevado a la actual falta de discurso Norte-Sur. Sin embargo, la perspectiva Norte-Sur está fuertemente enraizada en el modelo de política de poder de las teorías realista y neorealista.

A menos de que podamos dotar de más señales de una nueva perspectiva, el nuevo regionalismo Norte-Sur parece ser un proceso de adaptación a lo largo de las líneas del enfoque de poder hegemónico tradicional de las teorías mencionadas.

Entre finales de los años ochenta y comienzos de los noventa, con el fin de la Guerra Fría, surgieron nuevas perspectivas sobre las estancadas relaciones Norte-Sur. Veamos si esta percepción está bien fundamentada en términos teóricos.

Pienso que reducir el debate de esta característica del nuevo regionalismo a las teorías sistémicas de las Relaciones Internacionales sería un gran error. Es por ello que a pesar de la relevancia de las teorías neorealistas y neoliberales sería más sensato mirar las dinámicas del regionalismo norteamericano ligado a una nueva fase de la hegemonía estadounidense y en relación con las diversas dinámicas domésticas que actualmente interactúan al interior del espacio regional norteamericano.

La interdependencia mexicana ha llevado a un proceso sin precedentes de cohesión regional tal como lo explicó Hurrel.<sup>10</sup> El surgimiento de una unidad regional cohesionadora entre Canadá, México y Estados Unidos tiene diferentes significados y objetivos de los tres socios involucrados, oscilando entre dos formas de entender este regionalismo: a) como un medio de competir con otros regionalismos y b) como un principio organizador para la política al interior de las regiones a través de una gama de puntos que un enfoque puede establecer. En otras palabras, puede desarrollarse un análisis para mirar no sólo lo significativo de la región frente a otras regiones, sino también como la guía organizadora de la estrategia de construcción de una nación.

Si centramos nuestra discusión en el segundo significado, nuestro estudio de caso nos invitaría de manera rápida a mirar al regionalismo no sólo externamente, sino como una arena definitiva de estrategias de Estados en competencia; como Andrew Gamble y Anthony Payne sostienen, el regionalismo es un proyecto guiado por Estados designado para reorganizar un espacio regional en particular a lo largo de líneas económicas

y políticas<sup>11</sup> definidas en un contexto globalizado. En suma, asumimos como una estrategia teórica clave mirar hacia las causas profundas de la integración México-Estados Unidos en el TLCAN considerando que puede ser caracterizada como la formalización emergente de varios niveles de cohesión regional en el espacio del proceso de integración. En consecuencia, el vínculo entre regionalismo e interdependencia y teorías a nivel doméstico son totalmente relevantes para teorizar sobre la naturaleza de este regionalismo Norte-Sur.

Uno podría retroceder para considerar las teorías tradicionales de la integración regional o aquellas referidas a la cooperación internacional. Por eso, el neofuncionalismo y el institucionalismo neoliberal podrían ayudar a comprender que el TLCAN está a la mitad del camino entre una relación Norte-Sur y una pareja "regional" porque la sabiduría tradicional se aplica en la teoría de la integración regional. En otras palabras, el proceso de integración México-Estados Unidos puede ser visto como algo más que una relación Norte-Sur, pero menos que una pareja "regional".

Atendiendo a lo que el institucionalismo neoliberal nos dice, coincido con el argumento de que los crecientes niveles de interdependencia generan una creciente demanda para la cooperación internacional. Normas, reglas e instituciones son generadas porque ayudan a los Estados a tratar con problemas comunes y aumentan el bienestar.<sup>12</sup> En resumen, a pesar del hecho de que la institucionalización no lleva a la supranacionalidad; una "serie de reglas" surgen para mantenerse a sí mismas como una referencia integrativa para los miembros de la región para converger. Esto se aplica al TLCAN.

Si nos las arreglamos para combinar variables regionales con variables domésticas dentro de un contexto internacional globalizado, estoy seguro de que nuestro sistema teórico cobrará fuerza para explicar por qué el proceso de construcción de una región se mueve hacia esta dirección y no hacia la otra. Por supuesto, esta podría ser una posición muy crítica.

Por ejemplo, la teoría de la convergencia sólo nos dice que el TLCAN para México no descansa sobre la liberalización del comercio (mucho de lo cual ya ha tenido lugar), sino sobre la expectativa de que el tratado miraría a México dentro de un grupo particular de políticas económicas domésticas de libre mercado, ais-

<sup>10</sup> Andrew Hurrel, *op. cit.*, p. 44 y Louise Fawcett y Andrew Hurrel, *op. cit.*, p. 337.

<sup>11</sup> Andrew Gamble y Anthony Payne, *Regionalism and World Order*, United Kingdom, McMillan, 1996, pp. 6-10.

<sup>12</sup> Andrew Hurrel, "Explaining...", *op. cit.*, p. 350.

lando sus reformas económicas de los caprichos del sistema político mexicano y cimentando el poder político de aquellos grupos que se han beneficiado de las reformas.<sup>13</sup> Hacer esto sin una estrategia de Estado más nacionalista causa riesgos muy altos. Mirar la situación internacional actual y las bases del "conjunto de reglas" consideradas desde 1990 para el TLCAN aparece incompleto dada la fuerte vulnerabilidad de México para la coyuntura histórica en la región y en el mundo.

### **Integración México-Estados Unidos en el TLCAN: ¿un nuevo tipo de regionalismo Norte-Sur?**

Hay varios eventos históricos que en general estipulan el contexto dentro del cual el regionalismo Norte-Sur surge a fin de nuestro siglo: 1) el fin de la Guerra Fría; 2) cambios económicos como el ejemplo de la Comunidad Europea y las tendencias económicas globales; 3) el fin del tercermundismo y 4) los procesos de democratización en el mundo.<sup>14</sup> Desde esta perspectiva histórica lo que resalta es el enlace entre las tendencias de la Economía Política Global de la posguerra fría y el cambio a políticas orientadas hacia el exterior en muchas partes del mundo en vías de desarrollo.

¿Qué tan significativa es la noción de regionalismo Norte-Sur? Considero esto una "ventana de oportunidades" para los países en vías de desarrollo o la cruel realidad de una nueva etapa del "poder suave" bajo una forma más sofisticada de "dependencia secreta o abierta".

Sería irresponsable sostener que las tendencias mundiales después del fin de la Guerra Fría apuntan hacia la consolidación de un "nuevo diálogo Norte-Sur" dentro de los límites del "nuevo regionalismo", como se cita en Fawcett. No parece que muchos países en vías de desarrollo o las democracias emergentes de Europa del Este se ajustarán fácilmente a los patrones concebidos sobre las bases de las experiencias europeas y norteamericanas.<sup>15</sup> Resumiendo, los escenarios nacionales heterogéneos así como las diferentes "posiciones regionales" determinarán las oportunidades para los países del "Sur" para insertarse exitosamente en un proceso de regionalización guiado por el "Norte". Así,

queda la pregunta acerca de si el caso mexicano dará luz sobre el "nuevo regionalismo" dentro de la perspectiva Norte-Sur.

Veamos por qué México se integró al TLCAN y posteriormente delinearemos algunas conclusiones considerando nuestro análisis teórico.

### **Las razones de México para integrarse al TLCAN**

En realidad, recuerdo varios hechos para identificar las motivaciones inmediatas del gobierno de México para decidir tomar parte en una empresa integradora en Norteamérica:

a) Primero, si bien es discutible, podría ser posible identificar el nacimiento de una nueva cultura industrial en el país: la "apertura", a pesar de la oposición, fue un proceso clave. Por ejemplo, Leslie Sklair argumenta que "la entrada de un gran número de maquiladoras en la frontera norte, antes una región de mínima industrialización, llevó a la creación de una nueva cultura industrial".<sup>16</sup>

b) La segunda motivación fue que el sector manufacturero para las exportaciones fue uno de los elementos clave para restaurar y sostener el crecimiento económico en México, por lo tanto, el acceso al mercado de Estados Unidos fue un punto crítico.

c) Se requirió que las inversiones se incrementaran en los años que siguieron en un promedio superior al observado en los otros países miembros del TLCAN. Entre los principales impactos del TLCAN sobre México, la atracción efectiva de inversión extranjera fue una prioridad objetiva.

d) La mera existencia del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos influenció la postura de México. Como las tarifas entre los dos países llegaron a cero (el calendario, que ya había sido acelerado una vez, requirió que esto fuera completado para el 1º de enero de 1999), muchos productos mexicanos se enfrentarían a la discriminación en el mercado estadounidense. Más significativamente, el acuerdo entre Canadá y Estados Unidos protege las exportaciones manufacturadas de Canadá de barreras no tarifarias que Estados Unidos pudiese imponer en el futuro. El

<sup>13</sup> *Ibidem*, pp. 256-357.

<sup>14</sup> Louise Fawcett y Andrew Hurrell, *op. cit.*, pp. 17-30.

<sup>15</sup> Joel Middel, *Strong Societies. Weak States.*, Princeton, Princeton UP, 1988, citado en Fawcett y Hurrell, *op. cit.*, p. 33.

<sup>16</sup> Leslie Sklair, "The Maquiladoras: Present Status, Future Potential", documento para el Congreso de Estados Unidos, Oficina de Asesoría Tecnológica, *Technology, Trade and Investment Project: Industry, Technology and Employment Program*, octubre de 1991.

moderno proteccionismo de Estados Unidos es más no tarifario que tarifario, lo cual significa que las exportaciones mexicanas podrían ser afectadas por esta forma de discriminación. Vale la pena notar que el trato de exclusión de la economía estadounidense tuvo también un importante impacto sobre la estrategia mexicana de acelerar su decisión de unirse al TLCAN (por ejemplo, en el *Reporte del Estado de la Nación III* el presidente Salinas expresó claramente que “existe el riesgo de quedar excluidos”). Esto también se aplicó a Canadá porque era obvio que las negociaciones más pronto que tarde llevarían a aquel país a acercarse al proceso (Canadá expresó su interés en participar en las negociaciones México-Estados Unidos casi dos meses y medio después —24 de septiembre de 1990—) una vez que los otros dos declararon abiertamente su voluntad de negociar un acuerdo de libre comercio (11 de junio de 1990). Finalmente, el 5 de febrero de 1991, el presidente Salinas de Gortari, el primer ministro canadiense Mulroney y el presidente estadounidense George Bush propusieron formalmente un Acuerdo Norteamericano de Libre Comercio.

e) Para hacer compatible su interés con el de Estados Unidos, México incluyó en sus estrategias de política económica exterior una referida a la integración económica. México tenía la urgente necesidad de mejorar no sólo su competitividad internacional, sino también su poder de negociación internacional. A través del TLCAN México buscaba incrementar sus capacidades de negociación con otros países en Latinoamérica, Europa y el Lejano Este, etc.

f) La oferta de integración económica por parte de Estados Unidos fue hecha desde mediados de los años setenta y adquirió ímpetu particularmente una década después, durante mediados de los ochenta. No obstante, esta vez la iniciativa vino desde el primer momento de parte de México. Es por ello que caracterizo el proceso como un ejemplo de integración formal proactiva.

g) Políticamente, esta decisión confirmó un profundo cambio de actitud y estrategias no sólo a nivel de política económica nacional, sino también en el manejo de lo que aparece como la política económica exterior tradicional de México.

h) La organización del gobierno nacional comenzó una transformación y la estrategia económica se alejó de sus formas tradicionales. La política económica interior y la exterior fueron reorientadas para posibilitarles afrontar los problemas económicos más urgentes de la nación. De esta manera, una política global de cam-

bio estructural comenzó a ser implementada tanto a nivel doméstico como internacional. Internamente apareció un proceso de reforma económica y, entre otras medidas, se inició un programa de privatización económica y continuó como uno de los pilares de las estrategias de política económica del presidente Salinas.

i) Lo más importante para este documento es hacer énfasis en el cambio de estrategia de la política económica exterior de México. Junto con el problema de la deuda externa, las relaciones económicas bilaterales con Estados Unidos habían consumido, más que nunca, la mayoría de las energías de la política económica exterior de México durante los últimos 10 a 15 años a pesar del hecho de que otros frentes de negociación fueron abiertos durante la administración del presidente Miguel de la Madrid a los niveles regional y multilateral.

j) La participación de México en el TLCAN aparece como el resultado no sólo de una decisión contingente y pragmática, sino también como si el gobierno hubiera considerado este escenario mucho antes de que se dieran las condiciones para unirse a esta iniciativa. Este cambio de estrategia, a pesar de ser un movimiento necesario, fue contemplado como una estrategia viable antes de que México la enfrentara siendo inevitable. En apariencia, México rechazó sistemáticamente los planes de Estados Unidos de establecer cualquier clase de convenio de integración desde que fueron ofrecidos a mediados de los años setenta. Tomó más de 35 años antes de que cualquier acuerdo de comercio amplio fuera logrado, a pesar de que un acuerdo textil fue firmado en 1975. Así, no fue sino hasta la conclusión de los dos acuerdos bilaterales sobre acero y subsidios y aranceles compensatorios en febrero y abril de 1985, respectivamente, que un momento crucial comenzó a tener lugar.

k) Antes de 1985, los principales intentos de Estados Unidos por construir un foro formal de negociaciones económicas con México llegaron cuando éste último solicitó ingresar al GATT en 1979. Sin embargo, esta iniciativa fue abandonada por el gobierno mexicano bajo la aserción de que el acceso a este organismo multilateral amenazaría la industria local y que las ventajas de esta acción no serían lo suficientemente claras para nuestra “independencia” económica, por lo tanto, el protocolo de acceso fue rechazado el año siguiente el 18 de marzo (día de la expropiación petrolera). Era claro el hecho de que México era reacio a tomar parte en cualquier acuerdo internacional bilateral o multilateral que pudiera de una manera o de otra

amenazar su soberanía. Así como Canadá, México estuvo en contra de tomar parte en cualquier iniciativa económica multilateral continental de Estados Unidos donde parecía que la hegemonía de este país era la fuerza conductora. Más allá de la duda, la decisión mexicana fue aún fuertemente respaldada por el discurso pos-revolucionario del Estado.

1) Era fácil presumir que dado el fuerte sistema político presidencial mexicano la decisión de unirse al TLCAN emanara de este régimen autoritario. No obstante, este sistema corporativo-autoritario no eliminó siquiera a los actores sociales "más" subordinados durante la construcción a nivel doméstico del consenso para hacer la decisión, ni excluyó a aquellos actores (como los sindicatos) de crear sus propias redes para asumir posiciones particulares.

## Conclusiones

A manera de conclusión, si coincidimos en que el regionalismo norteamericano es una arena donde existe un nuevo tipo de regionalismo Norte-Sur, las teorías disponibles están todavía tratando de captar sus dinámicas más profundas dado que es una experiencia sin precedentes. Asumamos que este proceso de regionalización ocurre a través de la unión de las estrategias de competencia de Estado. ¿Cómo ocurre esto? Permítaseme introducir dos conceptos nuevos: intergubernamentalismo y seguridad económica. Ambos están jugando un papel clave en la formalización y organización de varios niveles de la cohesión regional en Norteamérica. Este intergubernamentalismo se refiere a las teorías domésticas/regionales/de interdependencia/sistémicas que dan luz sobre el regionalismo Norte-Sur. Evaluan-

do el proceso desde esta perspectiva, podemos identificar los diferentes intereses geoeconómicos/regionales de los diversos actores sociales que están actuando en la arena regional, pero considerando que a pesar de que conducen exitosamente a transnacionalizar su interés, la construcción de los mismos permanecen nacionales.<sup>17</sup> Además, los asuntos de seguridad de los Estados norteamericanos se han expandido y ahora no sólo abrazan la preocupación con integridad territorial, defensa y disuasión, sino también elementos no militares de seguridad que van de la estabilidad macroeconómica a la degradación ambiental.<sup>18</sup>

Resumiendo, coincidiría parcialmente con David Leyton-Brown cuando puntualiza que el TLCAN apareció casi precipitadamente en la escena antes de que el Acuerdo de Libre Comercio fuera totalmente implementado y los tres países involucrados hubieran tenido diferentes motivaciones. De los tres, sólo los motivos de México fueron esencialmente económicos; el país había buscado objetivos comparables a aquellos perseguidos por Canadá y sus negociaciones de libre comercio con el mercado de Estados Unidos y los beneficios del crecimiento económico de las inversiones crecientes y la reestructuración industrial. Mientras tanto, Estados Unidos ha sido motivado primeramente por consideraciones geopolíticas y Canadá por asuntos de limitaciones de daño.<sup>19</sup>

Reitero que el proceso de integración entre México y Estados Unidos puede ser visto como más que una relación Norte-Sur, pero menos que una sociedad regional, en resumen, a pesar del hecho de que la institucionalización no lleva a la supranacionalidad. Una "serie de reglas" surgen para mantenerse a sí mismas como una referencia integrativa para los miembros de la región para converger. Esto, como lo señalé antes, se aplica al TLCAN.

<sup>17</sup> Véase Andrew Moravcsik, "Negotiating the Single European Act" en Robert Keohane y Stanley Hoffman, *The New European Community*, USA, Westview Press, p. 46; James Caporaso y John Keeler T.S., "The European Union and the Regional Integration Theory" en Carolyn Rodhes y Sonia Manzey, *The State of the European Union*, UK/USA, Lynne Rinner Publishers/Longman, pp. 42-44.

<sup>18</sup> James Sperling y Emil Kirchner, *Recasting the European Order*, United Kingdom, Manchester University Press, 1997, pp. 1-27.

<sup>19</sup> David Leyton Brown, "The Political Economy of North American Free Trade" en Stubba y Underhill, *op. cit.*, pp. 352-365.