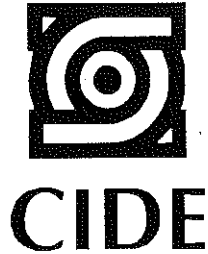


CENTRO DE INVESTIGACION Y DOCENCIA ECONOMICAS, A.C.



EL ESTADO ACTUAL DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL TLCAN:
EL CASO DE NADBANK

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA Y
RELACIONES INTERNACIONALES
P R E S E N T A
ISRAEL ABRAHAM HERNANDEZ SEGUIN

DIRECTOR DE LA TESINA: MTRA. GUADALUPE GONZALEZ GONZALEZ

MEXICO, D.F.,

ABRIL 2007

DEDICATORIA

M.A.

A mi familia por ser el soporte de mis proyectos,

*Leticia
Isabel
Ximena*

A la memoria de mi padre

A los amigos que han sido y habrán de llegar

AGRADECIMIENTOS

A la *Mtra. Guadalupe González*,
por su valiosa ayuda y constante apoyo para la realización de este proyecto.

A los profesores del CIDE
quienes muy amablemente me dieron sus comentarios y sugerencias.

Lic. Alfredo Phillips Olmedo,
Dr. Fernando Salas,
Lic. Raúl Rodríguez Barocio,
Mtro. Francisco Suárez Dávila,

y todos los entrevistados que muy amablemente accedieron a colaborar con este
proyecto brindando la valiosa información que aparece en el contenido

INDICE

| | <i>Pág.</i> |
|---|-------------|
| INTRODUCCIÓN..... | 1 |
| I. LA INTEGRACIÓN REGIONAL: PERSPECTIVA TEÓRICA..... | 5 |
| II. APROXIMACIONES EN LA EXPLICACIÓN DEL TLCAN: LIMITANTES TEÓRICAS..... | 7 |
| III. EL MODELO DEL JUEGO DE DOS NIVELES..... | 10 |
| IV. ESTUDIO DE CASO: | |
| A. EL BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA DEL NORTE (NADBANK)..... | 14 |
| B. LA HIPÓTESIS DE LA VARIABLE BUROCRÁTICA..... | 18 |
| V. EL ESTUDIO DE NADBANK: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN..... | 21 |
| VI. LOS DOS NIVELES DE LA EXPLICACIÓN DE NADBANK..... | 22 |
| VII. CONCLUSIONES: AVANCES EN LA EXPLICACIÓN DEL TLCAN..... | 34 |

· ACRÓNIMOS

| | |
|-----------------|---|
| COCEF | COMISIÓN DE COOPERACIÓN ECOLÓGICA FRONTERIZA |
| DOT | DEPARTMENT OF THE TREASURY |
| DOS | U.S. DEPARTMENT OF STATE |
| EPA | ENVIRONMENT PROTECTION AGENCY |
| NADBANK | NORTH AMERICAN DEVELOPMENT BANK |
| OMC | ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO |
| SECOFI | SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL |
| SEMARNAT | SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES |
| SHCP | SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO |
| SRE | SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES |
| TLCAN | TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE |

EL ESTADO ACTUAL DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL TLCAN: EL CASO DE NADBANK

INTRODUCCIÓN

Después de protagonizar una historia en la que los conflictos bilaterales y la mutua desconfianza formaron parte del discurso político, a finales de los años ochenta, México y Estados Unidos iniciaron un proceso importante y abierto de integración económica. En octubre de 1989, el presidente Carlos Salinas de México y el presidente George Bush de los Estados Unidos firmaron el "entendimiento para las pláticas sobre facilitación del comercio y la inversión". El objetivo consistía en buscar áreas potenciales de cooperación económica entre ambos países. Para 1990, ese acuerdo adquirió fines más ambiciosos. En los dos países se promovieron negociaciones para la creación de un tratado mucho más amplio de lo que se había propuesto en 1989 (McKinney, 2000: 7).

En febrero de 1991, Canadá resolvió unirse a las negociaciones formales para crear un área de libre comercio regional¹. Comenzaron así las reuniones trilaterales en Toronto con diecinueve grupos de trabajo. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), producto de los trabajos de negociación, entró en vigor el 1º de enero de 1994 como resultado del interés primordial por eliminar las barreras al comercio entre Estados Unidos, Canadá y México.

El TLCAN es un caso de integración regional económica. Su estudio es muy interesante ya que es materia de debate no sólo entre quienes se muestran a favor o en contra del mismo según su impacto económico, sino también entre quienes discuten

¹ Canadá ya tenía un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, el CUSFTA (Canada-US Free Trade Agreement) firmado en 1988; sin embargo, también decidió entrar a la negociación del TLCAN.

sobre el rumbo que ha tomando o debería tomar dicho Tratado². De ahí que en la literatura exista una gran cantidad de análisis sobre los efectos económicos del TLCAN observados en los tres países (Hinojosa *et. al.*, 2000; Fry, 2002; Weintraub, 2004). Además, existen algunos estudios sobre cómo se negoció el acuerdo y sus consecuencias (Grayson, 1995; Bertraub, 1997, Mayer, 1998). Sin embargo, tal como se verá en el subsiguiente estudio, poco se ha explicado acerca de las limitantes para el desarrollo institucional del Tratado, un análisis elemental para el debate entre los tomadores de decisiones.

En relación a este último aspecto, el institucional, la evidencia empírica muestra que los niveles de cooperación e intercambios que no corresponden a los flujos comerciales entre Estados Unidos, Canadá y México se encuentran a niveles mínimos. Es decir, se descubre que el TLCAN, en el mejor de los casos, ha sido un factor débil en el desarrollo de acuerdos formales en la región. Se observa, por ejemplo, una disminución en el número de paneles de la Comisión de Libre Comercio del TLCAN, ya que varios asuntos sobre controversias comerciales entre los tres países se resuelven a través de otros organismos como la Organización Mundial del Comercio (OMC). En términos generales, se advierte que las instituciones muestran muy poco progreso en términos de sus atribuciones y actividades.

Es esta realidad la que el presente trabajo trata de explicar, pues son pocos los estudios que han intentado dar algunas respuestas acerca del relativamente bajo nivel de desarrollo institucional que muestra el TLCAN trece años de su firma. La investigación que se plantea está dirigida a encontrar una posible respuesta a la

² Parte de esta discusión ha resultado en la formulación de propuestas que señalan la conveniencia de concertar leyes migratorias y regulaciones fronterizas, y de establecer instituciones con mayores capacidades para hacer valer las resoluciones sobre controversias comerciales (*Véase* por ejemplo Pastor, 2001; Independent Task Force on the Future of North America, Council on Foreign Relations, 2005; Hufbauer y Schott, 2005; U.S. Council of the Mexico-U.S. Business Committee, 2005)

pregunta: ¿por qué no existe en el TLCAN un avance en la cooperación formal (institucional)?

Para responder a la interrogante se analiza el caso del Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN o NADBANK por sus siglas en inglés), una institución que surgió en 1993 como parte del TLCAN. La razón para considerar este caso como objeto de estudio proviene; en primer lugar, de la observación de la siguiente paradoja: en México, país que aparentemente había recibido beneficios importantes de dicha institución y desde donde se promovió durante varios años su funcionamiento, se propuso, de manera sorpresiva, su anulación en 2006. Más aún, esta iniciativa no parece haber sido compartida entre diversos actores domésticos. En segunda instancia y aunado a lo anterior, el NADBANK como objeto de estudio provee herramientas teóricas relevantes para el análisis del TLCAN. Debido a que forma parte del contexto de más éxito institucional en la región, las conclusiones que se generen a partir del estudio de esta institución pueden servir teóricamente para inferir acerca de los posibles factores que afectan el desarrollo de la cooperación formal en el acuerdo en su conjunto.

El desarrollo institucional que se analiza y al que se alude a lo largo de este trabajo implica que con el tiempo las reglas institucionales gobiernan más de la conducta de importantes actores, en el sentido en que conductas previamente fuera del alcance de ciertas normas se posicionan dentro del ámbito de la regulación (Goldstein *et. al.*, 2000). Así, por desarrollo institucional se entiende la paulatina formalización de prácticas nacionales anteriormente enmarcadas en un contexto de entendimientos libres de regulación, pero también el fortalecimiento de la delegación de funciones que se hace hacia las instituciones creadas entre los socios de una región.

El presente análisis está basado en el modelo del juego de dos niveles, debido a que permite construir una explicación más profunda de lo que se obtiene a partir de las teorías sistémicas predominantes en el estudio de la integración regional tal como se explica en la sección que desarrolla el marco teórico de esta investigación. La hipótesis principal de este estudio propone que la ausencia de coordinación burocrática en el nivel doméstico, es un elemento tan importante como el papel que juegan los grupos de interés (que se oponen a la integración) como impedimento a los actores en el nivel internacional para perseguir una estrategia unificada en las negociaciones. Si bien se reconoce la existencia de otras causas que inhiben la cooperación formal en una región, en este análisis se sostiene que el factor de unidad de preferencias domésticas burocráticas toma una importancia hasta ahora no muy bien examinada.

De acuerdo a los resultados obtenidos, la hipótesis de la importancia que tiene la variable de la coordinación burocrática es factible. En este caso, se encuentra que efectivamente la inconsistencia de preferencias burocráticas guarda una estrecha relación con los problemas relacionados al desarrollo de los acuerdos formales. Se encuentra además, que estos conflictos inter-burocráticos se basan en un problema de coordinación que permanece a lo largo del tiempo por la falta de un mecanismo que reconcilie distintas visiones.

Este trabajo está dividido en siete secciones. En la primera, se hace una breve revisión de las teorías que se han formulado para explicar el fenómeno de la integración regional. En la segunda sección, se plantea la existencia de un problema teórico y un problema analítico que surgen a partir de las teorías existentes; y, al intentar explicar el caso del TLCAN. En la tercera parte, se explica el marco teórico que se sugiere como alternativa a las explicaciones ya existentes. En la cuarta sección,

se desarrolla un estudio de caso que se propone para resolver el problema analítico descrito en la segunda sección. También se plantea la hipótesis que orienta la investigación. Se prosigue con el trabajo empírico que se desarrolla a través de entrevistas realizadas a funcionarios con un grado confiable de conocimiento sobre el caso de NADBANK. La sexta sección presenta los resultados sobre las preferencias de los actores y el mecanismo causal que explica el fenómeno que se analiza. Finalmente se establecen las conclusiones y las propuestas para investigaciones subsecuentes.

I. LA INTEGRACIÓN REGIONAL: PERSPECTIVA TEÓRICA.

Al ser éste un estudio sobre integración regional económica, es necesario saber qué argumentos se han desarrollado en la literatura. En términos de su definición, el concepto de integración regional se refiere al aumento en los procesos económicos o políticos que generan altos niveles de interdependencia dentro de un área geográfica específica (Hurrell en Hurrell *et. al.*, 1995: 39). Es un concepto más amplio que el de interdependencia, en el sentido de que la noción de la integración asume la existencia de procedimientos institucionalizados [acuerdos formales, instituciones] (E. B. Hass en O'Neill, 1996: 213). También difiere del concepto de cooperación gubernamental, en el sentido en que al hablar de la integración se piensa en la creación de una nueva entidad en donde se establecen expectativas comunes, convergen intereses y se comparten los beneficios (Smith, 1997: 5), de una forma que no sucede en la cooperación común entre gobiernos.

De acuerdo a las teorías de integración, la interacción entre los Estados en el sistema internacional y las estructuras económicas y políticas como factores de presión en una determinada región, generan un proceso creciente de acuerdos

regionales y desarrollo de instituciones. Se entiende a las instituciones y su continuo fortalecimiento como la parte evolutiva de los acuerdos regionales.

Las teorías que más se han desarrollado son las que adoptan un enfoque sistémico: el neorrealismo, que niega las posibilidades de una cooperación internacional positiva; y el neofuncionalismo y la teoría institucional, que predicen un constante avance en la cooperación formal entre los países. La escuela neorrealista³ enfatiza el carácter anárquico del sistema, por lo cual la variable más importante se define por los intereses geopolíticos (Moravcsik en Evans *et. al.*, 1993: 14). Para explicar formas más profundas o positivas de integración (acuerdos institucionalizados), los neorrealistas toman en cuenta a las siguientes variables explicativas: sistemas socioeconómicos convergentes, valores políticos fundamentales y la existencia de un mismo entorno geopolítico (O'Neill, 1996: 131).

Los neofuncionalistas⁴ explican el fenómeno de la integración como resultado de intereses económicos, derivados de altos niveles de interdependencia (O'Neill, 1996:38) y de la existencia de una clase tecnocrática con un alto poder sobre la decisión de políticas (O'Neill, 1996: 1247). La lógica del *spillover* sirve en este esquema para predecir un proceso continuo de cooperación formalizada en importantes instituciones regionales (véase Moravcsik, 1998: 489). Los institucionalistas⁵ toman como variables explicativas a las "externalidades internacionales" producto de la interdependencia, que hacen necesaria la creación de acuerdos y esquemas formales de cooperación (Cooper en Hurrell *et. al.*, 1995: 63).

³ Esta escuela se puede rastrear desde los ensayos de Hans Morgenthau, hasta autores como Stanley Hoffman y Kenneth Waltz, entre otros.

⁴ El funcionalismo aparece desde el artículo de Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe*, en 1958 en donde se introduce el concepto del "spillover"

⁵ Los representantes de esta escuela son Joseph Nye y Robert Keohane, a partir de su artículo *Transnational Relations and World Politics* en 1972, así como Stephen Krasner, entre otros.

El TLCAN es visto desde una perspectiva realista como un movimiento político y estratégico de los Estados Unidos y sus vecinos para entrar al juego de la competencia global entre bloques (Smith, 1997: 105). Se sostiene que el gobierno de los Estados Unidos decidió negociar con México y Canadá porque un acuerdo regional ayudaba a ese país a competir más efectivamente con Japón y Europa (Mayer, 1998: 53). Por otra parte, en los primeros años de la entrada en vigor del TLCAN, los neofuncionalistas y los institucionalistas predecían que eventualmente se crearía la necesidad de considerar un mayor desarrollo en el esquema institucional del acuerdo. Esta argumentación seguía la lógica de que la integración regional creaba una dinámica de movilización política, que producía demandas para modificar a las instituciones y que se consideran nuevos asuntos (*Véase la crítica que presenta Peter Smith en Smith, 1997: 31*). Para los institucionalistas, la elección que enfrentaban los socios del TLCAN era cómo manejar la compleja interdependencia económica, política y social que había emergido y que debía ser formalizada (Hurrell, en Hurrell *et. al.*, 1995: 63).

II. APROXIMACIONES EN LA EXPLICACIÓN DEL TLCAN: LIMITANTES TEÓRICAS.

En este estudio se identifican dos problemas centrales para poder explicar las dificultades del avance en la cooperación institucional entre los socios del TLCAN. Existe un problema teórico y un problema metodológico. El problema teórico se presenta debido a que las teorías sistémicas predicen, en términos generales y dejando de lado al neorealismo, que con el tiempo se genera la necesidad o las condiciones para el avance de la integración de los países en una región. Al principio, esta integración responde a una necesidad de eficiencia económica pero termina creando un proceso de integración política. Sin embargo, el desarrollo institucional que se

presupone cómo la parte evolutiva de este proceso, no existe en el TLCAN a trece años. Las causas que han inhibido este avance han sido poco exploradas.

Por una parte, la teoría neorrealista predice que los acuerdos entre socios asimétricos⁶ son poco probables y que cuando se dan, se producen a un nivel muy bajo. Esto se debe a que el actor más fuerte tiene incentivos para imponer sus preferencias, y el actor más débil no quiere formalizar instituciones donde el fuerte puede imponer legítimamente su agenda. Los actores prefieran la negociación *ad hoc*.

A pesar de que este argumento puede explicar parte de la situación actual del TLCAN, existen otros elementos importantes que se dejan fuera. Primero, el Tratado contradice a la teoría neorrealista porque es un acuerdo con cierto nivel de "cooperación positiva" entre países con muy diferentes niveles de desarrollo.⁷ Esta contradicción se debe a que los neorrealistas asumen erróneamente que la asimetría produce vulnerabilidad, lo cual a su vez inhibe la cooperación entre Estados con diferentes capacidades (Cameron, 2000: 227). Además, otro hecho que no sigue la línea argumentativa del neorrealismo es que los socios del TLCAN no han actuado en varias instancias como aliados políticos (principalmente en asuntos exteriores). Este resultado se hubiera esperado de acuerdo a una perspectiva neorrealista, misma que percibe al regionalismo como una política de alianzas y alineamientos en la lucha por el poder (Hurrell, en Hurrell *et. al.*, 1995: 47). Es por esto que el neorrealismo dice poco acerca de las instituciones que surgen y cuyo funcionamiento difiere de los conceptos tradicionales de coalición o alianza (Hurrell, en Hurrell *et. al.*, 1995: 53).

⁶ Es importante recordar que para el realismo el poder en el sistema internacional es relativo, por lo cual en un acuerdo lo que uno gana el otro lo pierde. Las diferencias aumentan en tanto más grande se hace la diferencia de poder entre los actores. Esto es lo que inhibe la cooperación entre Estados con diferencias considerables de poder en el sistema internacional.

⁷ Se encuentran al mismo tiempo el poder político y económico más grande del mundo (Estados Unidos), un miembro del G-7 (Canadá) y un país en desarrollo (México)

Por otra parte, la perspectiva neofuncionalista, al ignorar el hecho de que la integración regional es un proceso más que un resultado, genera predicciones muy deterministas. En la realidad, no existe una difusión automática de niveles más bajos a niveles más altos de cooperación. La integración está basada en decisiones políticas y en un proceso más complejo que el definido por el concepto simplista del "spillover" (Smith, 1997, O'Neill, 1996). El neofuncionalismo, cuyas expectativas se centran en el declive del papel del Estado en relación a las instituciones supranacionales, se posiciona en un lugar radicalmente opuesto a la realidad definida por el papel central de los Estados (Hurrell, en Hurrell *et. al.*, 1995: 61), predominante en el TLCAN como en los demás acuerdos regionales.

La escuela institucionalista poco puede explicar acerca del restringido avance institucional en la región, a pesar de que existen las condiciones necesarias. En el caso del TLCAN, varias de las instituciones que se crearon fueron diseñadas con un esquema pluralista en donde debían participar actores subnacionales e incluso civiles. De acuerdo al institucionalismo, estas características hubieran facilitado un proceso dinámico con una continua ampliación de las instituciones⁸; más aún, porque el TLCAN fue el primer acuerdo regional en introducir esquemas pluralistas en sus diseños institucionales.

Además de lo expuesto con anterioridad, existe un problema de tipo metodológico al tratar de encontrar una forma de estudiar el TLCAN. Las áreas incluidas en el Tratado son diversas⁹ y cada una de ellas es muy compleja¹⁰ e involucra a un número amplio de actores. Por ello, un estudio de todas las áreas del

⁸ Este argumento es presentado en el análisis que hace Peter Smith (1997) en *The Challenge of Integration: Europe and the Americas*, p.32.

⁹ Se incluyen agricultura, inversión, comercio de bienes, servicios financieros, propiedad intelectual, barreras al comercio, medidas sanitarias, paneles de solución de controversias, regulación laboral, reglas de exportación e importación, etc.

¹⁰ El acuerdo escrito consta de más de mil páginas con una gran cantidad de principios, provisiones, supuestos, normas, reglas, derechos, obligaciones y procedimientos en 22 capítulos y varios anexos

TLCAN está fuera del alcance de este estudio debido al trabajo que se necesita y a los resultados que se generarían y que seguramente serían muy confusos por la propia naturaleza del Tratado.

Este trabajo propone como alternativas a los problemas teórico y metodológico descritos, un análisis que; en primer lugar, incorpore el elemento doméstico en el enfoque teórico y; en segundo, se realice a través de un estudio de caso apropiado a partir del cual se puedan señalar elementos explicativos importantes del Tratado en su conjunto. En las subsecuentes secciones se explican tanto el marco teórico utilizado como alternativa para tratar de superar algunos de los problemas de las teorías presentadas, como el caso de estudio que se elige y las razones para instrumentar esta explicación y adoptar este enfoque metodológico.

III. EL MODELO DEL JUEGO DE DOS NIVELES

Como marco teórico se adopta el modelo del juego de dos niveles. Este modelo no contiene una teoría en sí mismo pero a través de éste, es posible analizar el mecanismo a través del cual la esfera doméstica interactúa con la internacional. Con esta lógica se pueden explicar los resultados de la negociación internacional a través de su relación con el proceso de formación de intereses e implementación de políticas en el nivel doméstico, y no sólo considerando factores sistémicos como los que forman parte central del planteamiento de las teorías de integración previamente descritas. Además, es posible introducir diversos modelos de análisis sobre las preferencias en el nivel nacional. Este modelo permite analizar el papel que en la negociación internacional juegan las consideraciones domésticas, tanto para la ratificación (coaliciones de grupos) como para la implementación (burocracia) de los acuerdos.

Según Robert Putnam - el autor del modelo- las interpretaciones que se enfocan en las causas domésticas y sus efectos internacionales (segunda imagen), o las causas internacionales y los efectos domésticos (segunda imagen invertida), sólo representan un análisis de "equilibrio parcial". Esto se debe a que estas interpretaciones no explican cómo el contexto político doméstico de diferentes países se entremezcla en la negociación internacional (Putnam, 1998). Así, cuando se elige tomar una explicación sistémica y agregar factores domésticos según convenga, sólo se generan interpretaciones *ad hoc* y teorías poco explicativas. Del mismo modo, el uso de teorías domésticas sobre la formación de intereses, complementado con teorías internacionales produce, en el mejor de los casos, una explicación incompleta (Moravcsik, en Evans *et. al.*, 1993: 14).

Putnam propone un análisis de "dos niveles": el nacional y el internacional. En el nivel nacional, se analiza a los grupos domésticos formando coaliciones entre sí y con el gobierno. En el nivel sistémico, se analiza a los gobiernos nacionales maximizando su habilidad para satisfacer a las coaliciones domésticas (Putnam, 1998). De acuerdo a este modelo, el nivel I corresponde a las estrategias de negociación entre los gobiernos y el nivel II corresponde a las coaliciones internas, que definen en última instancia si el acuerdo alcanzado entre gobiernos es ratificado e implementado por éstos individualmente. El *win set* de Putnam se define como el conjunto de todos los posibles acuerdos en el nivel I, que son aceptables para los actores en el nivel II (Putnam, 1998).

Acorde a este razonamiento, se puede entender mejor la conducta de los negociadores nacionales reconociendo que sus preferencias se derivan en parte de un cálculo de los costos y los beneficios económicos, y en parte de un cálculo de los costos y beneficios políticos en el aspecto doméstico. Estos últimos, surgen de los

actores que tienen la capacidad de obstaculizar las políticas (grupos de interés, coaliciones políticas, burocracia, etc.). De esta manera, se asume a los negociadores como actores que no sólo consideran qué políticas son buenas, sino además, cuáles son políticamente viables (Mayer, 1998).

Existe un consenso actual acerca de los beneficios de construir un análisis más integrado, que mire hacia los distintos niveles que afectan el resultado de los acuerdos internacionales. Cada vez más estudiosos del tema aceptan que es la combinación de la estructura [nivel sistémico] y el proceso que define los patrones de interacción entre actores [nivel doméstico], lo que explica los resultados (Robert, 2000: 18). Además, es importante considerar que los negociadores miran hacia adelante y razonan hacia atrás para adoptar aquellas políticas benéficas para el país que además sean operables en el área doméstica (Cameron, 2000: 28). Por este motivo, la inclinación actual de los analistas de la negociación internacional hacia la construcción de perspectivas integradas, no es simplemente el resultado del gusto por modelos intelectuales más sofisticados, sino que resulta de cambios reales en el mundo que se quiere explicar (Evans en Evans *et. al.*, 1993: 426). En otras palabras, aquello que parece irracional en el nivel internacional, puede ser explicado con un modelo de dos niveles al considerar la manera en que las preferencias aparentemente nacionales, reflejan en realidad un conflicto de intereses en el nivel doméstico (Mayer, 1998).

Cabe hacer notar que además del modelo del juego de dos niveles, existe el modelo de la elección estratégica desarrollado por Lake y Powell como marco analítico para analizar los distintos niveles que afectan los resultados de la negociación internacional. El modelo de la elección estratégica analiza las interacciones entre un conjunto de actores que forman una cadena de vínculos

causales¹¹. Sin embargo, en el presente estudio se descarta este enfoque analítico, pues tiene el problema de que en los casos que no necesariamente exhiben una interacción entre los diferentes actores que influyen en el proceso de formación de preferencias nacionales, el modelo carece de elementos para explicar los resultados que no fueron consecuencia de un proceso de elecciones racionales.

El concepto de institución internacional en el que se basa este análisis, se refiere al conjunto de principios, reglas, normas y procesos de toma de decisiones que facilitan la convergencia de las expectativas, intereses y conducta de los actores en el sistema (Goldstein *et. al.*, 2000). Las principales funciones de las instituciones, definidas de esta manera, son reducir la incertidumbre en la interacción, facilitar la información y reducir los costos de transacción que ayuden a la cooperación. El desarrollo institucional que se analiza y al que se alude a lo largo de este trabajo implica que las reglas institucionales gobiernan más de la conducta de importantes actores, en el sentido en que conductas previamente fuera del alcance de ciertas normas, se ubiquen con el tiempo dentro del ámbito de la regulación (Goldstein *et. al.*, 2000). En otras palabras, se entiende el concepto de desarrollo institucional como la paulatina formalización de prácticas anteriormente enmarcadas en un contexto de entendimientos libres regulación, pero también el fortalecimiento de la delegación de funciones hacia las instituciones creadas por los socios de una región¹².

En resumen, para generar una explicación de las dificultades para el desarrollo institucional del TLCAN, se utilizará el enfoque de Robert Putnam del juego de dos niveles. El análisis se centrará en la parte de implementación de los acuerdos, es decir, el papel de la burocracia en el entorno doméstico., mirando al tipo de desarrollo

¹¹ El modelo es presentado por D. Lake y R. Powell en su artículo: *Strategic Choice in International Relations* (1999).

¹² En este caso no se mide el "desarrollo institucional" de acuerdo a los niveles de legalización que se adopten, debido a que no siempre mayor legalización en una institución implica mayor cooperación internacional. Véase Kenneth Abbot *et. al.*, 1998.

institucional anteriormente definido. Se elige este enfoque, debido a que en la literatura ya existen amplios estudios sobre el papel de otros actores domésticos en las negociaciones internacionales.

IV. ESTUDIO DE CASO

A. EL BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA DEL NORTE (NADBANK)

Los antecedentes del NADBANK se encuentran en las dificultades para ratificar el acuerdo de libre comercio en el Congreso de los Estados Unidos, que surgieron de la oposición de grupos ambientalistas y sindicales (base electoral de los demócratas). Estos grupos pedían la inclusión de cláusulas de protección al medio ambiente y apoyo a los trabajadores que perdieran su empleo por la entrada en vigor del TLCAN. Con el objetivo de impedir que estos colectivos se convirtieran en un obstáculo serio para finalizar las negociaciones trilaterales, en marzo de 1993, el equipo de negociación de los Estados Unidos propuso que se iniciaran negociaciones adicionales en materia laboral y del medio ambiente (Cameron, 2000: 186). Al incluir estos aspectos en el TLCAN, se esperaba que su ratificación por el Congreso norteamericano presentara menores problemas y generara mayor apoyo.

Se crearon dos acuerdos adicionales: el Acuerdo para la Cooperación Laboral y el Acuerdo para la Cooperación Ambiental. Este último se firmó en Septiembre de 1993 e incluyó la conformación de tres instituciones: la Comisión Trilateral, la Comisión para la Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) y el Banco de Desarrollo de América del Norte (NADBANK). Estas dos últimas se establecieron para atender problemas específicos en la frontera México- Estados Unidos.

El NADBANK se diseñó como organismo responsable del financiamiento de proyectos ambientales en la frontera México-Estados Unidos, y como institución

encargada de financiar los fondos de ajuste y asistencia a las comunidades menos desarrolladas. En el acuerdo constitutivo, se estableció que los fondos debían ser provistos por los dos países en la misma cantidad. El 90% de los recursos se destinaría a proyectos ecológicos en la frontera¹³ y el 10% restante, a fondos de ajuste bajo esquemas formulados por cada país (Charter, 2004).

De acuerdo a la carta constitutiva, la actual Junta de Directores del NADBANK está integrada por el Departamento del Tesoro (DOT), el Departamento de Estado (DOS), la Agencia de Protección Ambiental (EPA) y dos representantes de la frontera, por Estados Unidos; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y dos representantes de la frontera, por México.

El NADBANK actúa como banco de inversión y prestamista. Puede financiar hasta el 85% (a partir de 2006) de un proyecto que se estima benéfico para una comunidad, pero que encuentra dificultades para obtener financiamiento privado. Los préstamos del Banco pueden tener plazos de hasta 25 años. Sin embargo, los proyectos tienen que cumplir con ciertos criterios de certificación de la COCEF. Hasta el 2006, el NADBANK había autorizado 20.1 millones de dólares para financiar 205 proyectos de fortalecimiento institucional y el desarrollo de estudios sobre 94 comunidades en la frontera (Joint Status Report, BECC-NADB, 2006). Además, se habían destinado alrededor de 840 millones de dólares para proyectos de infraestructura (40% en el lado norteamericano y 60% en el lado mexicano).

Como el establecimiento de estas instituciones sólo fue aceptado por México por su interés en la ratificación del TLCAN, en el inicio buscó que la COCEF y NADBANK fueran limitadas para comprometer poco la soberanía nacional (Vega

¹³ Al principio se estableció la regla de los 100 km, pero posteriormente se modificó para ampliar la zona a 300 km en la parte de México

Cánovas *et. al.*, 2005: 140). Sin embargo, en los años posteriores, México tuvo una visión más positiva de éstas ya que creaban una especie de fondo para apoyar el desarrollo. El gobierno de México comenzó a promover su desarrollo, sobre todo de NADBANK. La administración del presidente Fox incluso llegó a percibir al Banco como un factor, a partir del cual, se podía iniciar el debate acerca de la creación de fondos económicos para apoyar el desarrollo en México.

En el año 2000, la Junta de Directores del Banco reformuló la carta constitutiva de NADBANK con el objetivo de aumentar sus capacidades para financiar los proyectos a su cargo. En 2001 (en la reunión en Washington) y 2002 (durante la Cumbre de Monterrey), los presidentes Vicente Fox y George W. Bush apoyaron estas acciones al hacer declaraciones conjuntas, en las que mostraron su disposición a aceptar la ampliación de las funciones del Banco¹⁴ para hacer más accesible el financiamiento y aumentar el número de proyectos que podían ser considerados.

El continuo avance y crecimiento de la institución impulsado principalmente por México, se vio interrumpido en 2006. A principios de ese año, y de manera sorpresivas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), parte del consejo del NADBANK, comunicó su propuesta sobre la anulación de la participación mexicana en el Banco. Las causas y motivos por los cuales se planteó esta idea no fueron claros y representaron una contradicción de la postura anterior que había estado mostrando México, con respecto a la institución. Finalmente, esta idea de separarse de NADBANK no prosperó pero ocasionó problemas en el funcionamiento del Banco.

Hasta antes de este episodio, el NADBANK había sido una institución en crecimiento. Al ser parte del Acuerdo sobre Cooperación Ambiental, estaba

¹⁴ Declaración Conjunta de los EUA y México, Embajada de EU en México, Boletín de Prensa URL: <http://mexicousembassy.gov/sto10907conjunta.html>

enmarcado en el contexto institucional del TLCAN más desarrollado y activo (McKinney, 2000: 239). Había permitido el fortalecimiento de la actuación de los grupos ambientales y la participación pública, se había aumentado la cooperación ambiental, la asistencia técnica y financiera, así como el trabajo binacional y trinacional (Vega Cánovas *et. al.*, 2005: 322). El resto de las instituciones no mostraban ni muestran un desempeño similar. La Comisión de Libre Comercio difícilmente existe como institución. No tiene una ubicación física y su Secretaría coordinadora no se ha establecido ni tiene personal propio. El mejor medio para conseguir información sobre esta Comisión es el Departamento de Canadá sobre Asuntos Exteriores y Comercio Internacional (McKinney, 2000: 238). Por su parte, la estructura institucional del Acuerdo en Cooperación Laboral no permite la toma de decisiones ni siquiera en casos cuando existen pruebas de abuso laboral (McKinney, 2000: 239). Los paneles de solución de controversias enfrentan un decrecimiento, ya que el Tratado permite la opción a las partes en conflicto de utilizar los procedimientos establecidos en la Organización Mundial de Comercio si así lo desean (Vega Cánovas *et. al.*, 2005: 32). La evidencia indica que el capítulo 20 del Tratado, que es el que establece procedimientos sobre controversias generales, es en el mejor de los casos una institución débil, y que sólo ha tenido éxito parcial en resolver los conflictos para los cuales se le ha pedido encargarse (Vega Cánovas *et. al.*, 2005: 33).

Es pues el hecho de que NADBANK había sido una de las instituciones con un mejor desempeño y dentro del acuerdo de cooperación que más había avanzado, así como la repentina intención de desaparecerlo y las circunstancias en que se dio esa iniciativa, lo que produce una pregunta necesaria y un caso interesante para analizar el estado actual de la cooperación formal en la región norteamericana.

B. LA HIPÓTESIS DE LA VARIABLE BUROCRÁTICA

Como se estableció en la sección II de este trabajo, el estado actual del desarrollo institucional del TLCAN no se puede explicar a partir de un análisis de factores puramente sistémicos. Incluso con un análisis de economía política, en donde se toma en cuenta el aspecto doméstico, es decir, el papel de los actores con poder de veto sobre una determinada política, permanece una contradicción. En el estudio de caso que se presenta, el hecho es que aún cuando la idea de ampliar las capacidades de NADBANK era compartida por sus funcionarios y actores domésticos (los grupos de interés por los cuales la institución fue creada), dicha ampliación no se consolidó.

El planteamiento de este estudio parte de la premisa de que las posibilidades de cooperación regional e integración, dependen en gran medida de la coherencia de los Estados de una región¹⁵ (Hurrell, en Hurrell *et. al.*, 1995: 67). La hipótesis que se desarrolla, parte de este argumento y plantea que el supuesto del cual parten las teorías sistémicas, definiendo a los Estados como actores con preferencias unificadas, no es sostenible. Pero esto no sólo se debe a las acciones de los actores con poder de veto, sino también a las burocracias. Así, se sugiere que los Estados actúan con objetivos consistentes en la negociación internacional sólo cuando existen preferencias comunes entre los actores domésticos y, además, cuando existe coordinación burocrática. Sólo cuando se da este contexto en el nivel doméstico, entonces las negociaciones en el nivel sistémico pueden producir como resultado un avance en la cooperación institucional en la región. El siguiente diagrama ilustra la lógica que sigue esta argumentación.

¹⁵ Aquí definida como coherencia en las preferencias

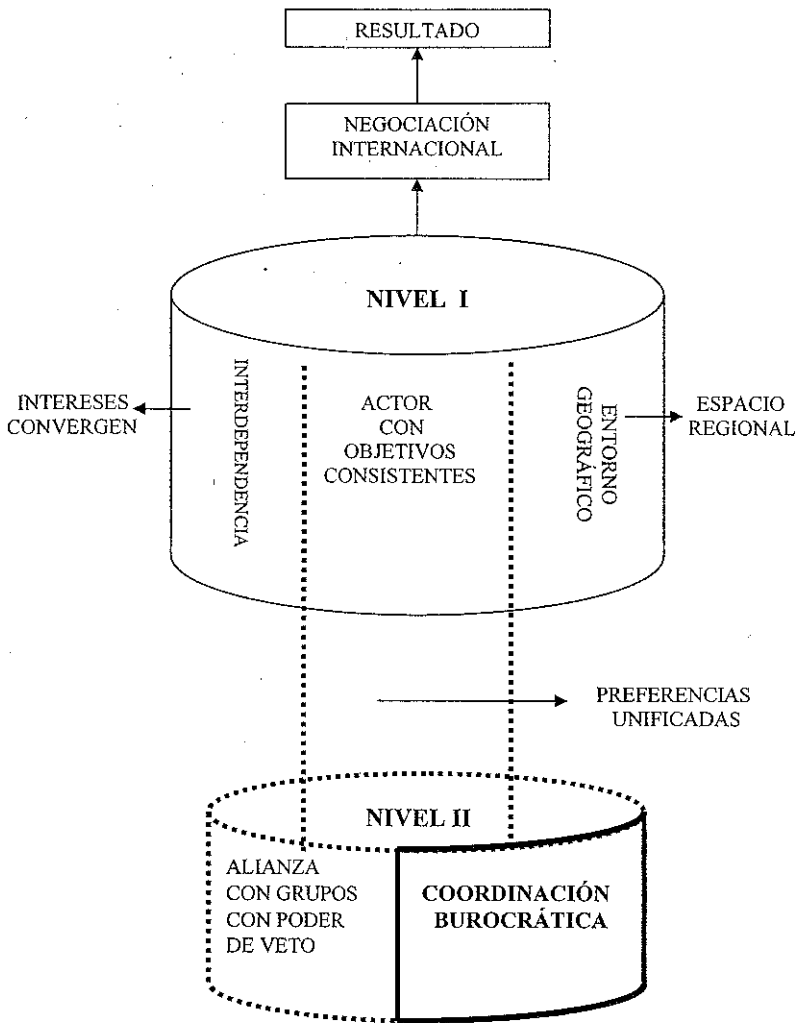


DIAGRAMA 1. LA HIPÓTESIS DE LA COORDINACIÓN BUROCRÁTICA

En el nivel doméstico (nivel II), la suma de los factores “alianza con grupos con poder de veto” y “coordinación burocrática” produce preferencias unificadas y, como consecuencia, un *actor con objetivos consistentes* en el nivel sistémico (nivel I). Al sumar esto con el factor de interdependencia económica y el entorno geográfico, es posible producir resultados positivos (mayor cooperación) en la negociación

internacional; que precede a la conformación de los bloques regionales. Si se logran reunir estos elementos, es muy posible que las cuestiones de asimetría en el sistema internacional, tal como son definidas por los neorrealistas, pierdan relevancia. Siguiendo esta lógica, se plantean las hipótesis sobre el caso de NADBANK:

| | NIVEL DOMÉSTICO | NIVEL SISTÉMICO |
|----------------------------|---|---|
| HIPÓTESIS PRINCIPAL | H1: México no es un actor que persigue una estrategia política unificada por que no hay coordinación burocrática. | H2: La postura de la SHCP de anular NADBANK, no prosperó por limitantes externas (con respecto a EU). |

La primera hipótesis (H1) se sustenta en la literatura sobre el papel de la burocracia en la coherencia interna de los gobiernos. Cuando en un país no hay coordinación de intereses al nivel gubernamental, es porque existe una competencia burocrática. Uno de los efectos más importantes de esta naturaleza competitiva de la burocracia, es que limita la consistencia interna de los gobiernos (Peters, 1999: 355). Así, la burocracia no actúa como instrumento integrado del sistema público. Por ello, la ausencia de coordinación burocrática en México, debe explicar la inconsistencia del objetivo que muestra este actor respecto a NADBANK.

La segunda hipótesis tiene que ver con las restricciones en el nivel sistémico que enfrenta la postura de México. Al analizar las causas por las cuales la iniciativa de la SHCP no prosperó, se espera observar cuál es el papel de los factores internacionales (Estados Unidos). En caso de rechazar ambas hipótesis, la explicación tendrá que ser definida en términos de grupos de interés, es decir, de actores domésticos con poder de veto.

V. EL ESTUDIO DE NADBANK: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Dado que este análisis se enfoca en el marco teórico del juego de dos niveles de Putnam, se requiere conocer cuáles han sido las preferencias de los actores involucrados y cómo han interactuado para producir los resultados observados. Por ello, el primer paso en el desarrollo de este análisis consistió en definir qué actores estaban los involucrados, después describir sus preferencias y, finalmente, explicar cómo a partir de estas últimas se produjeron efectos para la negociación internacional.

Los actores que fueron objeto de estudio en este análisis son las agencias que forman parte de la Junta Directiva del NADBANK. El análisis de estas agencias sirvió para evaluar la hipótesis sobre coordinación burocrática. Debido a que las preferencias de los actores anteriormente mencionados no eran posibles de conocerse pues no tenían difusión, la metodología consistió en la realización de entrevistas a funcionarios de las agencias que habían participado en la negociación y funcionamiento de NADBANK.

También se estimó el papel de actores internacionales, es decir, que actúan en el nivel sistémico. Fue necesario identificar a los actores en el lado de Estados Unidos que habían jugado un papel determinante en el caso que se analiza, así como su impacto con respecto a los actores del lado mexicano y viceversa.

Para la realización de las entrevistas, se desarrolló un cuestionario de 15 preguntas, que fue aplicado por igual a todos los entrevistados. El cuestionario está dividido en tres partes. La primera, contiene interrogantes acerca de las negociaciones en el periodo que comprende la creación del NADBANK. La segunda parte se concentra en el diseño y funcionamiento de la institución. La última parte contiene cuestionamientos sobre la situación actual del Banco (*Ver Anexo 1*).

Las preguntas de la primera sección, sobre las negociaciones trilaterales, se formularon para conocer las visiones iniciales en la negociación y la composición de las primeras preferencias. Las preguntas de la segunda sección se diseñaron para conocer cómo las preferencias de los actores han cambiado a partir de la creación de NADBANK, al poner en práctica los elementos de su diseño. Estas preguntas permitieron determinar si los actores tienen preferencias distintas; y, a partir de dónde se originan esas diferencias. Con la tercera sección del cuestionario, sobre el estado actual del Banco, se buscó definir cómo interactuaban las preferencias definidas en la segunda sección. Las tres partes del cuestionario fueron indispensables para rastrear si había actores con diferentes intereses en un mismo contexto doméstico, y el efecto que se producía. Con este esquema de preguntas se evaluaron las hipótesis de este trabajo.

Cabe destacar que, aún si las hipótesis hubieran resultado inciertas después de la investigación, la contribución de este análisis no quedaba invalidada. El esquema del cuestionario estaba diseñado para encontrar elementos que permitieran generar una explicación alternativa a las hipótesis que se han planteado. Los resultados de las entrevistas se presentan siguiendo el modelo analítico del juego de dos niveles para explicar el caso de estudio y sus implicaciones.

VI. LOS DOS NIVELES DE LA EXPLICACIÓN DE NADBANK

Para obtener información empírica, se entrevistó a ocho funcionarios y un académico. Dos de los funcionarios habían sido directores de NADBANK: Alfredo Phillips Olmedo (fundador) y Raúl Rodríguez Barocio. Se entrevistó al Dr. Luis de la Calle Pardo, quien fue jefe de negociación del TLCAN en la oficina de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) en la embajada de México en

Washington y al Dr. Fernando Salas, quien fue miembro del equipo mexicano de negociación de NADBANK. También se incluyó a funcionarios de las secretarías mexicanas en el consejo de NADBANK. Se entrevistó a Ricardo Ochoa Rodríguez¹⁶ quien fuera Subdirector de Área de Organismos Financieros Internacionales de la SHCP (en donde se lleva a cabo la mayor parte del trabajo de Hacienda respecto a NADBANK) y actual Director de Asuntos Internacionales de la dependencia. De la SEMARNAT, se obtuvo respuesta de un funcionario de la Subdirección de Asuntos Fronterizos en el área de Asuntos Internacionales, quien ha preferido no ser citado. También se entrevistó a Francisco Suárez Dávila, Secretario de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados en el periodo 2003-2006, quien participó en la comisión parlamentaria binacional México-Estados Unidos en 2006 donde se discutió el tema del NADBANK. La Dra. Blanca Torres de El Colegio de México, especialista en el tema del Acuerdo para la Cooperación Ambiental, también fue entrevistada.

De acuerdo a la tesis de este trabajo, se esperaba observar los siguientes resultados: en el nivel doméstico se esperaba encontrar la existencia de un problema de coordinación burocrática entre las secretarías mexicanas que participan en NADBANK (SHCP, SRE, SEMARNAT). Esto debía producir que, en el nivel sistémico, se observaran objetivos contradictorios en la negociación internacional que sigue México, quien ha sido el actor más interesado en fomentar la cooperación formal. El efecto final de este problema de coordinación de preferencias burocráticas y, por tanto, de posturas inconsistentes en la negociación que siguió México, debía explicar en gran parte que NADBANK no mostrara un mejor desempeño.

Los resultados de las entrevistas muestran que este planteamiento es factible. El primer resultado que se obtiene es que una parte importante del desempeño

¹⁶ El entrevistado respondió a las preguntas a título personal y en base a su experiencia e involucramiento como funcionario de la SHCP y Director de Asuntos Internacionales de la Subsecretaría.

observado en NADBANK, tiene que ver con las razones que llevaron a su creación. Al inicio de la investigación, y en base a la poca información existente, se suponía que la creación de NADBANK había obedecido a un interés fidedigno por solucionar los problemas comunes en la frontera. No obstante, se encontró que el diseño del Banco se basó en una serie de intereses muy políticos y poco orientados hacia una preocupación ambiental en la parte de Estados Unidos. Como se explica posteriormente, este antecedente fue la base sobre la cual se derivaron problemas posteriores. Un segundo resultado, respalda la hipótesis de que efectivamente no hay coordinación burocrática en el nivel doméstico en la parte de México. La causa de la inconsistencia de preferencias burocráticas, se sustenta en un problema de visiones acerca de la forma en que NADBANK debía funcionar. El tercer hallazgo que arroja la investigación, es que la idea de la SHCP de anular la participación mexicana en NADBANK estuvo condicionada tanto por restricciones domésticas (particularmente el Congreso), como por limitantes con respecto a Estados Unidos para su materialización. Es decir, la interacción de ambas dimensiones impidió que tal iniciativa prosperara.

Respecto al primer resultado, es interesante notar que la creación de NADBANK no se explica por la existencia del interés en crear un brazo financiero para la región, ni a una preocupación real en la frontera México-Estados Unidos. Los antecedentes del NADBANK no se pueden establecer como consecuencia de una visión compartida entre Estados Unidos, Canadá y México para crear un fondo para el desarrollo económico o la infraestructura. La idea de crear fondos estructurales nunca fue un aspecto central en la negociación del TLCAN porque no estaba en interés de Estados Unidos principalmente: "La negociación de fondos estructurales nunca estuvo

en la mesa de negociación porque era inviable...una iniciativa de fondos estructurales no hubiera pasado en el Congreso de Estados Unidos.”¹⁷

Tampoco se discutió ampliamente sobre este tema debido a que para Estados Unidos ya existía un esquema de este tipo: “Estos fondos se presentan (bajo la óptica del gobierno de Estados Unidos) con la llamada Alianza para el Progreso y la creación del Banco Interamericano de Desarrollo [...] Hubiera sido inviable tener en América del Norte un sistema similar a los fondos que se crearon en la Unión Europea.”¹⁸

La visión sobre mejorar la cooperación fronteriza y la infraestructura ambiental tampoco constituyeron el interés que motivó al equipo estadounidense de negociación a empujar las negociaciones para la creación del Banco. El establecimiento de la COCEF y de NADBANK se debió al propósito de Estados Unidos de lograr apoyo político para la ratificación del TLCAN en su Congreso. Es decir, “la COCEF y NADBANK se crearon por razones estrictamente políticas, para conseguir votos.”¹⁹ Este interés político en Estados Unidos fue “un aspecto fundamental de la creación de NADBANK”²⁰, ya que fue “una creación de los norteamericanos.”²¹ De ahí que el Banco parece haber sido diseñado para que funcionara poco debido a la lógica de su estructura: “Estaba diseñado para dar préstamos ecológicos con disciplinas financieras, lo cual era (un esquema) incompatible.”²²

Con respecto a México, la visión sobre la creación de estas instituciones estuvo más bien dividida. Por una parte, para la SHCP, el diseño de NADBANK no se justificaba realmente en los problemas que quería atender: “No se veía una clara

¹⁷ Entrevista realizada a Luis de la Calle Pardo el 14 de noviembre de 2006, México D.F.

¹⁸ Entrevista realizada a Alfredo Phillips Olmedo el 6 de noviembre de 2006, México D.F.

¹⁹ Entrevista realizada a Luis de la Calle Pardo

²⁰ Entrevista realizada a Alfredo Phillips Olmedo

²¹ Entrevista realizada a Blanca Torres el 8 de noviembre de 2006, México D.F.

²² Entrevista realizada a Luis de la Calle Pardo

necesidad de que la mejor forma de atender los problemas fuera de la manera en que se planteó [...] El diseño (de NADBANK) respondía más a ciertos principios de grupos de interés.²³ Esos principios sobre cuál era la mejor forma de gobernar y dirigir los asuntos de la frontera, no hizo empatía a las autoridades mexicanas. La inconformidad de Hacienda hacia NADBANK se ejemplifica cuando, en su momento, “se resistió a emitir un dictamen indicando que el NADBANK no era institución extranjera [...] La Procuraduría Fiscal llegó a la conclusión de que este dictamen si se podía emitir, pero la SHCP anunció que no estaba en condiciones de firmar el dictamen.”²⁴ Este documento se requería para que, en términos de la ley mexicana, el Banco pudiera operar como acreedor directo en la frontera y así agilizar su funcionamiento. El rechazo de esta operación obstaculizó desde el principio un funcionamiento óptimo y ágil de la institución.

El gobierno mexicano no quería la creación de NADBANK, por eso el objetivo era “lograr su creación (por razones políticas), pero hacerlo lo más pequeño posible”²⁵ Pero también existía otra visión entre los actores mexicanos: la que consideraba que la COCEF y NADBANK representaban una oportunidad para aumentar la cooperación con Estados Unidos, en términos de las acciones comunes en la frontera. Por lo que desde el principio se establecieron visiones distintas.

Una vez que NADBANK comenzó a funcionar como institución, en México algunos grupos domésticos mostraron un amplio interés en las posibilidades de ampliar el Banco, sobre todo con la idea de que podía servir como ancla para fomentar el desarrollo económico en el país. Sin embargo, fueron inefectivos en consolidar dicha ampliación. El objetivo de aumentar las capacidades de NADBANK no tenía como base preferencias comunes. Así, en términos del segundo resultado observado,

²³ Entrevista realizada a Ricardo Ochoa Rodríguez el 17 de noviembre de 2006, México D.F.

²⁴ Entrevista realizada a Alfredo Phillips Olmedo

²⁵ Entrevista realizada a Fernando Salas el 27 de noviembre de 2006.

en México no había preferencias consistentes entre las dependencias federales debido a que su creación generó visiones opuestas entre los actores.

Resulta muy notable destacar que la diferencia en las preferencias existentes entre la burocracia en México no se explica por el origen de los recursos del Banco, sino por el destino de esos recursos. En relación al origen de los fondos económicos, se observa que para México el hecho de que la financiación de NADBANK se estableciera por partes iguales con Estados Unidos no fue problemático. Esto se debe a que a diferencia de los demás resultados asimétricos en la negociación trilateral, "México llegaba a la mayoría de edad al negociar un acuerdo simétrico como el de NADBANK"²⁶, además, "por primera vez, Estados Unidos en un organismo de carácter financiero internacional aceptaba tener partes iguales con otro país."²⁷

Fue el destino y la forma de usar los recursos del Banco lo que produjo los conflictos en la coordinación de la burocracia. Por una parte, "la Secretaría de Hacienda pensaba que los proyectos (de NADBANK) debían tener una viabilidad económica clara"²⁸, mientras que por otra parte, "los miembros de la sociedad civil, los grupos políticos, las ONGs y las autoridades ambientales querían que se financiaran proyectos de carácter ambiental, que requerían un elemento de subsidio."²⁹

La otra gran diferencia entre lo que querían las secretarías mexicanas se dio entorno al esquema institucional de la COCEF y de NADBANK: "La Secretaría de Hacienda pensaba que el esquema como estaba (2 instituciones separadas) era una falla estructural en el diseño institucional, y que entonces debía haber una institución

²⁶ Entrevista realizada a Luis de la Calle Pardo

²⁷ Entrevista realizada a Alfredo Phillips Olmedo

²⁸ Entrevista realizada Ricardo Ochoa Rodríguez

²⁹ Entrevista realizada a Luis de la Calle Pardo

única con las dos funciones.”³⁰ Esta postura “no necesariamente coincidía con las otras secretarías, sobre todo con SEMARNAT (para cuyos intereses era importante fortalecer el criterio ambiental de los proyectos a ser financiados).”³¹

Por eso, aunque la SHCP haya promovido “que se pudieran atender otros sectores, no sólo los ambientales, y que se pudieran extender más allá de la frontera”³², este concepto de ampliación no coincidía con aquéllos que creían que los recursos para el medio ambiente se debilitarían si se atendían otras necesidades. Si bien se quería que los recursos del Banco aumentaran, las preferencias no coincidían acerca de a dónde deberían ir esos recursos: proyectos productivos o proyectos ambientales; así como el esquema institucional a través del cual se debían manejar dichos recursos.

Estos conflictos continuos no se resolvieron debido a que nunca se creó un mecanismo de diálogo entre los miembros del Banco. Las secretarías parecen haber preferido “dentro de sus funciones específicas, ejercerlas a plenitud.”³³ Claramente era más fácil observar una comunicación intensa entre las agencias de gobierno cuando los asuntos eran menos significativos en su contenido. Esto se explica porque las secretarías tienen competencias distintas y “esto lleva a que se tengan puntos de vista diversos sobre lo que el Banco debe hacer.”³⁴

Tal como se planteaba en la hipótesis de este trabajo, la falta de coordinación burocrática “es una razón por la cual no funciona el NADBANK [...] La disciplina política (de los grupos civiles y las agencias de medio ambiente) hace que los proyectos que se presentan sean políticamente atractivos...la disciplina financiera

³⁰ Entrevista realizada a Ricardo Ochoa Rodríguez

³¹ *Ibidem*

³² *Ibidem*

³³ Entrevista realizada a Blanca Torres

³⁴ Entrevista realizada a Ricardo Ochoa Rodríguez

(SHCP) hace que esos proyectos no puedan ser financiados.”³⁵El NADBANK operaba con un problema estructural en su diseño porque había sido creado para combinar preferencias sin un mecanismo real de conciliación. La consecuencia que se produjo fue el fracaso en ampliar la institución porque “el trabajo de NADBANK se vio entorpecido debido a las luchas intersecretariales para definir qué tipo de proyectos debían ser financiados y en qué forma.”³⁶

De esta manera, los conflictos en las preferencias sobre cómo lograr el objetivo de ampliar a NADBANK, crearon problemas en la postura de México en la negociación internacional. “México era el más interesado en dar mayor flexibilidad a la misión de la institución”³⁷, pero no pudo mostrar una propuesta importante porque las visiones sobre cómo lograr eso fueron conflictivas al interior. Así, el actor más interesado en fomentar la ampliación de NADBANK fue inefectivo en presentar iniciativas importantes en la negociación internacional, porque no había preferencias unificadas en el nivel doméstico sobre cómo lograr ese objetivo. Esto constituyó una restricción primordialmente doméstica, por que “Estados Unidos mostró una postura más bien reactiva respondiendo a lo que pudiera proponerse en México.”³⁸

Este contexto fue la base sobre la cual se comenzó a plantear a principios del año 2006, y por la SHCP, la necesidad de cuestionar la conveniencia de una institución como NADBANK. Esta propuesta fue la respuesta a las limitantes que se percibieron para poder lograr un mayor y satisfactorio funcionamiento del Banco. Las limitantes fueron principalmente domésticas, como se ha explicado con anterioridad a raíz de preferencias irreconciliables, pero también existieron limitantes en el nivel sistémico, es decir, con respecto a Estados Unidos.

³⁵ Entrevista realizada a Luis de la Calle Pardo

³⁶ Entrevista realizada a Alfredo Phillips Olmedo

³⁷ Entrevista realizada a Ricardo Ochoa Rodríguez

³⁸ Entrevista realizada a Raúl Rodríguez Barocio el 23 de noviembre de 2006.

La administración del presidente Vicente Fox se caracterizó en los primeros años por promover la idea de un NAFTA *plus*, y la ampliación de NADBANK “fue el centro de esta idea.”³⁹ Pero esta visión tuvo limitantes con respecto a los socios de México porque “nunca ha estado en la idea de los norteamericanos y tampoco de los canadienses en un plazo más o menos corto, ni siquiera talvez el mediano plazo, el transitar hacia una comunidad[...] Esta visión (mexicana) no se comparte.”⁴⁰ Es aún más complicado pensar en que los socios aceptaran aumentar los recursos de NADBANK principalmente para destinarlos al desarrollo en México, porque “Estados Unidos sólo da fondos por razones de seguridad nacional, no por razones de generosidad o de solidaridad social [...] La frontera mexicana no tiene un elemento de seguridad para Estados Unidos.”⁴¹

Aún cuando tanto el gobierno de México como el de Estados Unidos sostenían un discurso similar sobre la conveniencia de apoyar el desarrollo de instituciones como NADBANK, existieron dificultades para establecer una agenda común porque “había diferencias de visión y de manejo del riesgo en la operación bancaria entre ambos países.”⁴² Además, “Estados Unidos no quería que los proyectos dejaran de ser ecológicos.”⁴³ De esta forma, ni la visión de la SRE, la SEMARNAT y los grupos civiles que se sostenía en la idea de que se podía crear una comunidad, ni la preferencia de la SHCP para destinar más recursos de NADBANK para proyectos productivos, fueron preferencias comunes a las de Estados Unidos.

La propuesta de la SHCP de anular la participación mexicana en NADBANK no se planteó de manera oficial pero sí se dio a conocer. El argumento que justificaba

³⁹ *Ibidem*

⁴⁰ Entrevista realizada a Blanca Torres

⁴¹ Entrevista realizada a Luis de la Calle Pardo

⁴² Entrevista respondida por Funcionario de SEMARNAT el 23 de noviembre de 2006

⁴³ Entrevista realizada a Luis de la Calle Pardo

esta idea era que “México tenía una inversión que no estaba produciendo nada.”⁴⁴ En la Secretaría de Hacienda se pensaba que “los resultados del Banco eran muy limitados...y que iban a seguir siendo limitados.”⁴⁵ Una vez que se había percibido que “quizás las visiones de los dos países (Estados Unidos y México) en cuanto a la ampliación de la misión del Banco eran distintas y no iban a converger [...] Se pensó que el periodo en el que el Banco tenía que demostrar un buen desempeño ya había concluido...y que había llegado el momento de replantear toda la estructura tal como se encontraba.”⁴⁶ Además, la SHCP cuestionaba el hecho de que “en la parte de Estados Unidos, las comunidades realmente necesitaran un banco de desarrollo...y del lado mexicano, que el instrumento crédito fuera el más adecuado para llegar a las comunidades de ingresos muy bajos para necesidades (ambientales) muy altas.”⁴⁷

Esta idea que planteó la SHCP no fue una postura que México adoptara con seriedad, porque nuevamente hubo problemas de coordinación en las preferencias de las distintas secretarías. La SEMARNAT se opuso a esa idea porque consideraba que “el hecho de tener una institución binacional iba más allá de su eficiencia, porque era un mecanismo de cooperación formal y una pieza fundamental en las relaciones entre ambos países.”⁴⁸ Por su parte, la Secretaría de Relaciones Exteriores consideraba que NADBANK tenía un valor en sí mismo por que representaba una forma valiosa de cooperación con Estados Unidos. Así, existieron diferencias en las preferencias sobre si el Banco debía permanecer porque en sí mismo era importante como instrumento de cooperación (SEMARNAT, SRE), o si se debía reformar o anular porque lo que se necesitaba eran proyectos económicamente sostenibles y productivos (SHCP).

⁴⁴ Entrevista realizada a Alfredo Phillips Olmedo

⁴⁵ Entrevista realizada a Ricardo Ochoa Rodríguez

⁴⁶ *Ibidem*

⁴⁷ *Ibidem*

⁴⁸ Entrevista respondida por Funcionario de la SEMARNAT

Con respecto a la reacción del lado estadounidense, es importante destacar que mientras que en México, la Secretaría de Hacienda “ha respetado las decisiones de cada dependencia federal con base en sus funciones”⁴⁹; en Estados Unidos, “el Departamento del Tesoro tiene todo el control y las decisiones (de Estados Unidos) en el consejo.”⁵⁰Entonces, para analizar la respuesta de Estados Unidos frente a la iniciativa de la SHCP es preciso observar la reacción del Departamento del Tesoro (DOT).

El DOT “mostró interés en conocer la propuesta”⁵¹, porque hubo un buen entendimiento de lo que se estaba planteando.⁵²Sin embargo, tampoco fue una idea apoyada firmemente. En este sentido, a pesar de que el DOT entendía las razones por las cuales la SHCP planteaba esta iniciativa, no se veía dispuesto a apoyarla. Hubiera sido necesario construir el paquete completo⁵³, y eso hubiera implicado que “el Congreso de Estados Unidos los llamara a cuentas para justificar por qué se gastaron recursos en una institución que no funcionaba.”⁵⁴

Además, existieron otros actores en Estados Unidos que se oponían a la iniciativa de desaparecer el Banco. Según señaló Francisco Suárez Dávila, quien participó en la reunión parlamentaria binacional México-Estados Unidos, a principios de 2006 y en donde se discutió el tema: “La iniciativa propició mucha resistencia (además de los funcionarios de NADBANK) por los gobernadores de la frontera y los representantes y senadores, principalmente texanos, quienes estaban muy interesados en defender el Banco”⁵⁵La reacción en contra también se propició por el Departamento de Estado (DOS) norteamericano. En la reunión binacional, tanto el

⁴⁹ Entrevista respondida por Funcionario de la SEMARNAT

⁵⁰ *Ibidem*

⁵¹ Entrevista realizada a Alfredo Phillips Olmedo

⁵² Entrevista realizada a Ricardo Ochoa Rodríguez

⁵³ Entrevista realizada a Ricardo Ochoa Rodríguez

⁵⁴ Entrevista realizada a Luis de la Calle Pardo

⁵⁵ Entrevista realizada a Francisco Suárez Dávila el 28 de noviembre de 2006, México D.F.

Congreso mexicano como el estadounidense llegaron a un punto de acuerdo: "Los Congresos de ambos países se opondrían a cualquier idea de cerrar el Banco."⁵⁶ Así, la propuesta fue frenada por el DOS, la SRE y los Congresos.

Debido a que una iniciativa de ese tipo necesitaba un acuerdo común entre México y Estados Unidos para reformar el acta constitutiva, la propuesta de la SHCP no sólo enfrentó la oposición de los actores domésticos sino además, las restricciones que actores en Estados Unidos pusieron para obstaculizar la concreción de semejante proyecto. Por esta razón, se regresó a proyectos ecológicos con algunos cambios menores.

Así, México había perseguido el objetivo de ampliar NADBANK, pero dicho objetivo no se planteó consistentemente porque existían preferencias distintas acerca de esta ampliación por parte de las secretarías mexicanas. La falta de un mecanismo de coordinación burocrática entre las agencias impidió a México tener mejores resultados en su negociación frente a Estados Unidos. Dicho esquema no existió desde el principio porque el Banco fue diseñado con el objetivo de que no funcionara desde la etapa de negociación; pero tampoco se diseñó posteriormente. Además, cuando se comenzó a señalar la necesidad de reformar o anular el esquema del Banco tal como se encontraba, tampoco se definió una postura que México pudiera presentar ante Estados Unidos, porque nuevamente no se coordinaron las visiones de las dependencias federales al respecto.

En este sentido, a pesar de que los funcionarios de NADBANK, el gobierno de México e incluso el gobierno de Estados Unidos (aunque en una forma no muy clara) compartían la idea de los beneficios de potenciar el desempeño de la institución, los resultados fueron insatisfactorios porque la visión de México no era la misma que la

⁵⁶ *Ibidem*

de Estados Unidos, y porque al interior de México tampoco había una idea clara de lo que debía significar la ampliación de la institución.

VII. CONCLUSIONES: AVANCES EN LA EXPLICACIÓN DEL TLCAN.

El problema que motivó la realización de este estudio se derivó a partir de la observación retrospectiva del TLCAN a trece años de su firma. Fue notable descubrir la relativamente menor importancia que los socios del acuerdo regional han puesto en el tema, y la dificultad característica con la que funcionan las instituciones que se crearon como parte del sistema de reglas y provisiones. Éstos fueron los factores base sobre los que este análisis planteó una pregunta de estudio acerca de un aspecto poco explorado: el desarrollo institucional del Tratado.

Resultó interesante, además, encontrar que las herramientas teóricas existentes son insuficientes para explicar el estado del TLC entre Canadá, Estados Unidos y México en términos de la cooperación formal o institucional. Con la revisión de los planteamientos del neorealismo, del neofuncionalismo o del institucionalismo inclusive; se justificó la necesidad de buscar un enfoque teórico alternativo que dejara menos elementos fuera de la explicación.

A través de este estudio se propuso desarrollar un análisis con un poder explicativo mayor, al adoptar un enfoque que integrara las dos posibles esferas de interacción y decisión en políticas públicas: la nacional y la internacional. Esto motivó a buscar una explicación que se obtuviera a través de un marco teórico de dos niveles como el desarrollado por Robert Putnam. Con ello se pretendió no desestimar la importancia de los factores domésticos ni de los factores sistémicos sobre los acuerdos regionales, tomando en cuenta el impacto que los factores en un nivel tienen sobre los de otro nivel y viceversa.

Siguiendo este planteamiento, se desarrolló un estudio de caso a través del cual fuera posible discutir el estado actual del desarrollo institucional del TLCAN. El caso de NADBANK resultó propicio para evaluar un elemento al que se le había dado poca importancia, la coordinación burocrática; y porque además permitía estimar adecuadamente la factibilidad de una hipótesis planteada al nivel del caso de estudio para una explicación más general, es decir, del TLCAN en su conjunto.

Fue la hipótesis de este trabajo que la coordinación de las preferencias burocráticas era tan importante como el papel de los grupos domésticos con poder de veto para influir el tipo de desarrollo que un acuerdo regional podía mostrar. Se derivó de lo anterior, el planteamiento que propuso precisamente como una de las causas de un desarrollo pobre de las instituciones, la incoherencia interna de los gobiernos; a su vez, originada a partir de la inexistencia de un mecanismo de coordinación de las distintas preferencias inherentes a cada agencia gubernamental.

Los resultados de este análisis, obtenidos a través de la realización de entrevistas a funcionarios involucrados en el caso de NADBANK, muestran que la hipótesis de la importancia de la coordinación burocrática es factible para retomarse en un estudio que busque conclusiones más generalizables. En el caso que fue objeto de estudio, se encontró que la falta de un mecanismo que coordinara las preferencias burocráticas domésticas fue un elemento persistente y limitante para el desarrollo institucional tal como aquí se ha definido: la paulatina formalización de prácticas anteriormente enmarcadas en un contexto de entendimientos libres regulación; al mismo tiempo que, el continuo fortalecimiento de la delegación de funciones hacia las instituciones.

Este resultado se observó como una constante en tres tiempos: negociación, implementación y lo que se podría denominar como punto de quiebre. En un tiempo T_1 de negociación, un actor nacional (Estados Unidos) exhibió una única postura: la

creación de una entidad institucional (por razones políticas); mientras que otro actor (México) respondió con una postura contradictoria al estar fundamentada en dos preferencias distintas y desde el principio conflictivas (la preferencia de la SHCP que no quería la creación de NADBANK y los demás actores que veían a la entidad como una gran oportunidad de cooperación). Canadá adoptó una respuesta negativa desde el principio y a lo largo del tiempo, por lo cual no participó en la institución.

En un tiempo T_2 de implementación del acuerdo por el cual finalmente se creó el Banco; nuevamente un actor nacional, Estados Unidos, mostró posturas consistentes (el Banco respondería sólo a necesidades ambientales y fronterizas); y el otro, México, no actuó como un actor con preferencias unificadas. En México se discutió en todos los ámbitos acerca del interés en ampliar las funciones y capacidades de la institución, pero esta postura no pudo ser presentada y promovida ante Estados Unidos porque las preferencias de los actores burocráticos en México sobre dicha ampliación fueron contradictorias e irreconciliables.

Finalmente, en un tiempo T_3 , el punto de quiebre se originó a raíz de la permanencia de preferencias irreconciliables entre los actores burocráticos en México y la propuesta de anular el Banco emitida por la SHCP. Nuevamente, esta no fue una postura que México adoptara como actor unificado frente a Estados Unidos, por la misma falta de coordinación al interior. En los tres episodios de tiempo, la ausencia de coordinación burocrática, tal como se ha establecido en la literatura, afectó la consistencia interna de México y lo convirtió en un actor con preferencias sin un lugar común a lo largo del tiempo y; por tanto, con un objetivo débil que negociar.

También es posible concluir que en el nivel sistémico existen restricciones significativas a la acción de un país que forma parte de un acuerdo regional. En el caso de NADBANK, México se vio constreñido en los tres episodios revisados.

Primero, se vio obligado a aceptar la creación de la institución para no afectar la ratificación del TLCAN en Estados Unidos. Después, los intereses políticos en Estados Unidos que llevaron a la creación de NADBANK, se sumaron a las limitantes domésticas que afectaron a México para convertirse en un actor que pudiera mostrar una postura a favor del desarrollo de la entidad institucional frente a su socio regional. Además, aún cuando la propuesta de anular el Banco hubiera logrado el apoyo político doméstico necesario, los actores en Estados Unidos, representaron un impedimento importante para la materialización de la iniciativa.

En resumen, de acuerdo a los resultados de esta investigación, es posible concluir que existe evidencia importante de que México nunca actuó como actor racional unificado ni en la etapa de negociación, ni en la de instrumentación, ni cuando se decidió discutir la posibilidad de cerrar NADBANK. Esto aumentó la asimetría estructural en el nivel sistémico entre Estados Unidos y México, de forma tal que nunca se potenció la capacidad de negociación de México en este punto.

Por todo lo anterior, es posible concluir que, de manera más general, las instituciones se convierten en agentes activos de la integración; es decir, que adquieren una dinámica propia que fomenta el acercamiento entre los socios regionales en áreas tanto económicas como políticas; pero este fenómeno va más allá de ser un proceso automático. Es necesario entender cuál es el mecanismo real por el cual se da esta evolución que aquí se ha denominado "desarrollo institucional".

Lo que este estudio permite observar es que hay factores domésticos y sistémicos que interactúan en este proceso. ¿Por qué no se observa un desarrollo institucional positivo en el TLCAN? De acuerdo a este análisis, debido a que no existen las variables que facilitan este mecanismo. La variable de coordinación de preferencias domésticas burocráticas puede ser una de las variables más significativas.

En términos de las limitantes en el poder explicativo de este análisis, es necesario señalar que, si bien el factor burocrático resultó ser muy importante en este caso, podría estarse sobreestimando su impacto. El caso de NADBANK no permitió estudiar profundamente el papel de otros actores domésticos más allá de la burocracia. Aunque el papel de los grupos de interés fue decisivo para crear el Banco, y los gobiernos locales en la frontera México-Estados Unidos así como los Congresos de ambos países fueron ingredientes esenciales para conservarlo; sería interesante verificar qué tan significativo resulta el elemento burocrático en un contexto mucho más complejo en donde los diversos actores se involucran más activamente. Adicionalmente, se puede señalar que este análisis está sujeto a la existencia de regímenes democráticos y pluralistas en los acuerdos de integración regional, por lo cual, no es posible extender esta explicación a otros entornos políticos.

Es el reto de futuras investigaciones probar que este resultado es generalizable. Para ello es necesario probar esta hipótesis más ampliamente, es decir, en otros casos para observar el impacto de la misma. Al encontrar que efectivamente la coordinación burocrática juega un papel fundamental en el éxito de los acuerdos internacionales, se generarían muy importantes implicaciones en términos de políticas públicas. Se podría señalar a los tomadores de decisiones que el primer asunto que requiere ser discutido, es cómo definir e integrar preferencias para que; a su vez, éstas sirvan como fundamento para perseguir un objetivo consistente en la negociación internacional. En este sentido, la discusión primordial debería partir del diseño de un esquema que permitiera entablar una mejor comunicación y conciliación de visiones tanto en el ámbito doméstico como en el internacional.

La motivación para ahondar en este análisis tendrá que ver con las grandes ventajas de la cooperación internacional, que no sólo es un fenómeno teóricamente

interesante; sino además, importante en el contexto de las políticas públicas. Se vuelve un tema aún más interesante en la actualidad, pues se ha retomado el tema del Banco como aspecto importante en la agenda de cooperación entre México y Estados Unidos así como las propuestas de ampliación institucional del TLCAN para aumentar los beneficios y la competitividad de la región⁵⁷.

⁵⁷ El presidente mexicano Felipe Calderón recientemente retomó el tema al declarar, ante la comunidad de empresarios de los Estados Unidos en la Ciudad de México, que tenía la intención de impulsar la reformulación del Banco para canalizar más recursos a otras áreas geográficas y otros objetivos de inversión. Véase el discurso del presidente pronunciado el 28 de febrero de 2007, disponible en <http://calderon.presidencia.gob.mx/prensa/discursos/?contenido=29186>

BIBLIOGRAFÍA

- Abbott, Kenneth W. y Duncan Snidal, "Why States Act through Formal International Organizations", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 42, no. 1, Febrero 1998.
- _____ *et. al.*, "The Concept of Legalization", *International Organization*, vol. 54, no. 3, Verano 2000.
- Aggarwal, Vinod K. *et. al.*, (ed.), (2004), *The Strategic Dynamics of Latin American Trade*, Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press.
- BECC-NADB Charter. 2004. Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the United Mexican States Concerning the Establishment of a Border Environment Cooperation Commission and a North American Development Bank. Agosto.
- Bertraub, Herman von. 1997. "Negotiating NAFTA: A Mexican Envoy's Account", Center for Strategic and International Studies. Washington Papers, no. 173
- Cameron, Maxwell A. y Brian W. Tomlin (2000), *The Making of NAFTA: how the deal was done*, Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Evans, Peter B. *et. al.* (ed.), (1993), *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Los Angeles, California: The University of California Press.
- Fawcett, Louise y Andrew Hurrell (eds.), (1995), *Regionalism in World Politics*, Oxford, New York: Oxford University Press.
- Fry, Earl H. y Jared Bybee, "NAFTA 2002: A Cost/Benefit Analysis for the United States, Canada and Mexico", The University of Maine: Canadian-American Public Policy, no. 49 (Enero, 2002).
- Goldstein, Judith *et. al.*, "Introduction: Legalizations and World Politics", *International Organization*, vol. 54, no. 3, Verano 2000.
- Grayson, George (1995), *The North American Free Trade Agreement: Regional Community and the New World Order*, Lanham, Md.: University Press of America.
- Hinojosa, Raul *et. al.* (2000), *The U.S. Employment Impacts of North American Integration After NAFTA: A Partial Equilibrium Approach*, Los Angeles: The North American Integration and Development Center, University of California at Los Angeles.
- Hufbauer, Gary C. y Jeffrey Schott, *NAFTA Revisited: Achievements and Challenges*, Washington D.C.: Institute for International Economics, 2005

- Independent Task Force on the Future of North America. 2005. *Building a North American Community: Recommendations*. Council on Foreign Relations, Canadian Council of Chief Executives y Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales. Mayo.
- Joint Status Report. 2006. Border Environment Cooperation Commission and the North American Development Bank. Junio 30.
- Lake D. y R. Powell (eds.), (1999), *Strategic Choice in International Relations*, Princeton: Princeton University Press.
- Mattli, Walter (1999), *The Logic of Regional Integration*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Maxfield, Sylvia y Adam Shapiro. 1998. "Assesing the NAFTA Negotiations". In *The Post-NAFTA Political Economy: Mexico and the Western Hemisphere*, editado por Carol Wise. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Mayer, Frederick W. (1998), *Interpreting NAFTA: the science and art of political analysis*, New York: Columbia University Press.
- _____, "Negotiating NAFTA: Political Lessons for the FTAA", Terry Sanford Institute. Documento de Trabajo SAN01-17, (Julio, 2001).
- McKinney, Joseph A. (2000), *Created from NAFTA: The Structure, Function, and Significance of the Treaty's Related Institutions*, Armonk, New York: M.E. Sharpe
- Moravcsik, Andrew (1998), *The Choice for Europe*, Ithaca, New York: Cornell University Press.
- North American Development Bank. Procurement Policies and Procedures.
- O'Neill, Michael (1996), *The Politics of European Integration*, London: Routledge.
- Pastor, Robert A. (2001), *Toward a North American Community: Lessons from the Old World for the New*, Washington D.C.: Institute for International Economics.
- Peters, Guy B. (1999), *La Política de la Burocracia*, México D.F.: FCE.
- Putnam, Robert D., "Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games", *International Organization*, vol. 42, no. 3 (1998).
- Report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade. 2002. *Partners in North America: Advancing Canada's Relations with the United States and Mexico*. Canadian House of Commons. Diciembre
- Robert, Maryse (2000), *Negotiating NAFTA*, Toronto: University of Toronto Press.

Smith, Peter (ed.), (1997), *The Challenge of Integration: Europe and the Americas*, Miami: University of Miami.

U.S. Council of the Mexico-U.S. Business Committee. 2005. *A Compact for North American Competitiveness*. Council of the Americas Abril.

Valverde, Loya, Miguel Ángel (1996), *Domestic Politics and the Formulation of Foreign Economic Policy: negotiating the North American Free Trade Agreement*, Tesis Doctoral, Georgetown University.

Vega, Carlos A. *et. al.* (coordinadores), (2005), *A Diez Años del TLCAN: Reorganización Institucional y Social*, El Colegio de México y PIERAN: México, DF.

Vega Cánovas, Gustavo *et. al.* (2005), *México, Estados Unidos y Canadá: Resolución de Controversias en la Era Post-TLCAN*, UNAM, El Colegio de México y PIERAN: México DF.

Entrevistas

Raúl Rodríguez Barocio (Ex director de NADBANK. Entrevista telefónica realizada el 23 de noviembre de 2006)

Alfredo Phillips Olmedo (Fundador y primer director gerente de NADBANK. Entrevista realizada el 6 de noviembre de 2006, México D.F.)

Luis de la Calle Pardo (Jefe de negociación del TLCAN en la oficina de la SECOFI en la embajada de México en Washington. Entrevista realizada el 14 de noviembre de 2006, México D.F.)

Fernando Salas (Equipo mexicano de negociación de servicios financieros y NADBANK. Entrevista telefónica realizada el 27 de noviembre de 2006, México, D.F.)

Ricardo Ochoa Rodríguez (Antiguo titular de la Subdirección de Área de Organismos Financieros Internacionales y actual Director de la Unidad de Asuntos Internacionales de la Subsecretaría de Hacienda. Entrevista realizada el 17 de noviembre de 2006, México D.F.)

Funcionario de SEMARNAT (Asuntos Internacionales de la SEMARNAT; Subdirección de Asuntos Fronterizos. Entrevista por correo contestada el 23 de noviembre de 2006)

Francisco Suárez Dávila (Secretario de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados LIX Legislatura. Entrevista realizada el 28 de noviembre de 2006, México, D.F.)

Blanca Torres (especialista en el tema del Acuerdo para la Cooperación Ambiental, de El Colegio de México. Entrevista realizada el 8 de noviembre de 2006, México D.F.)

ANEXO 1:

Cuestionario de entrevistas

El siguiente cuestionario presenta algunas interrogantes sobre aspectos precisos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Las preguntas han sido construidas de forma tal que permitan al entrevistado exponer sus conocimientos acerca de los hechos o los actores involucrados en el desarrollo institucional del acuerdo trilateral. Este cuestionario pone especial énfasis en el caso del Banco de Desarrollo de América del Norte (NADBANK), que es el objeto de estudio del proyecto de investigación que motiva la realización de esta entrevista.

Nombre del entrevistado: _____

Referencia: _____

Fecha de la realización de la entrevista: _____

I. LOS ACUERDOS EN LA NEGOCIACIÓN

Las siguientes preguntas se relacionan con algunos acuerdos previos a la creación del Banco de Desarrollo de América del Norte (NADBANK):

1. Una vez que se formalizaron las negociaciones en 1991 entre Canadá, Estados Unidos y México para la firma de un TLC, y antes de 1993, ¿la creación de fondos estructurales (fondos de apoyo al desarrollo económico o fondos orientados a mejorar la infraestructura) como brazo financiero del Tratado, fue colocado en los temas de negociación trilateral?

En caso de ser cierto, ¿fue el equipo de negociación de México el que formuló propuestas en este sentido? ¿cómo fueron recibidas estas propuestas por los otros equipos (canadiense y norteamericano)?

2. Según Maxwell Cameron y Brian Tomlin, en su libro *The Making of NAFTA: How the Deal Was Done*, en diciembre de 1992 el presidente Carlos Salinas, antes de negociar los acuerdos paralelos en materia laboral y ambiental, propuso la creación de un fondo de desarrollo para América del Norte modelado de acuerdo al fondo de desarrollo social europeo. ¿Cómo se desarrolló esta iniciativa y cómo fue recibida por Estados Unidos y Canadá?

3. El Banco de Desarrollo de América del Norte (NADBANK) y la Comisión para la Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) fueron creados en noviembre de 1993 como parte de las instituciones del Acuerdo sobre Cooperación Ambiental. ¿Cuál era la visión de México ante la creación de la COCEF y el NADBANK? ¿Cuál era la visión de los Estados Unidos?

II. LA CREACIÓN Y EL DESARROLLO DE NADBANK

Las siguientes preguntas se relacionan con los actores que han estado involucrados en el desarrollo de NADBANK desde su creación en 1993:

4. Según la carta constitutiva de NADBANK, el financiamiento de dicha institución debe ser conformado por contribuciones iguales entre Estados Unidos y México. ¿En algún momento el equipo mexicano criticó este esquema de financiación? De ser cierto, ¿qué actores fueron los más críticos de dicho esquema?
5. La Junta de Directores de NADBANK está constituida en la parte de México por la SHCP, la SEMARNAT, la SRE y dos representantes de la frontera. ¿Cómo se coordinan las visiones de estas distintas secretarías? ¿Cuáles han sido las principales diferencias entre las secretarías acerca de los temas del Banco?
6. ¿La visión actual de México sobre la COCEF y NADBANK es la misma que cuando estas instituciones fueron creadas? ¿Por qué?
7. ¿Quiénes se han mostrado más favorables a la ampliación de las capacidades financieras y el tipo de proyectos a ser financiados por NADBANK: sus funcionarios o los actores nacionales? ¿por qué?
8. La administración del presidente Fox se caracterizó en los primeros años por promover un NAFTA-plus. ¿Alguna de las propuestas para ampliar el Tratado se diseñó con respecto al NADBANK? *De ser cierto* ¿Cuáles fueron las dificultades que enfrentó esta propuesta y cuál ha sido la reacción de México ante esas dificultades?
9. ¿Cuál es la visión actual de México y Estados Unidos acerca de NADBANK y COCEF?

III. LA SITUACIÓN ACTUAL

Las siguientes preguntas se relacionan con los acontecimientos más recientes sobre el NADBANK:

10. A principios de 2006 fue anunciado en la prensa, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) proponía anular la participación de México en NADBANK, ¿cuál fue el motivo por el cual la SHCP quería anular la participación de México?, ¿desde cuándo y cómo se originó esta propuesta?
11. ¿Cómo se puede explicar esta iniciativa de la SHCP después de las declaraciones conjuntas de los presidentes Fox y Bush en 2001 en Washington y 2002 durante la Cumbre de Monterrey, en donde manifestaban su interés por hacer crecer a la institución?
12. ¿Cuál fue la opinión de las demás secretarías mexicanas que participan en la Junta Directiva del NADBANK, ante esta iniciativa de la SHCP?
13. ¿Cuál fue la reacción de Estados Unidos frente a esta iniciativa de la SHCP?

14. ¿Por qué no prosperó la iniciativa de la SHCP? ¿Qué factores domésticos e internacionales explican el fracaso de esta iniciativa o el hecho de que aún se haya aprobado?

IV. CONCLUSIONES

15. ¿Qué puede enseñarnos el desarrollo de NADBANK acerca de la cooperación formal general de la región?