



Año 9, número 1, enero-junio de 2014
Year 9, Issue 1, January-June 2014



© Universidad Nacional Autónoma de México
Norteamérica, Revista Académica del CISAN-UNAM, año 9, número 1

Universidad Nacional Autónoma de México

José Narro Robles
Rector/President

Estela Morales Campos
Coordinadora de Humanidades/Coordinator of Humanities

Silvia Núñez García
Directora del CISAN/CISAN Director

**Cuidado de la edición/
Associate Managing Editor**
Astrid Velasco Montante

**Corrección de estilo en inglés/
English Copy Editor**
Heather Dashner Monk

Corrección de pruebas/Proof Reading
Teresita Cortés Díaz, María Cristina
Hernández Escobar y Hugo Espinoza

Diseño gráfico/Graphic Design
Patricia Pérez

**Formación y captura/
Typesetting and Lay-out**
María Elena Álvarez Sotelo

**Ventas y circulación/
Sales and Circulation**
Norma Manzanera Silva
Cynthia Creamer Tejeda

Norteamérica, Revista Académica del CISAN-UNAM, está incluida en el Índice de Revistas Mexicanas de Investigación Científica de Conacyt y en los siguientes índices internacionales: LATINDEX, CLASE, HELA, REDALYC, SCIELO y AISP-IPSA.

Norteamérica, Revista Académica del CISAN-UNAM es una publicación semestral editada por el Centro de Investigaciones sobre América del Norte, de la Universidad Nacional Autónoma de México (CISAN-UNAM). ISSN: 1870-3550. Certificado de Licitud de Título núm. 13961. Certificado de Licitud de Contenido núm. 11264, ambos expedidos por la Secretaría de Gobernación. Reserva al Título en Derechos de Autor, núm. 04-2005-061012425300-102, expedida el 10 de junio de 2005 por la Dirección General de Derechos de Autor de la Secretaría de Educación Pública. Editor responsable: Diego Ignacio Bugeda Bernal. Toda correspondencia deberá enviarse al CISAN, Torre II de Humanidades, pisos 9 y 10, Ciudad Universitaria, c.p. 04510, México, D.F., Teléfono 5623-03-03, fax 5550-03-79, e-mail: <namerica@servidor.unam.mx>. Suscripciones: en México por un año (dos números) \$200.00 m.n., por dos años (cuatro números) \$320.00 m.n. Números sueltos: \$100.00 m.n., cada uno. En Estados Unidos: suscripción por un año \$26.00 U.S. dlls. Números sueltos: \$13.00 U.S. dlls. En Canadá, suscripción por un año \$34 U.S. dlls. Números sueltos: \$17 U.S. dlls. En América Latina, suscripción por un año \$34 U.S. dlls. Números sueltos: \$18 U.S. dlls. Resto del mundo: suscripción por un año \$48 U.S. dlls. Números sueltos: \$28 U.S. dlls. (incluye gastos de envío). La distribución está a cargo del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la UNAM, Torre II de Humanidades, pisos 1, 7, 9 y 10, Ciudad Universitaria, c.p. 04510, México, D.F. Tiraje: 400.

Está estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de cualquier contenido tanto en medios impresos, electrónicos o mediante reprografía, sin el permiso expreso y por escrito de los editores. No se devolverán originales no solicitados. Las opiniones vertidas en los artículos son de la exclusiva responsabilidad de sus autores. *Norteamérica*, año 9, núm. 1, se terminó de imprimir el mes de junio de 2014 en Grupo Edición, S. A. de C. V., Xochicalco 619, Col. Vértiz-Narvarte, C. P. 03600, Deleg. Benito Juárez, México, D. F. Se utilizó papel cultural de 90 gramos. Impreso en offset.



Índice / Table of Contents

ENSAYOS / ESSAYS	5
The Security and Prosperity Partnership And the Pitfalls of North American Regionalism Alicja Gluszek	7
Post-9/11 U.S. Homeland Security Policy Changes And Challenges: A Policy Impact Assessment Of the Mexican Front Héctor R. Ramírez Partida	55
Financial Markets and the Global Debt Crisis: Toward a New Architecture for A More Reliable Financial Sector Hans-Georg Petersen and Alexander Martin Wiegelmann	79
ANÁLISIS DE ACTUALIDAD / CONTEMPORARY ISSUES	109
Internalización de las normas laborales internacionales en el marco del TLCAN: el caso mexicano Kimberly A. Nolan Garcia	111
Una evaluación retrospectiva de la interdependencia económica entre México y Estados Unidos María del Rosío Barajas-Escamilla, Marcela Martínez y Maritza Sotomayor	143

El multiculturalismo en Canadá: la redefinición de las políticas de la inclusión y sus teóricos Pablo Armando González Ulloa Aguirre	171
---	-----



ENSAYOS / ESSAYS

*The Security and Prosperity Partnership
And the Pitfalls of North American Regionalism*
Alicja Gluszek

*Post-9/11 U.S. Homeland Security Policy Changes
And Challenges: A Policy Impact Assessment
Of the Mexican Front*
Héctor R. Ramírez Partida

*Financial Markets and the Global Debt Crisis:
Toward a New Architecture for
A More Reliable Financial Sector*
**Hans-Georg Petersen
and Alexander Martin Wiegelmann**

The Security and Prosperity Partnership And the Pitfalls of North American Regionalism

ALICJA GLUSZEK*

ABSTRACT

The article aims to describe in detail the essence of the Security and Prosperity Partnership (SPP), interpreting it as an initiative to overcome disfunctionalities and shortcomings of previous international arrangements among the United States, Canada, and Mexico. The SPP failed to deliver the results that its initiators had in mind; its outputs were limited in scope measured in terms of the issues tackled, joint policies, and regional regimes. It brought some policy integration into North America beyond economic issues, but did not transform itself into a regional governance mechanism that would bring about self-regulation norms and structures.

Key words: North American integration, regional governance, Security and Prosperity Partnership.

RESUMEN

Este artículo pretende describir detalladamente la esencia de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte (ASPAN), a la cual interpreta como una iniciativa para encubrir las disfuncionalidades y deficiencias de los acuerdos previos entre Estados Unidos, Canadá y México. La ASPAN no pudo dar los resultados que sus iniciadores tenían en mente; en realidad éstos fueron limitados si se miden en términos de temas abordados, políticas conjuntas y creación de regímenes regionales. Sí trajo consigo cierto grado de integración de políticas públicas en Norteamérica más allá de los asuntos económicos, pero no llegó a ser un mecanismo de gobernanza regional que incluyera normas y estructuras de autorregulación.

Palabras clave: Integración norteamericana, gobernanza regional, Alianza para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte.

* Post-doctoral fellow, Center for Research on North America, UNAM, ala.gluszek@gmail.com

INTRODUCTION

In 2005, the Security and Prosperity Partnership (SPP) emerged in the North American institutional landscape as a yet another device to organize and facilitate trilateral and bilateral relations with respect to the countries' economic and security interests. The creation of the SPP sparked many expectations and fears about the direction of regional integration because it seemed that the federal administrations were taking the initiative and had decided to play a more prominent role in governing the social and economic integration set in motion years ago. However, the SPP's organization and results proved wrong for both its opposition and supporters, exposing the various weaknesses of North American regionalism: 1) dominant power structures (at the regional, national, and bureaucratic level) that foster bilateralism rather than trilateralism; 2) a weak strategic vision or common ideology for successfully competing with neoliberalism as the basis for regional integration or with national socialist-based protectionism; and, 3) the lack of institutions to act as advocates of regional interests. Nevertheless, the results showed that not everything is gloom and doom, and, as in life, some aspects of regional politics do foster further policy integration without the political integration of the three states.

The Security and Prosperity Partnership of North America emerged in 2005 during the Waco summit. Three North American leaders launched the initiative, calling on their respective federal bureaucracies to seek greater and more intensive cooperation. In the beginning, it was heavily publicized and promoted in all three countries. In contrast, its tacit decline and final demise in 2009 passed unheralded, suggesting the decay of the SPP as a response to interdependence pressures and to relation-management shortcomings.

A lot has already been written about the causes and circumstances of the SPP's establishment and closure. It grew out of the structural changes in the global economy and security factors, including China's entry into the World Trade Organization (WTO) and subsequent growth, especially in the U.S. market—China replaced Mexico as a secondary U.S. trading partner—, and the September 11 attacks on the World Trade Center and the Pentagon. In addition, the SPP was influenced by changes in U.S. geopolitical strategy and domestic homeland security policy (Leycegui Gardoqui, 2012: 124-129; Benítez Manaut and Rodríguez Ulloa, 2005: 78-96; Velázquez Flores and Schiavon, 2008). Therefore, from this perspective, the SPP can be seen as a result of the efforts of Mexican, Canadian, and U.S. business-oriented actors (trade and economy departments and firms operating transnationally) to increase regional economic liberalization and competitiveness and make them a priority for the three countries. At the same time, it can be perceived as an effort to deal with security-related

externalities arising from the constructed economic integration of the North American Free Trade Agreement (NAFTA), like the massive increase in transborder flows, and unilaterally imposed stricter border and immigration measures after the terrorist attack. Scholars and even people who took part in the SPP have rarely analyzed the entrepreneurship, leadership, or power of particular individuals (for example, Presidents Fox and Bush or Minister of Trade Carlos Gutiérrez). Surprisingly, the decline of the SPP is usually ascribed to a personal decision made by President Obama, who did not want to continue projects initiated by President George W. Bush. The same was said of Mexican President Calderón and Canadian Prime Minister Harper and their disinterest in the SPP when they replaced President Fox and Prime Minister Paul Martin.

In my analysis, I want to determine other factors inherent to the SPP and to the management of bilateral and trilateral relations in the North American region in order to specify variables that made the SPP work for only a few years.

The article is structured as follows: the first part questions and tests popular beliefs about the SPP; the second describes the characteristics of the SPP as a management framework and analyzes the changes that it underwent between 2005 and 2009. The third part presents evidence that confirms two functions of the SPP (the governance mechanism and the dialogue/cooperation device), revealing that these aspects were always present, though with varying intensity over time with respect to different issues on the SPP agenda. Each part consists of two elements: description and evaluation.

THEORETICAL AND CONCEPTUAL APPROACH

It is my opinion that the SPP was a management framework applied to bilateral and trilateral intergovernmental relations, which from 2005 to 2009 organized and shaped the way those complex relationships were handled. This framework had two functions: sometimes it operated as governance (the governing process), while at other times it was a mechanism for cooperation and communication.

The management framework concept refers to the style or method of organizing the time and work of the governments of Canada, the U.S., and Mexico, to promote and achieve their goals with respect to each other and North America. This concept relates to the ways the agenda (needs/interests and objectives) was shaped, how inputs were directed to achieve the objectives, which activities were chosen as part of the agenda, which methods of monitoring, evaluation, and measurement of advances were included, and how outputs of the process and their results were evaluated. It was also a method for planning, directing, implementing, monitoring, con-

trolling, and evaluating joint or coordinated actions. Obviously, management frameworks focus on delivering desired change. Looking at the SPP as a management framework enables us to see its weak and strong points and determine the factors that contributed to its success and failure.

The management framework concept used here is strongly inspired by Leon Lindberg's theory of political integration (1970). Lindberg defines political integration as a collective decision-making process that not only covers making policy choices but also collectively implementing them. So he argues that it is not only about collective process but also about collective outcomes of this process when the decisions made together are binding. He also argues that there is a causal relationship between the system and organization of collective policymaking and political integration of a region.

This article analyzes the Security and Prosperity Partnership as a management framework in order to explain the fundamental aspects of international political processes: the mechanics and dynamics of political decision-making, the maintenance of diplomatic relations, and policy outcomes.

From the perspective of trans-governmental regional governance, the SPP can be seen as a set of mechanisms and relations among various levels of executives in three North American countries set in motion in order to establish common regulations aimed at strengthening security and improving competitiveness in the region as a whole.

From another angle, the SPP can be seen as an instrument to build and maintain relationships at the regional level. Its aim was to structure and promote dialogue and cooperation (not regulations, as in the previous case), to improve inter-governmental understanding, to generate a sense of shared responsibility, and to prevent unilateral action that could harm other partners in the region.

How do these basic terms that can be applied to the SPP (governance mechanism and communication/cooperation devices) relate to each other? Governance is the process and activity of governing; it is intentional behavior that imposes ideational, behavioral, and institutional order (Rosenau and Czempiel, 1992; Bevir, 2012).

Cooperation, on the other hand, means working together to achieve any goal. Communication is an exchange of ideas, which does not necessarily involve convincing others of our ideas or making others think and act accordingly. Cooperation and communication are broader concepts than governance. Using power and imposing authority is inherent to governance, cooperation, and communication, though they are not power-free relations: they are not acts of governing, of displaying authority.

Cooperation/communication is part of governance, but not all cooperation/communication aims to create order (patterned behavior, an arrangement of social positions, or the corresponding norms and ideas that endure over longer periods of

time). Communication/cooperation can serve practical, temporary, ordinary goals like working together during a disaster or to catch a criminal or build a bridge. Cooperation/communication can be a component of order as a value, as a desired behavior, as a dominant practice, or even a formalized practice. Governance impacts human behavior by constraining and enabling people to act in a desired way. It provides an intended and effective self-regulation of the social system, but cooperation/communication is not necessarily successful in pursuing its goals.

In this article, I argue that the SPP documents as well as its actions prove its dual function and its nature as an intergovernmental relations management framework. We can find examples of the harmonization and regionalization of policies, but at the same time we can find periods and initiatives that were limited to commissioning research and exercises to prepare for a natural disaster.

The SPP's complex nature made it difficult for North American academics to evaluate its meaning and place in regional processes. I propose criteria with which we can judge the SPP's achievements and failures. They correspond to each of its features: management framework, governance mechanism, and cooperation/communication device. First, I look at management practices with special attention to the principles and organization of the SPP's work to assess the following: whether they were legitimate and accountable processes, whether they functioned in more effective and efficient ways than previous arrangements, and whether they were able to achieve the aims of the partnership. After this, I focus on governance practices and their productivity and effectiveness by examining the outputs of the SPP process such as the origin and nature of documents produced (unilateral, bilateral, multilateral, trilateral, or legally, politically binding); further, I assess the rules with respect to their flexibility, scope, depth, and their impact on different social categories like bureaucracy, economic sectors, and population. Finally, the inputs are evaluated in terms of the results and outcomes they produced in the region and in particular countries. The next part of the article explores aspects of the SPP that encourage and strengthen dialogue and cooperation. I focus on networks and joint projects that, thanks to the SPP, emerged and grew. I describe how the SPP enhanced and sped up interactions, how it generated new networks and established a regional norm and sectoral and problem-driven communication.

NATURE OF THE SPP: LITERATURE REVIEW

The first step is to analyze the critics of the SPP and question their claims. Then, I will compare the claims with the facts related to the political process within the SPP, its decisions, functions, and results.

The most prevalent attack on the SPP is for its informality, which limited the initiative's transparency and accountability. Critics claim that the SPP was not governed by legal procedures or by international legal agreements (Van Ledingham, 2009; Preciado Coronado, 2009; Zamora, 2011). This is a partially valid point, because treaties did not guide the transnational actions of each country's representatives. However, they were limited by each governmental institution's internal regulations, so they were not acting without regulations.

It is worth mentioning that the biggest criticism of the SPP's informality, the constant accusation that the SPP is being handled behind closed doors, has not been made about bilateral initiatives between U.S. and Mexico, the U.S. and Canada, or Mexico and Canada, such as the Partnership for Prosperity, the Canada-Mexico Partnership, the Smart Border Accords, and the U.S. Canada Partnership Forum. This criticism seems absurd in the larger context of media and congressional scrutiny and the interest in the SPP compared to the attention that has been paid to many informal interactions and networks existing in the region. Furthermore, how can something be secretive when, immediately after meetings and conferences, the media reported on the proceedings?

The accountability in the SPP involved ministers and federal officers who were responsible for their actions before their presidents and prime minister. The leaders of the three countries set up an agenda and a list of objectives each year. These guided how their secretaries, ministers, and expert working groups should function. Often the deliverables were also specified (Grant and Keohane, 2005). Federal government officials worked within the legal boundaries that divide legislative and executive powers.

Governments, especially the entities responsible for the prosperity aspect of the SPP, wanted to be more accountable and responsive to their stakeholders and constituencies. They made the effort to institutionalize this relationship by creating the North American Competitiveness Council to get feedback about the SPP's performance. From a broader perspective, the partnership reflected a limited view of prosperity as existing solely in the economic sphere and not including aspects like social well-being and development. However, the three countries recognized that they should work with those who could be affected by their policies.

Although the SPP was an international political process, it was implemented by national governments (not foreign or international institutions), and government actions could still be controlled and evaluated just like any other measure taken by national authorities. They were hardly used with respect to the SPP in all three countries.¹

¹ In all three countries only a few hearings were held to demand information about the SPP and evaluate the administrations' work: in Canada, three hearings: Canada, 39th Parliament, House of Commons, the Health Committee, June 4, 2007; Standing Committee on International Trade, April 24 2007; Standing Committee on International Trade, May 10, 2007.

The criticism from the legislatures about informality and poor accountability could be read as a cry for more power rather than a legitimate claim that decisions made within the SPP fall under the purview of sole or joint prerogatives of the legislature. Furthermore, there was nothing that prevented them from exercising their power to evaluate executive performance. In each country, hearings were held, and administration representatives were questioned.

Unfortunately, congresspersons never questioned one prevalent activity in the SPP: information sharing (for example, about airline passengers). They were preoccupied with issues like energy in Mexico, water in Canada, or superhighways in the U.S., which were supposed to be negotiated within the SPP. Meanwhile, they ignored issues that had a tremendous impact on civil rights, including exchanging information about citizens and non-citizens, that probably should be the subject of a treaty requiring legislative approval (Almazan, n.d.; Cámara de Diputados, 2006; House of Commons, 2007a; Congressional Record, 2007). This was what happened when the U.S. wanted information about the passengers flying from EU countries, and so they negotiated an agreement with the European Commission.

The second important criticism of the SPP claims that the process was illegitimate and undemocratic (Ayres and Macdonald, 2012; Council of Canadians, n.d.).

In the United States, the SPP was evaluated several times, but no hearing was solely dedicated to it: Hearing before the HR Committee on Science, February 15, 2006, *An overview of the federal R&D Budget for fiscal year 2007*, p. 89; Hearing before the HR Committee on Homeland Security, July 14 and 25, 2005, *The Secretary's second-stage review: re-thinking the department of homeland security's organization and policy direction*; Hearing before the Subcommittee on Management, Integration, and Oversight November 15, 2005 and May 11 2006, *CBP and ICE: does the current organizational structure best serve U.S. Homeland security interests?*; Hearing before the Senate Committee on Foreign Relations, July 12, 2005, *North American Cooperation on the border*; Hearings before a subcommittee of the Senate Appropriations Committee, March 2005, April 20, 2005, and April 28, 2005, *Department of Homeland Security Appropriations for Fiscal Year 2006*; Full field hearing of the HR Committee on Homeland Security, July 20, 2007, *The Western Hemisphere Travel Initiative: perspectives of a community on the U.S. Canada border*; Hearing before the Subcommittee on National Security and Foreign Affairs, March 11, 2008, *National security and Latin America: Challenges and opportunities on energy co-operation*; Hearing before the Subcommittee on Security and International Trade, April 12, 2007, *Pirating the American Dream: intellectual property theft's impact on America's place in the global economy and strategies for improving enforcement*; Hearing before a subcommittee of the Senate Appropriations Committee, March 1, 2007, *Commerce, Justice, science and related agencies appropriations for fiscal year 2008*; Hearing before the Subcommittee on Emerging, Threats, Cybersecurity, and Science and Technology, October 27, 2009, *Real-time assessment of the federal response to pandemic influenza*; Hearing before a subcommittee of the Senate Appropriations Committee, May 13, 2009, *Department of the Interior, the Environment, and Related Agencies Appropriations for Fiscal Year 2010*; In the United States, the state governments expressed their will and demanded that the federal government cease the SPP process; the request were sent to the Senate by Idaho (Congressional Record, Senate, 2007b), Montana (Congressional Record, Senate, 2007a), Georgia (Congressional Record, Senate, 2008b), Utah (Congressional Record, Senate, 2008a).

In Mexico, immediately after the SPP was announced, the Joint Foreign Relations and Foreign Relations (North America) Commissions demanded a study of the SPP. Later legislatures sporadically called the principals of foreign affairs agencies and economy departments to testify (Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, 2010, 2008, 2007, and 2006).

Again, this is a constitutional question about what types of matters require joint action by the executive and the legislature: what is the margin of autonomy in the government? How does the delegation work, and what issues should be negotiated with citizens even after elections?

Here, I would like to present an alternative view of the SPP that has not been discussed and that gives us different arguments about the legitimacy of actions taken by the three heads of state and about the SPP accountability model based on the principle idea of modern democracies: the delegation of power.

Presidents Fox and Bush and Premier Paul Martin (and their successors) were democratically elected. The power to define state policy and govern was delegated to them according to the framework specified by their respective national Constitutions. In the three countries, the executive has different kinds and degrees of autonomy, and the Constitutions stipulate its legal boundaries. If someone says that their actions were illegitimate with regard to the SPP or that they were not democratic or lacked accountability, they undermine the political systems of the United States, Mexico, and Canada. It is political opinion, not legal claim that ignores the principle of the delegation of power.

Many institutions that have participated in the SPP (federal agencies, departments and ministries responsible for public health, agriculture, energy, and trade) have no legally grounded responsibilities in the international arena. Their participation in the SPP was delegated by the first executive in each country; so, their mandate emanates from constitutional prerogatives.

However the leaders made one questionable decision, which was to give a privileged position to the business community. They did this by establishing the North American Competitiveness Council and ignoring other interest groups that would be affected by their decisions (for example, border states) (Brodie, 2008; Gilbert, 2007; Healy, 2007). Nevertheless, in Mexico the consultation process was open to any civil society agent (SRE, n.d.); in Canada government officials also claimed to discuss issues on the SPP agenda with different stakeholders, but in fact the most active and warmly embraced by the governments was the North American business sector (House of Commons, 2007a, 2007b, and 2007c). This bias reflects a narrow vision of the ways prosperity and security are generated and guaranteed, as well as the power structures in the three societies. But also it reflects the pragmatic side of political processes and whether you want to have something done in a timely manner or you want to get stuck in constant negotiations with a broad range of interests. Within the SPP, the chief executives exercised great pressure to deliver results, which required compromises and prioritization. However, politicians and bureaucrats did not address all the wishes of big business.

The other criticism and fear about the SPP relates to the claim that this process leads to the North American Union and to diminished national sovereignty (Almazán, 2007; Gonzalez Amador, 2007; Esquivel, 2005; Gafney, 2007; Judicial Watch, 2007; Luo, 2007; Savage, 2007; Barlow, 2005; Sandoval Palacios, 2008). This claim, however, completely ignores the fact that, thanks to the division of power as well as checks and balances, the power of each branch of government in the three countries is limited. It also disregards the facts about the activities within the SPP.

In order to construct political and economic union, you need agreement between the executive and the legislative branches. In the meantime, with the SPP the executive deliberately decided to reduce the scope and depth of its actions by limiting itself to constitutionally established prerogatives. There was no opportunity to pursue ambitious projects, because in order to undertake them, they would have to negotiate with the legislatures regarding the budget, domestic laws, and international agreements. To put it simply, they could talk about almost everything, but they could do little.

And this is manifested in the concrete actions taken by the three governments with respect to the SPP agenda, like protocols and cooperation in times of emergency caused by epidemics or natural disaster or pledges to protect intellectual property, though the latter were not taken as seriously in Canada as it was in Mexico and in the U.S.

The aforementioned criticism of the SPP leads me to ask why anyone would think that democratically elected politicians would limit their power and their citizens' autonomy (otherwise known as state sovereignty) and surrender themselves and their countries to other actors such as foreign politicians and international corporations. I argue that this suspicion that presidents and government officials act against the will of the people of their respective countries by establishing and perpetuating the SPP emerges from doubts about the autonomy of politicians from the business elites in Mexico, Canada, and the U.S. (Chase, 2011; Savage, 2010; Wikileaks, 2009). They are also born of xenophobic stereotypes about other countries and their people. For example, the criticism of the SPP in the U.S. was inspired by views that Mexico is a corrupt, violent, primitive society with which the U.S. should not be associated. The same prejudices about Mexico also persist in Canada, even though they were diplomatically hidden. Negative perceptions of U.S. Americans as being egotistical and obsessed with the capitalist ethos (rather than a sense of community and an appreciation of social policies) and post-9/11 limitations of civil liberties and rights were prevalent in the Canadian critiques of the SPP. These negative sentiments and beliefs about the relations between politicians and the business sector and about North American neighbors heavily influenced the way the SPP was perceived. In consequence, the analysis and evaluation of the SPP were not based on facts but on fears and prejudice.

The other false accusation against the SPP relates to the legal nature of the Waco declaration (Arley Orduña, 2012: 317-372). In the Waco declaration, U.S., Mexican, and Canadian leaders set up a process of communication and cooperation among multiple agencies and departments and called it the Security and Prosperity Partnership. It is not a treaty, and it does not have all the traits that a legal agreement among nations should have in order to be called a treaty (Villiger, 2009:77-79; Dorr and Schmalenbach, 2012:879; Corten and Klein, 2011:37-39, 211-212). Not all international agreements are treaties according to the Vienna Convention. A treaty must be concluded, which means it has to go through all the steps established by domestic law referring to treaties. In the case of Canada, the U.S., and Mexico, a treaty must be approved by the legislature. By not submitting the Waco declaration to the legislative vote, the first executives demonstrated that they did not want to treat the document as legally binding. Though it was written and signed by heads of state, there is no mention that the document is governed by international law (Corten and Klein, 2011: 41-42). It does not have provisions clearly stipulating the date when it enters into force. Furthermore, the Waco document is a political declaration that fits the description of the 1962 Memorandum from the UN Office of Legal Affairs, which defined a declaration as “a formal and solemn instrument, suitable for rare occasions when principles of great and lasting importance are being enunciated.”

However it must be added that the rhetoric of the declaration is misleading. For example, calling the process the “Security and Prosperity Partnership” evokes an entity, an organization. Nevertheless, the SPP lacks elements that normally constitute an organization, like a charter with internal regulations and specified competencies. Calling it the SPP was a move addressed to bureaucracies and the media, not the expression of a will to govern in a new way and subordinate the signees to international law.

The last myth about the SPP is that it was a technical, depoliticized, and bureaucratized process. The SPP was not in fact devoid of politics; it was a process where different constellations of power were set in motion (Grondin and de Larringa, 2009; Craik, 2011; Ackleson and Kastner, 2006). The first constellation was the power structure of the three economies and states; the second consisted of the bureaucratic machinery and inherent power relations already existing within them and new ones established by the SPP; the last constellation was formed by the relationship between state and business actors.

Though there is a tendency to perceive the SPP as a depoliticized process run by experts working on technical issues because there was little involvement of legislatures and parties in the agenda-setting and decision-making process, this was not the case. The reality was much more complex due to the fact that national, institutional,

and personal interests were present at domestic and intergovernmental negotiations, making the SPP a game of “politics as usual” rather than technocratic governance.

Often the literature about the SPP has argued that countries’ political elites colluded with business elites to jointly attempt to reorganize North America according to capitalist interests. In the meantime, the facts do not confirm harmonious relations between politicians and corporations. The North American Competitiveness Council, an auditory and consulting body established by the leaders of North America to accompany the SPP, often criticized the unresponsiveness and tardiness of the bureaucrats involved in the process. On the other hand, governments sometimes refused to implement their proposals.

What have been omitted in the SPP analysis are the consequences of its bureaucratic character. The SPP architecture created at least three layers of hierarchy that were far from cohesive and harmonious in terms of coordination (see Diagrams 1 and 2). First was the level of leaders and their staff (presidency, Privy Council, National Security Council), to whom coordinators of the partnership’s two pillars, security and prosperity, reported on advances. These were the heads of the Ministries of Economy and of the Interior in Mexico, the Departments of Homeland Security and Commerce in the U.S., and the Ministries of Industry and Public Safety in Canada. Economic affairs and public security departments oversaw the performance of many federal institutions, like those responsible for agriculture, the environment, transport and communications, health, the budget and treasury, migration and border management, and energy. This created a third layer in the SPP, and federal institutions found themselves in weaker and more subordinate positions. Bureaucratic politics constrained the SPP process. The status of foreign affairs departments was ambiguous and changed over time from 2005 to 2006. They were supporting institutions, and later they gained more power in coordinating both pillars of the partnership and preparation of the North American Leaders Summits.

The stakes and interests of each federal institution involved in the SPP in all three countries were different, and though it was not very politicized, it was not an entirely technical process devoid of power relations.

THE ONTOLOGY OF THE SPP AS A MANAGEMENT FRAMEWORK FOR TRILATERAL AND BILATERAL RELATIONS THE CONTEXT: PREVIOUS MANAGEMENT MODELS AND THEIR CRITICISMS

The SPP did not emerge out of nothing; long before 2005, both formal and informal inter-governmental networks were already shaping and organizing interstate and

intergovernmental relations in the region. First, there were trilateral institutions based on NAFTA, the North American Commission for Environmental Protection (NAEC), and North American Commission on Labor Cooperation (NALC) like the Free Trade Commission, the Commission on Labor Cooperation, the Commission on Environmental Cooperation, and various working groups and committees (see Table 1) (Torres, 2005; Anderson, 2008; Vega Canovas, 2010a). There were other trilateral bodies like the North American Energy Working Group (since 2001) and the North American Biotechnology Initiative (since 2003).

Bilateral networks and cooperative arrangements were in existence: for example, the U.S.-Canadian North American Aerospace Defense Command (since 1958), the U.S.-Mexican Binational Commission (since 1981), the Border Vision Initiative mechanisms (1997), the Canada-U.S. Partnership Forum (1999), and coordination and collaboration mechanisms based on smart border agreements (since 2002, focused on security related issues). They emerged from two initiatives: the Canada Mexico Partnership (since 2004) and the Partnership for Prosperity of the U.S. and Mexico (since 2001) (Barry, 2003; Bailey and Guillen Lopez, 2009).

Besides cooperation frameworks, the three countries' relations were institutionalized in a very specific and formal way by procedures of conflict resolution based on NAFTA Chapters 11, 19, and 22 (Vega Canovas, 2005; Morales, 1999).

Before the SPP, a dense web of interactions and relations already existed to discuss, resolve, and work together on North American issues. Their effectiveness and efficiency in solving emerging problems and disputes were questionable. They were also too weak to prevent violations of existing treaties by any of the countries except what was most important to the U.S. And as the past proved, unilateral, shortsighted, politicized perspectives remain a constant threat to the regional legal foundations and undermine the trust needed to build a common future (Clarkson, 2008).

The instruments and mechanisms available to the three countries were bureaucratic, too formal, not flexible enough, and unresponsive to changing contexts. They were also politicized and time-consuming (Clarkson, 2008; Vega Canovas, 2010a; Capling and Nossal, 2009; Alba, Proud'homme and Vega Canovas, 2007). They perpetuated the national logic and did not give any chance to voice and defend the regional, North American perspective that would be independent from political trade-offs, but based on the research and dynamics of integrated economies.

These intergovernmental institutions' shortcomings were exposed and attempts were made to fix them and move forward with the North American integration project (see Table 2).

In early 2000, lots of ideas for North America were circulating to inspire leaders to make bold strategic moves. The Mexican government and Canadian businesses in

particular expressed wishes for a deeper and broader integration of the region (Wikileaks, 2003; Clarkson and Banda, 2004; Daudelin, 2003; Capling and Nossal, 2009; Brodie, 2012). Academics from the three countries also took a stand in the face of the erosion and deficits of regional governance (Pastor, 2001; Chambers and Smith, 2003; Hakim and Litan, 2002; Canadian Council of Chief Executives, 2003; Hughes, 2005). The tenth anniversary of NAFTA created momentum and a pretext for producing and debating alternative scenarios for the future of the continent (De la Reza, 2004; Weintraub, 2004; Nevaer, 2004; Aspe, Weld, and Manley, 2005; Hufbauer and Schott, 2005; Hughes, 2005; Noble, 2005; Cortés Campos, 2005). An effort was also made within the Mexican and Canadian governments to invent new approaches to cooperation in a bilateral or trilateral framework, respectively, the *whole enchilada* or the *Vision 2020* proposal, and the *common security perimeter* initiative or recommendations made by the House of Commons Foreign Relations Committee in its report *Partners in North America. Advancing Canada's Relations with the United States and Mexico* (2002).

The Security and Prosperity Partnership emerged in this historic setting out of frustration over pre-existing mechanisms of cooperation, dialogue, and dispute resolution, as a new approach to managing relations (Celorio, 2005; Sands, 2006; Gutiérrez Fernández, 2005). Of course, U.S. Americans, Mexicans, and Canadians also had a larger picture in mind: the state of regional competitiveness in the global economy and asymmetrical threats to public security. They were especially concerned about negative effects of U.S. security policy on trade operations and the national economies. They were also aware of China's rapid rise in the world economy, and at the same time of the outdated NAFTA provisions, non-trade barriers that remained in place though the customs duties had been lifted (Leycegui Gardoqui, 2012; Rozenal, 2006; Anderson and Sands, 2007; Garcia-Segovia de Madero, 2003; Benítez Manaut and Hristoulas, n.d.; Cespedes, 2008; Velazquez Flores and Schiavon, 2008). In the eyes of the leaders and their advisers, the existing bilateral and trilateral institutions could not deal with these issues or were too slow in their reactions. A new model of addressing common problems was needed.

THE SPP IN RESPONSE TO THE INSTITUTIONAL SHORTCOMINGS OF NORTH AMERICAN INTEGRATION: PROPERTIES AND INTERNAL DYNAMICS

The SPP was created in 2005 by the chief executives of the U.S., Canada, and Mexico in response as much as to the global economic and security situation as to the shortcomings of existing institutions and to the leaders' personal legacy concerns. The SPP

was also designed to circumvent any political discontentment and opposition –as such, it was a response to domestic political, legal, and cultural constraints– and in the belief that the challenges that North America was facing could be resolved within executive powers and technocratic capabilities.

Since 2005, the SPP has changed over time as leaders' involvement and attention faded away. The intensity of cooperation dwindled, and the agenda shrank. The story of the SPP is a story of slow decline, not of a rise toward regional governance. The very hopeful and ambitious beginnings in 2005 and 2006 were followed by drifting in 2007 and 2008 and the program's unannounced death in 2009.

Aside from the aforementioned changes in the SPP lifespan, there were also differences in the effectiveness and cooperation model for its two pillars, prosperity and security, as well as among various working groups. For example, on the security side, there were more work, and technical collaboration and dual bilateralism were upheld. On the prosperity side, more policy documents were produced, accompanied by the coordination of unilateral actions. The sphere of prosperity was also characterized more often by a trilateral approach.

Trying to define and describe the SPP is a difficult task because finding general traits and patterns of behavior applicable to the whole agenda is almost impossible. It is even harder to evaluate the SPP and avoid oversimplifications. There is tendency to call it a failure, but the reality is more complex and a grey area.

The SPP did not address all the shortcomings of the North American institutional framework (politicization, weak law enforcement, bureaucratization). Three leaders decided to proceed with the SPP and put aside the NAFTA system's trade conflicts and institutional weaknesses with the knowledge that any greater reforms required action from the legislatures. They would eventually need a lot of time when the situation demanded quick responses.

Furthermore, the relationship between already existing mechanisms of cooperation and governance and the SPP was also left untreated and unresolved in informal or formal ways. In consequence, those who participated in the SPP had to handle multiple mechanisms and agendas that as a result debilitated their chances of success in the SPP.

In many ways, the SPP was a continuation of old patterns and plans of action. Once again, the chief principals met, discussed, and published joint statements or political declarations. Once again, experienced working groups met, but did not accomplish much. Once again, the business community to whom much was promised was getting more and more frustrated each year reiterating the same recommendations and receiving few tangible results. Again, Canada and Mexico tried to limit their neighbor's unilateralism; and they learned that it is not so easy to do, because not only can the U.S. Congress cause problems, but uncoordinated executive agencies

can also act against the regional interests pronounced at the SPP meetings. For example, in case of Canada, the U.S. Department of Homeland Security created the Western Hemisphere Travel Initiative, which discriminated against Canadian travelers who did not have passports to cross the U.S. border, as if commitment to SPP priorities did not exist. In case of Mexico, under the SPP, transportation and trucking were debated, but the big elephant in the room, the “dispute over the access of Mexican trucks to U.S. soil,” put aside.² That said, it is clear that the SPP was a continuation of the power structure among the three countries that evolved from its patterns of cooperation and communication practices.

Despite the fact that the SPP resembles many other management frameworks already functioning in North America, there was an effort to improve effectiveness and speed up political cooperation. The novelty of the SPP’s organization lies in the involvement in its structure of each country’s highest level of power.³ It was intended to break the bureaucratic (formal, lengthy, non-innovative) character of previous frameworks, because with the interest and attention of the leaders and their staffs, administrations work more effectively and quickly. The SPP created a hybrid organization that included both a network and a hierarchy.

This new type of organization represented an advance toward greater effectiveness, but it also became the SPP’s weakness. Since the agreements reached through the SPP were non-binding declarations, only one way existed to demand action from bureaucracies, and this involved putting pressure on countries to comply (Interview with Mexican government officials, 2012; Roff, Krajnc and Clarkson, 2009; Craik, 2011).⁴ In the absence of that pressure, the bureaucrats lost the motivation to make an extra effort, and the whole the SPP began to drift in the inertia of the old habits of diplomatic exchanges and periodic meetings that ended without specific and operationalized policy initiatives.

When at least one leader loses his/her interest in the SPP, the whole initiative gets a lower profile in the hierarchy of priorities. In consequence, the morale of other administrations can be affected. Since the U.S. exercises hegemony, when the president stops investing energy and capital in the SPP, the whole endeavor ceases to function.

² After years of non-compliance with international arbitration and discussions with Mexican officials, the U.S. government set up a trial program in 2007. Mexican trucks finally gained access to U.S. territory via the joint action of Congress and President Obama, who signed the bill for this pilot program, which then was canceled in 2009.

³ For more about the origins of the SPP and the crucial role of a few people in White House’s National Security Council, in Mexico’s President’s Office, and Canada’s Privy Council, be read the master’s thesis written by Steven Masson, “Upgrading North American Architecture through the Security and Prosperity Partnership” (n.d.). Interviewed Mexican officials also pointed out on many occasions that pressure from the chief executive office was very important in the first years of the SPP.

⁴ All interviews were conducted in confidentiality, and the names of interviewees are withheld by mutual agreement.

In fact, this is what happened. Between 2005 and 2006, the oversight and pressure of the White House National Security Council, Canada's Privy Council, and Mexico's President's Office sped up domestic and international negotiations within the SPP, and the deliverables were impressive.⁵ Since 2007, when both President Calderón and Prime Minister Harper demonstrated that the SPP and trilateralism were not among their priorities, the SPP began to be managed by foreign relations departments and ministries instead of by the leaders' close collaborators. In effect, the SPP involved more discussion and meetings than actual policy-making or policy implementation. Later on, when President Obama did not want to continue policies of his predecessor, the SPP was dropped from the agenda.

As mentioned above, the SPP suffered from some management shortcomings, the most pervasive of which was related to the way SPP work was planned. In previous management frameworks, the work was driven by a series of meetings. Though this was supposed to be a strength, making the SPP a more flexible and responsive mechanism, it actually plunged it into a series of undefined situations. In the beginning, lots of issues were on the agenda, but after two years they shrank to four or five. The agenda set by the leaders was always formulated broadly, without giving the respective bureaucracies specific guidelines or practical expectations (Partnership of North America, 2006; U.S. General Printing Office Presidential Documents, 2005, 2007a, and 2008). The leaders gave them a list of needs to be satisfied, expecting that something would be done, that pressured the bureaucracies. The coordinators of the security and prosperity agendas were responsible for clarifying and specifying goals, but they were vague in their recommendations (Government of Canada, 2005, 2007; U.S. Department of Commerce Archives, 2008a).

The bureaucracies of each country held long discussions, went on fact-finding missions, and shared information in order to find out what needed to be achieved to overcome challenges such as greater competition, safer borders, energy security, etc. Also during much of their joint work, they focused on defining vague concepts like security, prosperity, and quality of life in the North American context, and they discussed the domestic interests and capabilities of their respective federal agencies. This effort, though commendable, consumed a lot of time and made the SPP less effective.

Besides the broad, vague agenda and poorly specified goals, yet another problem was posed by weak monitoring and evaluation mechanisms. The benchmarks and indicators of success were not well defined. For example, meetings and conferences

⁵ Of course, many of the SPP outputs during that period were low hanging fruits. Later on, new ideas and solutions had to be discussed, which required time and therefore slowed down the SPP between 2007 and 2009. This was attributed to Canada's lack of interest in Mexico and the fact that new proposals needed time to mature.

were considered deliverables when the strategic objective was competitiveness or security and the tactical aims were harmonization of regulations or elimination of obstacles. Reports on the SPP cited its accomplishments and achievements. However, the reports suggest that planning in the long and short term was chaotic.

Another weakness that did not help the SPP live up to its ambitious aims was its lack of a proper budget. Only the U.S. and Canada requested financing for projects related to the SPP; Mexico made a tacit pact not to ask Congress for funds explicitly earmarked for SPP projects (Department of Finance Canada, 2008 and 2006; U.S. Senate, 2005a, 2006, 2007, and 2009; U.S. Government Printing Office, 2006).

In the sphere of regulation, an important part of SPP cooperation, it was argued that money was not so necessary for introducing changes related to modernization and the expansion of the border structure. However, it is obvious that when you want to introduce new policies or strengthen the execution of existing ones, you need funds. By not making any financial commitments, the leaders and their ministers limited the chances of success, again sentencing the SPP to be less productive and efficient.

Another SPP feature relates to how the North American agenda was treated by the governments, whether trilaterally or bilaterally (continuing the pattern of dual bilateralism). The researchers recognized three basic relationships in the region: U.S.-Mexico, U.S.-Canada, and Mexico-Canada, and they stressed that the trilateral relationship was still in *statu nascendi* (Clarkson and Banda, 2004; Pastor, 2005; Capling and Nossal, 2009). The SPP confirms the structural and historical tendencies of three distinct relationships rather than embodying a dramatic change in the trilateral love affair.

By reiterating the trilateral dimension, SPP events and documents tend to obscure the deeper reality of SPP negotiations regarding both pillars of the agreement: prosperity and security. Almost all discussions about security, except health security and emergency preparedness (which were held both bilaterally and trilaterally), were convened bilaterally (US Department of Commerce, 2007; SEMARNAT, 2012; COFEMER, 2013; IFAL, 2013, US Senate Committee on Foreign Relations, 2005). To the contrary, the prosperity agenda was managed more trilaterally. However, some issues only interested Mexico and others were only important for Canada. As a result bilateral negotiations reflected the discrepancies among the three countries' the interests and visions (Interview with Mexican government official, 2012; Wikileaks 2005a, 2005b, 2005c).

Often, when leaders and those responsible for the SPP met, they did not hold trilateral meetings. Instead the U.S. delegation held separate meetings with Mexico and Canada. In addition, if we take into consideration that many activities within the partnership framework were temporary (exchange of information, modernization of border infrastructure, management of border/transit programs, exercises and trainings), these collaborative efforts were practically all bilateral.

Another feature of the SPP was that it did not produce formal procedural guidelines or internal regulations. Those involved in it preferred proceeding this way because it helped them focus on getting things done and avoiding long negotiations on procedural arrangements. However, there was a consensus about the following principles that organized their work:

1. Refrain from actions that require the legislature's approval (Interviews with Mexican government officials, 2012);
2. Consult stakeholders, especially the business community;⁶
3. Pursue solutions based on research and /or that have been tested;⁷
4. Three can talk; two can do (bilateralism is acceptable, everything does not have to be discussed and done trilaterally);⁸ and
5. Start from "low hanging fruits," and then move on to new issues and search for new solutions (Anderson and Sands, 2007; Martin, 2005; Moens, 2011, interview with Mexican federal government officials, 2012).

The first, fourth, and fifth principles focus on issues that are feasible and, in consequence, speed up cooperation. Principles two and three helped the three countries to achieve: 1) better-informed decisions made with access to the resources in other countries; and 2) greater transparency and predictability of regulatory practices that contribute to their expertise and promote best practices internationally, thus influencing standards elsewhere.

In relation to the inputs (human and financial resources, power relations, bureaucratic constraints, organizational structure), the SPP was very effective. It over-

⁶ All official SPP websites posted an invitation to private and non-profit organizations to participate in consultations about the SPP process. Respect for the business sector was institutionalized in the form of the North American Competitiveness Council, and also in the regular meetings of working group participants who sought advice and recommendations from stakeholders. This evidence was found, for example, in the records of the hearing before the Health Committee on June 4, 2007 in Canada's 39th Parliament and was confirmed by my informants in Mexico who recalled that Mexican governments organized meetings with business leaders and academics..

⁷ The SPP launched a couple of pilot projects to test new solutions and collaborative measures: evaluation of the SPP NA Pilot Project on Reducing Emissions from Vehicles and Engines <http://www.ec.gc.ca/doc/ae-ve/2011-2012/1405/ec-com1405-en-es.htm>; the Nexus Marine Pilot Project Evaluation Study http://www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/reports-rapports/ae-ve/2006/nexus_mar-eng.html; the Trilateral Committee on Transborder Data flows ordered a survey on the negative effects of national regulations on transborder data flows http://www.ic.gc.ca/eic/site/ecic-ceac.nsf/eng/h_gv00520.html; Another study ordered by the SPP analyzed border infrastructure and the capacity of border agencies on the U.S.-Mexico border. It was developed by the Colegio de Frontera Norte, and the report was published in 2007 "U.S.-Mexico Ports of entry: a capacity analysis and recommendations for increased efficiency."

⁸ See the footnotes 39 and 40 (cf. Moens, 2009; Ackleson and Kastner, 2006: 207-232, Capling and Nossal, 2009; Nossal, 2010).

came a lot of deficiencies and managed to deliver some tangible outputs and results. However, compared to the complex needs and its ambitious goals, the SPP's accomplishments are not impressive. This is due to the problems with translating the broad strategic needs into operational goals, defining measurable indicators of success, and implementing weak evaluation practices. Also, the partnership was affected negatively by shortcomings in leadership.

THE SPP: COOPERATION/COMMUNICATION DEVICE AND REGIONAL GOVERNANCE MECHANISM

It appears that one of the foundations of the SPP was a belief that a deeper understanding and knowledge of each other was crucial for moving on with the North American project. A lot of energy and resources were employed to strengthen and maintain communication and cooperation toward a common vision of which challenges North America was facing as an economic region and security space. The list of accomplishments for the SPP and those who participated testify to the fact that many conferences, presentations, discussions, and exchanges of information were held.

In essence, there was too much talk, but not enough negotiating and decision-making. As Canadian officials discussed in 2007, "We're not at all at a stage of making any changes to regulations or anything. We're basically at the stage of comparing approaches in the three countries, identifying differences where there are differences, and, where appropriate, trying to remove the differences" (Chaput, 2007).

Efforts included conferences, meetings, and sessions on each country's legal framework. Representatives assessed how differences in each country's regulations are harmful for the trade or regional security of another. They also discussed what practical opportunities existed for improving that situation and whether it was possible to do this with unilateral action, a memorandum of understanding, or by treaty.⁹ During these learning meetings, best practices were shared and some were later implemented in other countries or tested in joint exercises (Secretaría de Economía, 2006a; Industry Canada, 2010; Martínez Bejarano, 2012; Legorreta Odorika, 2012).

If we study the evolution of some of the SPP initiatives, it becomes clear that many hours were spent on communication and building a common vision. However, they rarely led to formal negotiations, political declarations, or legal agreements (which

⁹ This interpretation of the SPP as another model of international cooperation, not a form of regional governance leading to integration, is also argued by Jimena Jiménez in "The Security and Prosperity Partnership: Made in North America Integration or Co-operation?" in Julián Castro Rea, ed., *Our North America: Social and Political Issues beyond NAFTA*, University of Alberta Press, 2012.

are indicators of policy integration). For example, the story of e-commerce cooperation demonstrates the usual practice of the SPP. In 2005, the three countries produced the *Framework of Common Principles for Electronic Commerce* and committed to national action plans consisting of reviews of existing law, exchanges of good practices, and consultations with the business sector. In 2008, they published a joint *Statement on the Free Flow of Information and Trade in North America*, and in 2009 they established the Trilateral Committee on Transborder Flow of Data to work on regional responses to facilitate and secure data flows. During its short life, the committee commissioned a study on private sector needs regarding data-flow regulation. It also organized conferences and workshops to disseminate knowledge of each country's regimens. This case illustrates how much time was needed to address the 2005 promise to better regulate and harmonize electronic data transfers in business environments. It shows once again how slowly the three bureaucracies operated together and how difficult it is to harmonize regulations or create a regional regimen.

Of course, the SPP was not a perfect communication device; the coordination at the domestic and intergovernmental level of people working on the security agenda and those working on the prosperity agenda was far from ideal. They often did not know who was collaborating on other projects (Interview with Mexican federal government officials, 2012; House of Commons, 2007a). This compromised the cohesiveness of their endeavors. However, the SPP was a necessary effort that sometimes successfully coordinated a complicated agenda to promote economic integration (Interview with Mexican government official, 2012). Those participating in the SPP were also conscious of the complexities of North American integration and of issues of interdependence.

In 2005, the leaders created several working groups within the SPP (see Table 1). Informal networks of officials from the three countries met cyclically and kept in daily contact with each other. During the SPP, additional working groups and forums were created, like the North American Competitiveness Council, the North American Aviation Trilateral, the Trilateral Committee on Transborder Data Flows, and the Laboratory and Surveillance Technical Working Group.

The partnership promoted cooperation and communication in North America by including provisions to promote greater dialogue in the many agreements it produced, among them, the Memorandum of Understanding between Canada and the U.S. It enhanced and strengthened the exchange of information and cooperative activities on public health and safety protection related to the safety of consumer products. The U.S.-Canada agreement enabled the simultaneous exchange of information between virtual national laboratory networks. The United States and Mexico signed an agreement to create advance notifications when consumer goods violated

Table 1
COOPERATION AND GOVERNANCE MECHANISMS IN NORTH AMERICA AND THE SPP

NAFTA, NALC, NAEC	CMP	SPP	Other Trilateral Initiatives	U.S.-Canada Bilateral Initiatives	U.S.-Mexico Bilateral Initiatives
<ul style="list-style-type: none"> • Free Trade Commission • Secretariat • Commission for Environmental Cooperation • Commission for Labor Cooperation • Committee on Trade in Goods • Committee on Trade in Worn Clothing • Working Group on Rules of Origin • Customs Sub-group • Committee on Agricultural Trade • Working Group on Agricultural Grading and Marketing Standards 	<ul style="list-style-type: none"> • Agri-business • Energy • Environment • Forestry • Housing and Sustainable Communities • Human Capital • Labor Mobility • Trade, Investment and Innovation 	<ul style="list-style-type: none"> • Traveler Security • Cargo Security • Border Facilitation • Aviation Security • Maritime Security • Law Enforcement • Intelligence Cooperation • Bio-protection • Emergency Management • Science and Technology 	<ul style="list-style-type: none"> • North American Energy Working Group • North American Biotechnology Initiative • North American Transportation Statistics Database • North American Product Classification System 	<ul style="list-style-type: none"> • NORAD • Smart Border Declaration • Canada-United States Accord on "Our Shared Border" • Border Vision Initiative • Canada-U.S. Partnership Forum • International Joint Commission • Canadian/American Border Trade Alliance 	<ul style="list-style-type: none"> • US-MX Bi-national Commission • Senior Law Enforcement Plenary • Border Environment Cooperation Commission • Border Health Commission • Border 2012 • Border Partnership • Bi-national Group on Bridges and Border Crossings • Border Liaison Mechanism

Table 1 (continued)

NAFTA, NALC, NAEC	CMP	SPP	Other Trilateral Initiatives	U.S.-Canada Bilateral Initiatives	U.S.-Mexico Bilateral Initiatives
<ul style="list-style-type: none"> Working Group on Agricultural Subsidies Advisory Committee on Private International Disputes Regarding Agricultural Goods Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures Technical Working Group on Animal Health Technical Working Group on Plant Health Technical Working Group on Dairy, Fruits, Vegetables, and Processed Foods Technical Working Group on Meat, Poultry, and Egg Inspection Technical Working Group on Pesticides Technical Working Group on Food Additives and Contaminants Technical Working Group on Fish and Fishery Products Technical Working Group on Veterinary Drugs and Food Working Group on Emergency Action 	<ul style="list-style-type: none"> E-Commerce and Information and Communications Technologies Energy Environment Financial Services Food and Agriculture Regulatory Systems Health Manufactured Goods and Sectoral and Regional Competitiveness Movement of Goods Transportation 				

- Committee on Standards-Related Measures
- Land Transportation Standards Sub-committee and its various working groups:
 - Driver and Vehicle Standards
 - Vehicle Weights and Dimensions
 - Traffic Control Devices
 - Rail Safety
- Dangerous Goods/Hazardous Materials Transportation
 - Telecommunications Standards Sub-committee
 - Automotive Standards Council
- Sub-committee on Labeling of Textile and Apparel Goods
- Working Group on Government Procurement and Small Business
- Investment and Services Working Group
 - Financial Services Committee
- Working Group on Trade and Competition
 - Temporary Entry Working Group
- Chapter Nineteen Operation Working Group
- Advisory Committee on Private Commercial Disputes

one country's safety standards or posed a danger to consumers. The U.S.-Canada agreement was a milestone in pipeline regulatory cooperation that increased compliance on data sharing, staff exchanges and joint training (Government of Canada, 2005; Secretaría de Economía, 2006a; U.S. Department of Commerce Archives, 2008b; Savage, 2010).

The SPP promoted routine communication and cooperation and the exchange of liaison officers and fostered the maintenance of their posts abroad. For example, representatives from all three countries' public health agencies participated in an exchange. The National Targeting Center (NTC) in the United States and the National Risk Assessment Centre (NRAC) in Canada also exchanged officers.

Examples of the important role of the SPP as a device for enhancing communication lived on even after the partnership ceased to exist. For example, some of the networks remained in operation or even expanded. In 2011, the U.S. and Canada formed the Regulatory Cooperation Council and signed another initiative, *Beyond the Border*, which represented a shared vision for perimeter security and economic competitiveness. Mexico and the U.S. also established the High Level Regulatory Cooperation Council and developed broad networks for the implementation of the Mérida Initiative (White House, n.d.; Savage, 2011a, 2011b). Participants who worked on the SPP North American anti-pandemic framework continued operating, and in 2012 they published an updated strategy. Probably the SPP's biggest achievement in terms of promotion of regional cooperation and dialogue is the institutionalization and survival of the North American Leaders Summit. This forum, though not very productive and appreciated by the leaders themselves, provides a guaranteed opportunity to meet with the U.S. president, whose time is precious and limited, an opportunity that many might be jealous of (Interview with Mexican government official, 2013).

The most basic type of cooperation was mutual assistance in law enforcement. The SPP increased the intensity of information and intelligence exchange related to combating terrorism, money laundering, and people smuggling.

Often the partnership's programs were developed to test new solutions before they were applied. Another category of cooperation refers to pilot projects, like the Canada-U.S. land pre-clearance pilot at the Thousand Islands Bridge, the NEXUS-Marine pilot in Windsor-Detroit, and the Pilot Project on Reducing Emissions from Vehicles and Engines. These were exploratory programs to strengthen trust and to test new technologies and operational arrangements.

Some types of collaboration were temporary, and the countries used them to run joint assessments and evaluations. For example, the Canada-U.S. Public Security Technical Program completed a comprehensive Coordinated Risk Assessment, and the Integrated Border Enforcement Team also ran the Threat Assessment. Canada,

Mexico, and the United States undertook a comprehensive analysis of various emissions inventories and tested emissions estimation methodologies for nine energy-generating facilities. Temporary cooperation efforts were carried out during natural disasters: the U.S. helped Mexico in 2007 during the floods in Tabasco and Chiapas, and Mexico helped the U.S. during the 2007 California wildfires. Other short-term cooperation took place when Canada and the United States worked together with Mexico to provide technical assistance and training opportunities as Mexico built a Bio-Safety Level-3 National Laboratory for inclusion in the Health and Human Services/Center for Disease Control Laboratory Response Network.

This last example was a case of international technical assistance. Similar cooperation occurred when the U.S. pursued greater nuclear detection and safety in cooperation with the governments of Canada and Mexico. It carried out a program called the Mega Ports Initiative (*El Universal*, 2007; U.S. Department of Commerce, 2008b; U.S. GAO, 2012). Thanks to this program, the U.S. provided and placed radioactive detection equipment in Mexican and Canadian seaports where the majority of goods enter the region. Other examples of this kind of cooperation involved bilateral projects such as the Canada-U.S. Chemical Assessment and Management Program (EPA, 2008a, 2008b), a five-year program to harmonize automated commercial information systems, and the U.S.-Mexico Alien Smuggler Prosecutions Program, a pilot program in El Paso and Chicago for the safe, humane, and orderly repatriation of Mexican nationals (Government of Canada, 2005).

Within the SPP, another form of cooperation developed that had a strictly technical, practical, limited scope of action. I am referring to joint policing of the U.S.-Canadian border. Other examples of collaborative initiatives included the Shared Cruise Ship Inspections Project, the joint verification of vessels entering the St. Lawrence Seaway.

Though it may appear that communication and cooperation in the SPP went smoothly, this was not always the case. For example, between 2005 and 2007, Canada and the United States negotiated an initiative to modernize and expand border infrastructure for the Ontario/ Buffalo Peace Bridge and for the possible joint administration of a new port of entry. The two parties could not agree on a series of issues. As a result, the DHS dropped out of the talks (U.S. GAO, 2008).

The SPP was rarely a forum for making rules. A review of its outputs demonstrates that the three countries agreed to introduce or promote general all-encompassing rules that were successfully implemented only a few times.

Some analysts interpret the SPP as a form of regional governance (Kirton and Guebert, 2010; Roff, Krajnc, and Clarkson, 2009; Anderson and Sands, 2007; Belanger, 2010; Gilbert, 2007; Grondin and De Larrinaga, 2009). The policy-making process can be understood as a sequence of stages: 1) problem identification, 2) agenda setting, 3) policy

formulation, 4) policy adoption, 5) policy implementation, 6) policy evaluation, and 7) policy change or termination. These analyses ended up examining only the first four stages while overlooking whether the SPP policies were implemented or not. I argue that even if the intention of SPP statements was to establish governing principles for the region, it still needs to be proved that the administrations followed up the declarations and acted upon them.

If the SPP had worked as governance device, it would be easy to determine its influence. It is difficult to link decisions made by the SPP with specific policy changes in any of the three countries. Because the partnership functioned in concert with other mechanisms such as Smart Borders Cooperation, NAFTA institutions, and the Canada-Mexico Partnership, it is complicated to define its influence. How can it be separated from the influence of other political processes? One oft-cited SPP accomplishment is the changes in rules of origin, a development actually produced by the negotiation process set up by NAFTA. Another accomplishment publicized in SPP materials is the border infrastructure upgrade, which was a continuation of the Smart Border agreements.

In conclusion, the SPP regulated bilateral and trilateral relations rather than regulating issues on the SPP agenda. However, at some point it also functioned as a governance mechanism that shaped the lives of people in North America.

The SPP bureaucrats were aware of the institutional and cultural constraints of their actions. They knew that they were limited not only by domestic appetites and preferences but also by other international legal obligations. They reached formal, legal agreements only when they were sure that it would be accepted by the legislature. They were limited to making small, incremental steps like increasing and normalizing the hours of operation of border and customs agents

The rules and principles expressed in SPP documents had different origins. Some were taken from multilateral recommendations or treaties, while others were developed by the SPP in a regional context or as a result of the acceptance of U.S. standards. For example, in the case of electronic data flows and intellectual property protection, the SPP referred to OECD or WTO recommendations. In the matter of natural disasters and public health emergencies, the three countries created mechanisms, protocols, and action plans related to North American circumstances. In many instances, especially in the sphere of security, Mexico and Canada had to adjust to U.S. standards; for example, the regulations related to the flow of people and goods across both borders.

The regulations, principles, standards, and guidelines produced by the SPP had different impacts on various subjects. Mainly, they organized operations of the three governments and their bureaucracies. Sometimes, indirectly, they also influenced particular sectors of the economy (steel, energy, the illegal market of counterfeits, airlines) or society (passengers, commuters, counterfeiters of goods). They rarely trans-

formed the way people in the three countries live (for example, consumers of electronic goods could buy washing machines and TV sets produced according to a common North American standard). Often, they had only a temporary effect, such as with populations affected by natural disasters and pandemics.

The rules promoted in the SPP documents were flexible, leaving a lot of room for interpretation, and allowing countries to implement them as they wished. They were general, they were not legally binding, and no sanctions accompanied them. Regulations were limited in scope. The broad agenda only produced a few issues that reached the stage of trilateral policy-making (pandemic and emergency management, intellectual property, energy, regulatory cooperation).

The degree to which the particular SPP documents affected the three countries varied. Changes promoted by the SPP most often affected Canada and Mexico. Some rules were more vigorously implemented in Mexico, others in Canada. For example Canada did not take intellectual property protection strategy as seriously as Mexico did. On the other hand, Canada and the U.S. were very engaged in common energy policy. Because of constitutional constraints, Mexico could not be as involved in creating and enforcing a common regime of North America.

Only a few topics on the SPP agenda were effectively introduced in the three countries: 1) emergency and public health preparedness, 2) intellectual property protection, 3) regulatory cooperation, and 4) energy. None of these issues were treated exclusively in trilateral negotiations, and even if there was trilateral cooperation, some aspects of these problems were still discussed bilaterally.

Within the SPP framework, the North American Strategy for Pandemic Influenza was developed and announced for the first time in 2007 and the second time in 2012. Bureaucrats also developed the North America approach to bovine spongiform encephalopathy (BSE) in 2005. Along with the U.S. and Canada, Mexico and the U.S., and Mexico and Canada updated old bilateral protocols and agreements and negotiated new ones. Based on these commitments, new networks of researchers, first responders, and public safety agencies formed and, in cases of crisis, cooperated. This occurred during the swine flu outbreak in Mexico when laboratories from Canada and the U.S. assisted the Mexican government and counterparts in the diagnosis and development of a vaccine.

The Intellectual Property Action Strategy was negotiated in 2006 and declared in 2007 at the Montebello Summit as one of the SPP accomplishments (Pedrero, 2006). In Mexico, it was taken very seriously, and the government started to implement the National Agreement against Pirated Goods and the Usurpation Plan (Procuraduría General de la República, n.d.). Law enforcement and customs agents received training from their U.S. counterparts about identifying fake goods. The issue of counterfeit

products was raised in public educational programs, and awareness-raising campaigns were launched in 2007 and 2008. The programs increased detection and acquisition of pirated goods, and consumption of illegal software dropped slightly (Lombera 2008a and 2008b; *El mañana*, 2007).

Regulatory cooperation definitely had more influence on the way regulatory institutions perform in the three countries than on their citizens. Within the SPP, bureaucrats worked on general norms to guide regulatory practices bilaterally and trilaterally. In 2007, the first trilateral document was announced by the leaders: the Regulatory Cooperation Framework. The following year, the officials collaborated further to establish the principles of their regulatory coordination. As a result, they produced three documents: the Common Regulatory Principles, the Initial Work Plan Regulatory Cooperation Framework and the Illustrative Inventory of Best Practices. As a consequence of these efforts, transnational networks of agencies from the three countries were solidified and the practice of early alert became routine. Broad discussions about harmonization were undertaken, and some were more successful than others (for example, negotiations about universal pesticides standards produced no results).

Nevertheless, in some cases, the harmonization of regulations worked. Examples include the Harmonized Air Navigation Systems; an arrangement on the Use of Care Symbols on Textiles and Apparel Goods Labels; reciprocal recognition of containers used for the transportation of dangerous goods; energy performance standards for key household appliances and consumer products, such as freezers, refrigerators, and room air conditioners; harmonization of standards in accordance with the World Organization for Animal Health to allow for the export of Canadian and U.S. American breeding cattle to Mexico.

Regulatory cooperation is still a high priority for North America because it is understood as the main measure for creating greater competitiveness and freer trade in the region. The SPP laid a foundation for this collaboration, which was necessary for more specific and sector-oriented talks. Economic regulatory cooperation was carried by trilateral and bilateral working groups and resulted in the signing of two documents: the Common Regulatory Principles in 2007 and the Regulatory Cooperation Framework in 2008. After the SPP stopped operating, Canada and the United States, as well as Mexico and the United States, created separate Regulatory Cooperation Councils.

The subject of energy security and the continental market was discussed trilaterally within the SPP. These discussions produced the Trilateral Agreement for Cooperation in Energy Science and Technology, signed in 2007 and entering into force the same year. On the bilateral level, the United States and Canada signed an agreement that was a milestone in pipeline regulatory cooperation. It increased compliance with data sharing, staff exchanges, and joint training. In turn, the United States and

Mexico formalized their clean energy and climate change agreements in 2009, but these cannot be included as part of the SPP deliverables.

The SPP had an impact on trade liberalization and the organization of the NAFTA economic space because it speeded them up, according to Ministry of the Economy officials interviewed. Negotiations took place related to new NAFTA rules of origin, changes introduced in 2005 that covered approximately US\$30 billion in annual trilateral trade. An additional set of changes, agreed to in 2007, reduced export-related transaction costs by approximately US\$100 billion in annual trilateral trade. Here the SPP was not a source of normative change because the talks were part of an ongoing process programmed by NAFTA. However, the SPP framework, with pressure from the chief executives' offices, pushed the bureaucrats to advance quickly in their negotiations.

CONCLUSION

This article focuses on the policy-making process mechanics and dynamics, in contrast to other publications that present interests and divergent policy visions as explanatory variables of regional integration in North America, in order to enrich and complement the existing literature. Therefore, it does not give straightforward answers to the questions of which issues on the agenda are more prone to regionalization because of converging interests. On the contrary, it puts the emphasis, inspired by Leon Lindberg's theories, on the makings of the policy at the regional level, to predict whether there will be further policy and political integration within the past and current bureaucratic structures of regional cooperation. In consequence, this analysis argues that the SPP as a management framework tried to overcome the deficiencies of previous management arrangements, as well as of dual bilateralism. It produced mixed outcomes and results for North American regionalism.

Although, thanks to certain organizational innovations and principally its hybrid nature (networked and hierarchical organization), the SPP was temporarily able to boost the efficiency and effectiveness of regional cooperation and policy making, it did not leave lasting marks on the regional governance landscape. To some extent, its operational principles enabled politicians and bureaucrats to proceed more quickly and in a less politicized fashion, but only during the first year of its existence (2005 / 2006), and in a certain few issue areas (for example, pandemic threats, e-commerce, border infrastructure, protection of intellectual property).

As the article demonstrates, the weaknesses in the SPP management framework, its broad and ambiguous agenda, and the lack of adequate evaluation and monitor-

ing to assess progress curbed its chances of success in the form of expanding policy integration and lasting political integration of the region.

At the same time, it was proved that Mexico, the U.S., and Canada addressed different elements of the SPP agenda (problems and objectives) in varied ways (intensified communication, temporary cooperation, joint regulations, durable policy changes). It is difficult to determine that some issues always fostered trilateral cooperation and others were treated exclusively bilaterally. Often general principles in some policy area were approached at a trilateral level and details or concrete initiatives were developed bilaterally.

The SPP functioned as a communication/cooperation device that facilitated interactions and joint programs and promoted dialogue in the region in times of conflict and temporary crisis.

The other role of the SPP was as a governance mechanism, a forum for developing new rules, principles to organize and govern intergovernmental relations, and, to a much lesser extent, the way people lived in North America. The governance practices retained a lot of autonomy in each of the three countries in terms of how they implemented general guidelines produced by the SPP. It also maintained the new regionalist character of North America by promoting the combination of U.S. multilaterally and trilaterally originated norms.

As far as the regional project in North America is concerned, the Security and Prosperity Partnership exposed the fact that integration driven by the bureaucrats is not going to succeed in producing greater policy and political integration. This type of regionalism is characteristic to the North American space, and the SPP is merely a continuation of the three governments' old habits and patterns of management practices. It leads to the conclusion that strong obstacles of a cultural, social, and political nature must exist that cannot be overcome by the bureaucrats and politicians.

It can also be argued that due to the disruptions and inconsistencies inherent to the national bureaucracies (due to the election cycles and domestic politics), dialogue and cooperation can suffer some discontinuities –as a result, creating joint policies and strategies, creating broader consensus about North America can take a lot of time and energy–; therefore, it would be very difficult to build and acquire the common vision, ideals, and principles necessary for deeper regional integration.

The SPP also showed that as a regional governance mechanism (specifically network structures of working groups), it was very weak in producing lasting effects due to the lack of proper resources, dependence on domestic enforcement measures, and poor monitoring. This leads to the conclusion that a North American model of regionalism without greater institutionalization will not be a stable and continuous process toward policy integration on a regional scale. It will be a chain of sporadic

incidents of greater cooperation and policy convergence in specific issue areas when the priorities and interest converge between the top echelons of power in the three countries, separated by longer periods of diplomatic exchanges calculated to maintain the relationship.

BIBLIOGRAPHY

ACKLESON, J., and J. KASTNER

2006 "The Security and Prosperity Partnership of North America," *The American Review of Canadian Studies*, vol. 36, no. 2, pp. 207-232.

ALBA, F., J. F. PRUD'HOMME, and GUSTAVO VEGA CÁNOVAS, eds.

2007 *Integración en América del Norte: diálogo, cooperación e instituciones*, Mexico City, El Colegio de México.

ALMAZÁN GONZÁLEZ, J. A.

n.d. "El petróleo y la electricidad en el ASPAN," *La Jornada*, <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/especiales/casa-lamm/mexico-y-el-mundo-actual/portada/la-arremetida-calderonista-para-privatizar-el-petroleo-y-la-electricidad/la-arremetida-calderonista-para-privatizar-el-petroleo-y-la-electricidad/el-petroleo-y-la-electricidad-en-el-aspan>, accessed January 12, 2013.

2007 "ASPAN: riesgo para México," *La Jornada*, March 22, <http://www.jornada.unam.mx/2007/03/22/index.php?section=opinion&article=026a2pol>, accessed January 12, 2012.

ANDERSON, G.

2008 "The Institutions of NAFTA," *Norteamérica*, year 3, no. 2, pp. 11-41.

ANDERSON, G., and CH. SANDS

2007 *Negotiating North America: The Security and Prosperity Partnership*, Washington, D.C., White Paper, Hudson Institute, http://hudson.org/files/pdf_upload/hudsonnegotiatingnorthamericaadvanceproof2.pdf, accessed January 12, 2012.

ARLEY ORDUÑA, A. M.

2012 "Más allá del TLCAN a negociar mediante la ASPAN. After NAFTA: To Negotiate through the SPP," *Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Décimo Aniversario*, Mexico City, Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ)-UNAM, pp. 317-372.

ASPE, P., W. F. WELD, and J. P. MANLEY

2005 *Building a North American Community*, New York, Council on Foreign Relations.

AYRES, J., and L. MACDONALD

2012 "Democratic Deficits and the Role of Civil Society in North America: The SPP and Beyond," in J. Ayres and L. Macdonald, eds., *North America in Question: Regional Integration in an Era of Economic Turbulence*, Toronto, University of Toronto Press, Chapter 12.

BAILEY, J., and T. GUILLEN LOPEZ

2009 *Process Management in the U.S.-Mexico Relationship*, UCSD, San Diego, Mexico City, Woodrow Wilson Center/Colmex/Colef.

BARLOW, M.

2005 "Why the Waco Pact Is, Well, Wacko," *The Globe and Mail*, March 26, <http://theglobeandmail.com/commentary/why-the-waco-pact-is-well-wacko/article4300742/?service=mobile>, accessed January 12, 2012.

n.d. "Behind Closed Doors, What They're Not Telling Us about the Security and Prosperity Partnership of North America 2007," Council of Canadians, <http://www.canadians.org/integratethis/backgrounders/guide/Behind%20Closed%20Doors.pdf#.UdzJKb-5Mah>, accessed January 12, 2013.

BARRY, DONALD

2003 "Managing Canada-US Relations in the post-9/11 Era: Do We Need a Big Idea?" CSIS Policy Paper on the Americas 14, Center for Strategic and International Studies, Washington D.C.

BELANGER, L.

2010 "Governing the North American Free Trade Area: International Rule-making and Delegation in NAFTA, the SPP, and Beyond," *Latin American Policy*, vol. 1, no. 1, pp. 22-51.

BENÍTEZ MANAUT, R., and A. HRISTOULAS

n.d. "Las relaciones de seguridad entre México y Canadá," *Estudios Canadienses*, ITAM, http://estudioscanadienses.itam.mx/docs/relaciones_seguridad_mexico-cad.pdf, accessed January 12, 2013.

BENÍTEZ MANAUT, R., and C. RODRÍGUEZ ULLOA

2005 "Seguridad y fronteras en Norteamérica: del TLCAN a la ASPAN," *Colombia Internacional*, no. 61, January-June, pp. 78-96.

BEVIR, M.

2012 *Governance: A Very Short Introduction*, Oxford, Oxford University Press.

BIETTE, D., and E. HEARD

2002 *Toward a North American Community? A Conference Report*, Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars.

BRODIE, J.

2012 "The Security and Prosperity Partnership: The Short History of a Strategic Bargain," in J. Castro Rea, ed., *Our North America*, Edmonton, University of Alberta Press.

2008 "The Last Hurrah? The Security and Prosperity Partnership and North America Governance," *Revista Mexicana de Estudios Canadienses*, no. 16, pp. 16-32.

CÁMARA DE DIPUTADOS

2006 *Diario de los debates*, LX Legislatura, October 4, <http://cronica.diputados.gob.mx/PDF/60/2006/oct/061004.pdf>, accessed January 12, 2013.

CÁMARA DE DIPUTADOS, CENTRO DE DOCUMENTACIÓN, INFORMACIÓN Y ANÁLISIS

2010 "Acta de la sesión ordinaria celebrada el martes veinte de abril 2010."

2008 Comisión de Relaciones Exteriores, Anexo 1: *Desglose de reuniones de trabajo; Comisión de relaciones exteriores; Informe de actividades del segundo año de ejercicio de la LX Legislatura*, September 2007-August 2008.

2007 Comisión de Relaciones Exteriores, *Primer informe de actividades*, August 31.

2006 *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte*, 2006.; *Diario de los debates LX Legislatura*, October 4, 2006.

CANADIAN COUNCIL OF CHIEF EXECUTIVES

2003 *The North American Security and Prosperity Initiative: Background, Questions and Answers*, Canadian Council of Chief Executives, http://www.ceocouncil.ca/wp-content/uploads/archives/presentations_2003_03_01.pdf, accessed January 12, 2012.

CAPLING, A., and K. RICHARD NOSSAL

2009 "The Contradictions of Regionalism in North America," *Review of International Studies*, vol. 35, pp. 147-167.

CELORIO, M.

2005 "The Current Debate Regarding the SPP: Security and the Integration of North America," Working Paper, Center for North American Studies, http://www.american.edu/sis/cnas/upload/workingpaper2_celorio.pdf, accessed January 12, 2013.

CÉSPEDES, E.

2008 "North America, Security, and the Next US National Security Strategy: A Reflection," Working Paper, Center for North American Studies, http://www.american.edu/sis/cnas/upload/0804Cespedes_Reflection.pdf, accessed January 12, 2013.

CHAMBERS, E. J., and P. SMITH, eds.

2003 *NAFTA in the New Millennium*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California.

CHAPUT, D.

2007 Standing Committee on Health Evidence, Parliament of Canada, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=3000577&Language=E&Mode=1>, accessed December 20, 2012.

CHASE, S.

2011 "Sorry Amigo: Wikileaks Shows Canada Prefers Meeting U.S. without Mexico," *The Globe and Mail*, March 2.

CLARKSON, S.

2008 *Does North America Exist?: Governing the Continent after NAFTA and 9/11*, University of Toronto Press.

CLARKSON, S., and M. BANDA

2004 *Does NAFTA Plus Have a Common Denominator? The Prospects for Mexico and Canada Achieving a Joint Position on Deepening North America?* University of Toronto, <http://homes.chass.utoronto.ca/~clarkson/publications/Does%20NAFTA%20Plus%20Have%20a%20Common%20Denominator%20-%20The%20Prospects%20for%20Mexico%20and%20Canada%20Achieving%20>

a%20Joint%20Position%20on%20Deepening%20North%20America.pdf,
accessed January 12, 2012.

CLARKSON, S., and MATTO MILDENBERGER

2011 *Dependent America?: How Canada and Mexico Construct US Power*, Toronto,
University of Toronto Press.

COFEMER (COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA)

2013 folio 1014100000913.

CONGRESSIONAL RECORD

2007 U.S. Government Printing Office, vol. 153, no. 119, p. H8359, <http://www.gpo.gov/fdsys/granule/CREC-2007-07-24/CREC-2007-07-24-pt1-PgH8359/content-detail.html>, accessed January 12, 2013.

CONGRESSIONAL RECORD, SENATE

2008a S5202 June 5.

2008b S4618 May 21.

2007a S7328 June 7.

2007b S4596, April 17.

CORTEN, OLIVER, and PIERRE KLEIN, eds.

2011 *The Vienna Conventions on the Law of Treaties: A Commentary*, Oxford, Oxford
University Press, pp. 37-39 and 211-212.

CORTÉS CAMPOS, JOSEFINA

2005 "Hacia la profundización de la integración económica de México," in *Integración
económica y realidad normativa: el caso de México*, Mexico City, Porrúa-ITAM-IBERGOP.

COUNCIL OF CANADIANS

n.d. "Behind Closed Doors; What They're Not Telling Us about the Security and
Prosperity Partnership of North America 2007," [http://www.canadians.org/
integratethis/backgrounders/guide/Behind%20Closed%20Doors.pdf#
.UdzJKb-5Mah](http://www.canadians.org/integratethis/backgrounders/guide/Behind%20Closed%20Doors.pdf#.UdzJKb-5Mah), accessed January 12, 2013.

CRAIK, N.

2011 "Bundled Transgovernmentalism: North American Climate Governance and
the Lessons Learned from the Security and Prosperity Partnership," *Procedia-*

Social and Behavioral Sciences, vol. 14, June, <http://www.sciencedirect.com/science/journal/18770428/14/supp/C>, pp. 156-166.

DAUDELIN, J.

2003 *The Trilateral Mirage: A Tale of Two North-Americas*, Canadian Defence and Foreign Affairs Institute, <http://www.cdfai.org/PDF/The%20Trilateral%20Mirage.pdf>, accessed January 12, 2012.

DE LA REZA, G. A., ed.

2004 *México más allá del TLCAN: competitividad y diversificación de mercados*, Mexico City, UAM-Plaza y Valdés.

DEPARTMENT OF FINANCE CANADA

2008 Budget, <http://www.budget.gc.ca/2008/plan/chap4b-eng.html>, accessed January 16, 2013.

2006 Budget, <http://www.fin.gc.ca/budget06/bp/bpc3d-eng.asp>, accessed January 16, 2013.

DONALD, B.

2003 *Policy Papers on the Americas: Managing Canada-US Relations in the Post-9/11 Era. Do We Need a Big Idea?* CSIS, vol. XIV.

DORR, O., and K. SCHMALENBACH, eds.

2012 *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary*, Berlin/Heidelberg, Springer, p. 879.

EPA (Environmental Protection Agency)

2008a "Security and Prosperity Partnership; Notice of Public Meeting," *Federal Register*, vol. 73, no. 75, April 17, pp. 20920-20923.

2008b "Modification of the Voluntary Children's Chemical Evaluation Program; Notice of Public Meeting," *Federal Register*, vol. 73, no. 125, June 27, p. 36513.

ESQUIVEL, J. J.

2005 "Agentes de Bush en México," *Proceso*, April 4.

FACT SHEET SECURITY AND PROSPERITY PARTNERSHIP

2005 U.S. Department of State Archive, <http://2001-2009.state.gov/p/wha/rt/SPP/>, accessed January 12, 2013.

FEELEY, JOHN

2009 *Scenesetter for President's Obama Visit*, July 31, <http://www.cablegatesearch.net/cable.php?id=09MEXICO2264>, accessed January 12, 2012.

GAFFNEY, JR., F.

2007 "Eroding Sovereignty," *Washington Times*, August 21, p. A 12.

GARCÍA-SEGOVIA DE MADERO, M. T.

2003 "Securing the Parameters of North America: A NAFTA Challenge in a Context of US Unilateralism," *Policy Options*, Institute for Research on Public Policy, May, <http://archive.irpp.org/po/archive/may03/madero.pdf>, accessed January 12, 2013.

GILBERT, E.

2007 "Leaky Borders and Solid Citizens: Governing Security, Prosperity, and Quality of Life in a North American Partnership," *Antipode*, vol. 39, no. 1, pp. 77-98.

GONZÁLEZ AMADOR, R.

2007 "Ceder seguridad y energía, paso siguiente de México en el TLCAN," *La Jornada*, August 19, <http://www.jornada.unam.mx/2007/08/19/index.php?section=economia&article=024n1eco>, accessed January 12, 2012.

GOVERNMENT OF CANADA

2008 Budget 2008, Archived- Chapter 4- "Leadership at Home and Abroad Leadership Abroad," <http://www.budget.gc.ca/2008/plan/chap4b-eng.html>, accessed January 12, 2013.

2007 Joint Statement by Ministers Responsible for the Security and Prosperity Partnership of North America 2007, Government of Canada Security and Prosperity Partnership Archives, <http://www.SPP-ppsp.gc.ca/eic/site/SPP-ppsp.nsf/eng/00046.html>.

2006 Budget 2006, Archived-Chapter 3- "Building a Better Canada Security," <http://www.fin.gc.ca/budget06/bp/bpc3d-eng.asp>, accessed January 12, 2013.

2005 *Security and Prosperity Partnership Report to Leaders 2005*, <http://www.SPP-ppsp.gc.ca/eic/site/SPP-ppsp.nsf/eng/00098.html>, accessed January 12, 2013.

GRANT, R. W., and R. O. KEOHANE

2005 "Accountability and Abuses of Power in World Politics," *American Political Science Review*, vol. 99, no. 1, pp. 29-43.

GRONDIN, D., and M. DE LARRINAGA

2009 "Security Prosperity or Making Securitization Prosper? The Security and Prosperity Partnership as North American Biopolitical Governance," *International Journal*, vol. 64, no. 3, pp. 667-685, Summer.

GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ, G.

2005 "La agenda para América del Norte," *Revista Mexicana de Política Exterior*, no. 73, pp. 9-20.

HAKIM, P., and R. E. LITAN, eds.

2002 *The Future of North American Integration: Beyond NAFTA*, Washington, D.C., The Brookings Institution.

HEALY, T.

2007 "North American Competitiveness Council and the SPP: Les agents provocateurs at the Montebello Leader's Summit," Research Paper no. 44, Canadian Labour Congress, <http://www.congresdutravail.ca/node/451>, accessed January 12, 2013.

HOUSE OF COMMONS

2007a Standing Committee on Health on June 4, 2007 Evidence, Parliament of Canada, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=3000577&Language=E&Mode=1>, accessed January 12, 2013.

2007b Standing Committee on International Trade on May 10, Evidence, Parliament of Canada, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=2934562&Language=E&Mode=1>, accessed January 12, 2013.

2007c Standing Committee on International Trade on April 24, Evidence, Parliament of Canada, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=2861332&Language=E&Mode=1>, accessed January 12, 2013.

HUFBAUER, G. C., and J. J. SCHOTT

2005 *NAFTA Revisited: Achievements and Challenges*, Washington, D.C., Institute of International Economics.

HUGHES, K. H.

2005 *NAFTA at 10: Progress, Potential, and Precedents*, vol. 1, Conference Proceedings, Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars.

IFAI (INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS)

- 2013a Presidencia de la República, folio 0210000020613, date of answer: March 8.
- 2013b Presidencia de la República, folio 0210000017013, date of answer: March 1.
- 2013c Secretaría de Economía, folio 0001000006313, date of answer: February 7.
- 2013d Secretaría de Economía, folio 0001000005813, date of answer: February 6.
- 2013e Secretaría de Energía, folio 0001800001113, date of answer: February 5.
- 2013f Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, folio 0001600007313, date of answer: February 4.
- 2013g Comisión Federal de Mejora Regulatoria, folio 1014100000913, date of answer: February 4.
- 2013h Secretaría de Relaciones Exteriores, folio 0000500004913, date of answer: January 31.
- 2013i Presidencia de la República, folio 0210000115412, date of answer: January 8.
- 2013j Secretaría de Relaciones Exteriores, folio 0000500160612, date of answer: January 8.
- 2013k Secretaría de Gobernación, folio 0000400188812, date of answer: January 8.
- 2012 Secretaría de Economía, folio 0001000154512, date of answer: November 12.

INDUSTRY CANADA

- n.d.a *Report on the Trilateral Committee on Transborder Data Flows 2010*, http://www.ic.gc.ca/eic/site/ecic-ceac.nsf/eng/h_gv00520.html, accessed January 12, 2013.
- n.d.b *Regulatory Cooperation in the Area of Chemicals*, Environmental Protection Agency, <http://www.epa.gov/hpv/pubs/general/SPPframework.htm>, accessed January 12, 2013.

INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO- ESCUELA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS (ITAM-IBERGOP)

- 2005 *Integración económica y realidad normativa: el caso de México: hacia la profundización de la integración económica de México*, Mexico City, Porrúa.

JUDICIAL WATCH

- 2007a "Security and Prosperity Partnership: Threat or Opportunity Conference Recordings," <http://www.judicialwatch.org/archive/2007/JWpanel2.mp4>, accessed January 12, 2012.
- 2007b U.S. Department of Commerce Response. Prosperity Priority of the SPP Points of Contact, Leads of Environmental Agenda, <http://www.judicialwatch.org/archive/2007/StateSPPResponseReEnviroAgenda.pdf>, accessed January 16, 2013.

2007c The SPP Travel Screening Systems Steering Committee, <http://www.judicialwatch.org/archive/2007/SPPTravelScreeningWG.pdf>, accessed January 16, 2013.

2006 The SPP Working Group on Electronic Commerce, Information and Communications Technologies Inter-agency Members, <http://www.judicialwatch.org/archive/2006/SPPEComMtg25Apr05.pdf> accessed January 16, 2013

KIRTON, J., and J. GUEBERT

2010 "North American Health Governance: Shocks, Summitry, and Societal Support," *Norteamérica*, year 5, no. 1, pp. 221-244.

LEGORRETA ODORIK, JORGE

2013 IFAI folio 0001600007313, to be accessed on IFAI portal infomex.gob.mx; response on behalf of SEMARNAT, January 30.

LEYCEGUI GARDOQUI, B., ed.

2012 *Reflexiones sobre la política comercial internacional de México 2006-2012*, Mexico City, Miguel Ángel Porrúa.

LINDBERG, L.

1970 "Political Integration as a Multidimensional Phenomenon Requiring Multivariate Measurement," *International Organization*, vol. 24, no. 4, pp. 648-731.

LOMBERA, M.

2008a "Empujarán reformas para homologar medición de piratería," *El Universal*, December 8, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/561365.html>.

2008b "Decomisa IMPI piratería por 21 millones de pesos," *El Universal*, September 19, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/539832.html>.

LUO, M.

2007 "Rumors of a Superhighway," *New York Times*, July 30, <http://thecaucus.blogs.nytimes.com/2007/07/30/rumors-of-a-super-highway/>.

EL MAÑANA

2007 "Frenarán México y EU importación de piratería," August 31, <http://www.elmanana.com.mx/notas.asp?id=13288>, accessed January 13, 2013.

MARTIN, J. K.

- 2005 "North American Regulatory Co-operation a Results Agenda: Symposium Report," Ottawa, Policy Research Initiative, December 8.

MARTÍNEZ BEJARANO, MARÍA EUGENIA

- 2012 Response vía Portal de Atención Ciudadana, Centro de Investigación sobre América del Norte (CISAN), December 13.

MASSON, STEVEN

- n.d. "Upgrading North American Architecture through the Security and Prosperity Partnership," unpublished thesis, <https://curve.carleton.ca/theses/29192>, accessed July 20, 2014.

MOENS, A.

- 2011 "Lessons Learned from the Security and Prosperity Partnership for Canadian-American Relations," *American Review of Canadian Studies*, vol. 41, no. 4, pp. 53-64.

MORALES, I.

- 1999 "The Governance of Economic Openness," *Annals of the American Academy of Political Science*, vol. 565, no. 1, pp. 35-65.

NEVAER, L. E. V.

- 2004 *NAFTA's Second Decade: Assessing Opportunities in the Mexican and Canadian Markets*, Mason, Ohio, Thomson/South-Western.

NOBLE, J. J.

- 2005 "Fortress America or Fortress North America?" *Law and Business Review of the Americas*, vol. 11, no. 3/4, pp. 461.

NOSSAL, RICHARD K.

- 2010 "Canadian Policy towards Mexico: Pastor's Puzzle Reconsidered," *North American Dialogue Series*, no.13, http://cedan.ccm.itesm.mx/wp-content/uploads/2010/08/north_american_dialogue_no13_kim_richard_nossal.pdf, accessed January 12, 2013.

NÚÑEZ-GARCÍA, S., and M. CHÁVEZ, eds.

- 2008 *Critical Issues in the New U.S.-Mexico Relations: Stumbling Blocks and Constructive Paths*, Mexico City, CISAN-UNAM/CLACS.

PARTNERSHIP OF NORTH AMERICA

2006 U.S. Department of State Archives, March 31, <http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/prsrl/2006/q1/69851.htm>, accessed January 12, 2013.

PASTOR, R.

2005 "North America: Three Nations, a Partnership, or a Community?" *Jean Monet/Robert Schuman Paper Series*, vol. 5, no. 13, <http://www6.miami.edu/eucenter/pastorfinal.pdf>, accessed January 12, 2013.

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

PATRY, B.

2002 *Partners in North America. Advancing Canada's Relations with the United States and Mexico Report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade*, Parliament of Canada, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=1032319&Mode=1&Parl=37&Ses=2&Language=E>, accessed January 12, 2013.

PEDRERO, F.

2006 "Se unen los países del TLCAN contra piratería," *El Universal*, September 25, <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/54058.html>.

PRECIADO CORONADO, J.

2009 "Agendas geoeconómicas y geoestratégicas de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de Norteamérica (ASPA), cuestionamientos al modelo neoliberal," *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía*, no. 69, <http://www.ejournal.unam.mx/rig/RIG069/RIG000006908.pdf>, pp. 113-127.

PROCESO

2007 "Firman México y EU acuerdo para detectar material radiactivo y nuclear en puertos mexicanos," April 17.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

n.d. "Campañas Nacionales, Piratería," <http://pirateria.pgr.gob.mx/campanas-nacionales.htm>, accessed January 12, 2013.

PRUDEN, W.

2007 "The Three Amigos, Erasing Borders?" *Washington Times*, August 21, p. A 4.

ROFF, R. J., A. KRAJNC, and S. CLARKSON

2009 *The Double Eco-Illogic of North American Governance: NAFTA, Energy Subsidies, and Climate Change*, Toronto, University of Toronto, <http://homes.chass.utoronto.ca/~clarkson/publications/The%20Double%20Eco-illogic%20of%20North%20American%20Governance%20-%20NAFTA,%20Energy%20Subsidies,%20and%20Climate%20Change.pdf>, accessed January 12, 2013.

ROSENAU, J. N., and E. CZEMPIEL, eds.

1992 *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.

ROZENTAL, A.

2006 "The Security and Prosperity Partnership. An Overview," *International Journal*, vol. 61, pp. 541-544.

SANDOVAL PALACIOS, J. M., ed.

2008 *La Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte: nuevo desafío a la nación mexicana*, Mexico City, Centro de Estudios Estratégicos de América del Norte.

SANDS, Ch.

2006 "Different Paths Leading from Cancun," *CSIS North American Integration Monitor*, vol. 3, no. 2, http://csis.org/files/media/csis/pubs/naim06_05.pdf.

SAVAGE, L. Ch.

2011a "Truckers Cautious about Border Declaration," *Maclean's*, February 4, <http://www2.macleans.ca/2011/02/04/truckers-cautious-about-border-declaration/>.

2011b "U.S. Ambassador David Jacobson Explains the Border Deal," *Maclean's*, February 4, <http://www2.macleans.ca/2011/02/04/u-s-ambassador-david-jacobson-explains-the-border-deal>.

2010a "The End of North American Trilateralism," *Maclean's*, June 29, <http://www2.macleans.ca/2010/06/29/the-end-of-the-trilateral-dream/>.

2010b "The End of North American Trilateralism," *Maclean's*, June 29, <http://www2.macleans.ca/2010/06/29/the-end-of-the-trilateral-dream/>.

2007 "In Search of the NAFTA Highway to Hell," *Maclean's*, October 8, http://www.macleans.ca/world/global/article.jsp?content=20071008_110123_110123.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA, SISTEMA DE INFORMACIÓN ARANCELARIA

- 2007 *Security and Prosperity Partnership. Key Accomplishments since March 2006*, U.S. General Printing Office, pp. 1095-1097, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PPP-2007-book2/pdf/PPP-2007-book2-doc-pg1095.pdf>, accessed January 12, 2013.
- 2006a *Security and Prosperity Partnership. Report to Leaders 2006*, http://www.economia-snci.gob.mx/sic_php/pages/publicaciones/pdfs/Report_to_Leaders_August_2006.pdf, accessed January 12, 2013.
- 2006b *Security and Prosperity Partnership. Key Accomplishments since June 2005*, March, Prime Minister of Canada Stephen Harper, <http://www.pm.gc.ca/eng/media.asp?id=1084>, accessed January 12, 2013.

SRE (SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES)

- n.d. <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/convocatoria.htm>, accessed December 20, 2012.

TORRES, B.

- 2005 "Transnational Actors and NAFTA: The Search for Coalitions on Labor and the Environment in Regionalism in the Americas," in L. Fawcett and M. Serrano, eds., *Regionalism and Governance in the Americas: Continental Drift*, London, Macmillan.

EL UNIVERSAL

- 2007 "Firman México y EU acuerdo para detectar material radioactivo," April 16, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/418901.html>.

U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE

- 2006a International Trade Administration of the US Department of Commerce Concerning the Security and Prosperity of North America, sec. I, II, III, IV, VI, VIII, September 25, section VI, <http://www.judicialwatch.org/archive/2006/SPPFOIADocsSecVI.pdf>; section III, <http://www.judicialwatch.org/archive/2006/SPPFOIADocsSecIII.pdf>; section I, <https://www.judicialwatch.org/archive/2006/SPPFOIADocsSecI.pdf>; section V, <https://www.judicialwatch.org/archive/2006/SPPFOIADocsSecV.pdf>; section VIII, <https://www.judicialwatch.org/archive/2006/SPPFOIADocsSecVIII.pdf>; section IV, <http://www.judicialwatch.org/archive/2006/SPPFOIADocsSecIV.pdf>; section II <http://www.judicialwatch.org/archive/2006/SPPFOIADocsSecII.pdf>, accessed January 16, 2013.

- 2006b The SPP North American Pandemic Influenza Preparedness Planning Proposed Focal Points and Working Group Participants, January 24.
- 2005 Working Group on Electronic Commerce Information & Communications Chairs Meeting, April 25.

U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE ARCHIVES

- 2008a "Joint Statement by Ministers Responsible for the Security and Prosperity Partnership of North America," http://2001-2009.commerce.gov/NewsRoom/PressReleases_FactSheets/PROD01_005282.html, accessed January 12, 2013.
- 2008b *Security and Prosperity Partnership Key Accomplishments since August 2007*, April, U.S. Department of Commerce, http://e-learning.commerce.gov/s/groups/public/@doc/@os/@opa/documents/content/prod01_005565.pdf, accessed January 12, 2013.

U.S. EMBASSY IN OTTAWA

- 2005a "The SPP: First Financial Services Working Group Meeting Yields Deliverables," October 17, <http://www.cablegatesearch.net/cable.php?id=05OTTAWA3103&version=1314919461>, accessed January 12, 2013.
- 2005b "Trilateral Regulatory Cooperation Meeting under the SPP," December 21, <http://www.cablegatesearch.net/cable.php?id=05OTTAWA3726>, accessed January 12, 2013.
- 2005c "Security and Prosperity Partnership in Canada- A Mid-term Update," May 5, <http://www.cablegatesearch.net/cable.php?id=05OTTAWA1364>, accessed January 12, 2013.
- 2003 "Canadian CEO's Push 'North American Security and Prosperity' Initiative in Washington DC," April 7, <http://www.cablegatesearch.net/cable.php?id=03OTTAWA443>, accessed January 12, 2012.

U.S. GAO (U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE)

- 2012 U.S. GAO Report: "Combating Nuclear Smuggling: Megaports Initiative Faces Funding and Sustainability Challenges," Washington, D.C.
- 2008 U.S. GAO Report: "Various issues led to the termination of the United States-Canada Shared Border Management Pilot Project," Washington, D.C.

U.S. GOVERNMENT PRINTING OFFICE

- 2006 Foreign operations, export financing, and related programs appropriations Bill 2006, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-109publ102/pdf/PLAW109publ102.pdf>, accessed January 12, 2013.

U.S. GENERAL PRINTING OFFICE PRESIDENTIAL DOCUMENTS

- 2008 "Joint Statement by President Bush, President Calderon, Prime Minister Harper, North American Leaders' Summit April 22 2008," <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/WCPD-2008-04-28/pdf/WCPD-2008-04-28-Pg565.pdf>, accessed January 12, 2013.
- 2007a "Joint Statement by Prime Minister Harper, President Bush and President Calderon North American Leaders' Summit, August 21 2007," pp. 1097-1099, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/WCPD-2007-08-27/pdf/WCPD-2007-08-27.pdf>, accessed January 12, 2013.
- 2007b "Joint Statement by Ministers Responsible for the Security and Prosperity Partnership of North America," Government of Canada, Security and Prosperity Partnership Archives, <http://www.SPP-ppsp.gc.ca/eic/site/SPP-ppsp.nsf/eng/00046.html>, accessed January 12, 2013.
- 2005 "Joint Statement by President Bush, President Fox, and Prime Minister Martin: Security and Prosperity Partnership of North America, March 23 2005," <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/WCPD-2005-03-28/pdf/WCPD-2005-03-28-Pg517.pdf>, accessed January 12, 2013.

U.S. SENATE

- 2009 "Environment, and Related Agencies Appropriations for Fiscal Year 2010," Committee on Appropriations, Department of the Interior, U.S. Government Printing Office, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-111shrg89104360/pdf/CHRG-111shrg89104360.pdf>, accessed January 12, 2013.
- 2007 "Commerce, Justice, Science and Related Agencies Appropriations for Fiscal Year 2008," Committee on Appropriations, U.S. Government Printing Office, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-110shrg33908/pdf/CHRG-110shrg33908.pdf>, accessed January 12, 2013.
- 2006 "US Entry/Exit Tracking," Committee on Appropriations, U.S. Government Printing Office, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-109shrg26743/html/CHRG-109shrg26743.htm>, accessed January 12, 2013.
- 2005a "Department of Homeland Security Appropriations for Fiscal Year 2006," Committee on Appropriations, U.S. Government Printing Office, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-109shrg99863/pdf/CHRG-109shrg99863.pdf>, accessed January 12, 2013.
- 2005b "North American Cooperation on the Border," Committee on Foreign Relations, U.S. Government Printing Office, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-109shrg28131/pdf/CHRG-109shrg28131.pdf>, accessed January 12, 2013.

VAN LANDINGHAM, R. CH.

- 2009 “Do We Have an Agreement? Examining the Constitutionality and Legality of the Security and Prosperity Partnership of North America and the Legal Ramifications of its Informality,” *Pennsylvania State International Law Review*, vol. 27, no. 3/4, pp. 937.

VEGA CÁNOVAS, G.

- 2010a *El Tratado de Libre Comercio en América del Norte: visión retrospectiva y retos a futuro*, Mexico City, El Colegio de México.
- 2010b *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Génesis, auge, crisis y desafíos al futuro*, Cuadernos del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, Mexico City, Comexi.
- 2005 “Regional Governance. The Case of Dispute Settlement in NAFTA,” in L. Fawcett and M. Serrano, eds., *Regionalism and Governance in the Americas: Continental Drift*, London, Macmillan.

VELÁZQUEZ FLORES, RAFAEL, and J. A. SCHIAVON

- 2008 “El 11 de septiembre y la relación México-Estados Unidos: ¿hacia la securitización de la agenda?,” *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. 6, no. 8, pp. 61-85.

VILLIGER, M. E.

- 2009 *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Boston, IDC/Martinus Nijhoff, pp. 77-79.

WEINTRAUB, S., ed.

- 2004 *NAFTA's Impact on North America: The First Decade*, CSIS.

WHITE HOUSE

- n.d. *North America*, http://www.whitehouse.gov/omb/oira_irc_north_america, accessed January 12, 2013.

WIKILEAKS

- 2009 Cable reference: #09Mexico2264, <http://wikileaks.rsf.org/cable/2009/07/09MEXICO2264.html>, accessed January 13, 2014.
- 2005a Cable #05Ottawa3726, 2005, dated December 21, titled TRILATERAL REGULATORY COOPERATION MEETING, <https://wikileaks.org/cable/2005/12/05OTTAWA3726.html>, accessed February 12, 2013.

- 2005b Cable#05Ottawa3103, dated November 17, 2005, titled SPP: FIRST FINANCIAL SERVICES WORKING GROUP, <https://wikileaks.org/cable/2005/10/05OTTAWA3103.html>, accessed February 12, 2013.
- 2005c Cable #05Ottawa1364, 2005, dated May 5, 2005, titled Security and Prosperity Partnership in Canada – A, <https://wikileaks.org/cable/2005/05/05OTTAWA1364.html>, accessed February 12, 2013.
- 2003 Cable reference: HOMELAND SECURITY FOR EPR (BROWN), <https://wikileaks.org/cable/2003/02/03OTTAWA443.html>.

ZAMORA, S.

- 2011 “Rethinking North America: Why NAFTA’s Laissez Faire Approach to Integration Is Flawed, and What to Do About It,” *Villanova Law Review*, vol. 56, pp. 631-670.

Post-9/11 U.S. Homeland Security Policy Changes and Challenges: A Policy Impact Assessment of the Mexican Front

HÉCTOR R. RAMÍREZ PARTIDA*

ABSTRACT

This article assesses U.S. security policy on U.S.-Mexico land ports of entry, before and after 9/11. It tracks U.S. security policy's impact over time by using multiple interrupted time-series (MIT) and yearly time-series of border activity measures from 1994 to 2009. The results demonstrate that, other things being equal, post-9/11 U.S. security policy changes had marginal effects; in other words, policy responses make no difference when their performance is compared on, before, and after 9/11; thus, U.S.-Mexico economic integration may be a stronger determinant of security at U.S.-Mexico land ports of entry.

Key words: U.S. security policy, intervention policy analysis, 9/11 impact assessment, economic integration.

RESUMEN

Este artículo evalúa la política de seguridad estadounidense en los puertos de entrada terrestres Estados Unidos-México antes y después del 11 de septiembre. Revisa la política de seguridad de Estados Unidos y su impacto a través del tiempo empleando el análisis de series temporales múltiples interrumpidas y series temporales anuales de la actividad fronteriza para el periodo de 1994 a 2009. Los resultados demuestran que mientras otros asuntos siguen igual, los cambios en la política de seguridad de Estados Unidos después de 11s han tenido efectos marginales. En otras palabras, las medidas adoptadas en materia de políticas públicas no han significado diferencias si se compara su desempeño antes y después de esa fecha; en consecuencia, la integración económica entre los dos países podría ser un determinante de mayor importancia para la seguridad en los puertos de entrada terrestres Estados Unidos-México.

Palabras clave: Política de seguridad de Estados Unidos, análisis de políticas de intervención, evaluación del impacto del 11 de septiembre, integración económica.

* Universidad Autónoma de Nayarit, Tepic, Mexico. hector_2093@hotmail.com.

INTRODUCTION

To a large extent, territorial proximity between Mexico and the United States has determined the flow of goods, services, and people through ports of entry along the U.S.-Mexico land border (Ramirez, 2009). As a consequence, border security has been a challenge for the U.S. government's strategic security policy to secure the U.S. homeland after 9/11. Also, the outcomes of the 2008 presidential election made clear that the U.S.-Mexico land border is a political and policy concern in both security and economic terms, because of the increasing flows of people and trade through U.S.-Mexico land ports of entry. So, this article examines U.S. homeland security policy changes along the U.S.-Mexico land border before and after 9/11. Specifically, it investigates how and to what extent 9/11 impacted the dynamics of U.S.-Mexico land ports of entry.

So, section one overviews U.S.-Mexico economic integration in the context of the North American Free Trade Agreement (NAFTA) and highlights the implications of that process for border security. The section therefore later examines the implementation of U.S. security policy programs (One Face at the Border and US-VISIT) to enhance security at U.S. ports of entry as mandated by post-9/11 legislation. The section places special emphasis on the organizational changes that principally affected the structure of U.S. security and immigration agencies in charge of protecting the U.S.-Mexican land border such as the Immigration and Naturalization Service (INS). This will help to establish comparative patterns that actually explain security policy performance at U.S. ports of entry located on the U.S.-Mexican land border. Section two carries out a "before and after 9/11 policy assessment," by making a comparative analysis of the impacts of 9/11 on the U.S. security and border protection policy on the U.S.-Mexico land border. In this section, extended time-series (1994-2009) of the variables and indicators used as proxy measures of border activity are analyzed to isolate out 9/11 as an intervention; the assessment of its effects are the main thrust of section two.

U.S. SECURITY AND BORDER PROTECTION POLICY AFTER 9/11: A POLICY ASSESSMENT OF THE MEXICAN FRONT

An Overview of the Trade Side: NAFTA and Economic Integration In North America

"Economics does not usefully exist apart from politics" (John Kenneth Galbraith, quoted by Barry Clark, 1998: 3), and "There is no such thing as a purely economic

issue" (Milton Friedman, quoted by Barry Clark, 1998:3), are assertions that may describe the U.S. economic policy approach to managing Mexico-to-U.S. bilateral relations. As Clark (1998: 18) put it, "Politics and economics are simply two facets of the process by which society is organized to achieve both individual and community goals. To study this process the . . . approach provided by political economy is essential." In this regard, major political-economic events are at the core of political economy (Nurmi, 2006: 6; Watson, 2005). Thus, 1994's North America Free Trade Agreement (NAFTA) became the major political and economic issue in the late 1980s and the early 1990s (see McCarthy, 2006: 121-129). As Hettne (2006: 152) pointed out, the U.S. trade regionalist approach before 9/11 was subordinated to political interests and, "this is clear, for instance, in the case of NAFTA."

Some (see Weintraub, 1990; Glade and Luiselli, 1989; Benett, 1989; Montes de Oca, 1993; Orme, 1996; Hufbauer, 1993) agree that "it is obvious that, in the aggregate, the U.S. economy is dramatically more affluent and job-rich than the economies of any of its southern neighbours" (Mitchell, 1997: 40). If that is the case, the United States could use several economic policy instruments to affect bilateral relations. According to Martin (1997: 231), three instruments are the most feasible from the U.S. foreign policy perspective: 1) international trade; 2) foreign investment; 3) international aid. And NAFTA fits well into the first category. Therefore, NAFTA was the instrument preferred by the U.S. government to deal with its southern neighbor (see also Krugman, 1993; Glade and Luiselli, 1989; Ortmyer, 1997).

At this point, though NAFTA emerged as a U.S. foreign economic policy instrument to promote economic integration in North America, it is fundamental to be clear that NAFTA's main goal was to promote investment and trade among its signees. Originally, Canada and the United States initiated negotiations for a free trade agreement; then in 1990, Mexico joined in to support Mexico's government commitment to free market policies and economic restructuring. At the same time, NAFTA formalized strong U.S.-Mexico economic integration and the opening of the Mexican economy to the world market.

At the same time, it is important to emphasize and refer to Mitchell's argument (1997: 46) that suggests that the hegemonic (economic and political) role played by the United States in Mexico has been influential enough to push forward trade issues like NAFTA. For instance, in 1993, as part of his campaign to win votes in the U.S. Senate and House of Representatives for the free trade agreement with Mexico, President William Clinton said, "If NAFTA passes, you won't have what you have now, which is everybody runs up to the *maquiladora* line [U.S.-Mexico border], gets a job in a factory, and then runs across the line to get a better job. Instead there will be more uniform growth in investment across [Mexico], and people will be able to work at

home with their families. And over the period of the next few years, we will dramatically reduce pressures on illegal immigration from Mexico to the United States” (quoted by Cornelius, 2002: 290). At the same time, then-President of Mexico Carlos Salinas de Gortari was promoting a pro-NAFTA television campaign with the slogan “Exporting goods, not people” (Cornelius, 2002: 290).

Campaigns to pass NAFTA through Congress were determined; in the United States President Clinton strongly lobbied U.S. congresspersons to pass it; in Mexico President Salinas de Gortari appealed to the Mexican public and Congress. But Mexican political conditions were dramatically different from those in the U.S.; the Mexican political context was principally set up by the Mexican president because of his control over congressional approval (Browne, 1994; Krugman, 1993).

Along these lines, Peter Smith (1997: 265) summarizes all kinds of debate and discussion over NAFTA expectations and effects in four related hypotheses, as follows: H_1 : implementation of NAFTA would lead to a steady reduction in the flow of undocumented workers from Mexico to the United States; H_2 : implementation of NAFTA would lead to acceleration in the flow of undocumented workers (and peasants) from Mexico to the United States; H_3 : implementation of NAFTA would have no observable effect on the flow of undocumented workers from Mexico to the United States, which would either *a*) continue at current levels, or *b*) increase gradually; and, H_4 : implementation of NAFTA would have a curvilinear effect on the flow of undocumented workers from Mexico to the United States, increasing the flow in the short to medium term, and thereafter reducing the flow. Without a doubt, intentionally or unintentionally, U.S. policy can directly or indirectly affect security levels in such a way that the flow of investment, trade, and people along the U.S.-Mexico land border do not represent a threat to national security. Neoclassical economic policies developed by international institutions like the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank (WB) and sponsored by the United States have caused certain disparities in economic growth; visibly, such economic disparities have enlarged the gap between the income of poor and rich countries (Abya, 2004: 256). Thus, many poor people have been pushed to migrate, increasing security concerns in the United States as well as other developed countries; this is particularly true in the aftermath of 9/11.

Therefore, in the context of border security priorities for U.S. government, “As a sovereign nation, it has always been important that we control our borders. But after the attacks of September 11, with the threat posed to our country by international terrorism, it is essential that we do so. . . . Prior to the terrorist attacks of 9/11, the primary focus of the Border Patrol was on illegal aliens, alien smuggling, and narcotics interdiction. . . . After 9/11, it was apparent that smugglers’ methods, routes, and modes of transportation are potential vulnerabilities that can be exploited by

terrorists and result in terrorist weapons illegally entering the United States. The Border Patrol's expertise in countering this threat is critical to ensuring the security of the United States" (U.S. Border Patrol National Strategy, 2004). Along these lines, every year more than a million people attempt to get across the U.S.-Mexican land border illegally. For instance, the U.S. Border Patrol apprehended 1 189 000 people in 2005, of whom more than 90 percent were Mexican nationals, the rest of the detainees were from Central and South America (Honduras, El Salvador, Brazil, Guatemala, and others). According to immigration reports released by the U.S. Department of Homeland Security (DHS) the number of apprehensions declined to 724 000 in 2008 (Rytina and Simanski, 2009: 1). However, according to the U.S. Office of Immigration Statistics, in 2010, 463 000 were apprehended, representing the lowest level since 1972 and a 70-percent decrease compared to the previous peak at 1 676 000 in 2000. For the DHS, the decline in apprehensions may be the result of poor U.S. economic performance and enhanced border enforcement efforts, among other factors (Rytina and Simanski, 2009: 1-2; Rytina, 2011: 1). This situation has affected the perception about the U.S.-Mexican land border: Carafano and Heyman (2004: 25) point out that on the U.S. "southern border, over 20 000 'other than Mexican' people from 'countries of interest' (e.g., Pakistan, Iran, Afghanistan) are detained for illegally crossing the border," making it more vulnerable to terrorist infiltration. The U.S. government's legitimate concern in dealing with undocumented migration as a national security issue is clear in President Bush's statement made on October 26, 2006: "Ours is a nation of immigrants. We're also a nation of law. Unfortunately, the United States has not been in complete control of its borders for decades, and, therefore, illegal immigration has been on the rise. We have a responsibility to address these challenges. We have a responsibility to enforce our laws. We have a responsibility to secure our borders. We take this responsibility seriously" (Bush, 2006).

To reduce the vulnerabilities along U.S. borders, particularly at ports of entry, the Department of Homeland Security created and implemented the "One Face at the Border" and US-VISIT programs. Both were intended to harmonize the immigration, customs, and agriculture process for U.S. visitors on entering the United States and the visa application process before arriving at a U.S. port of entry. Basically, the programs were created to expedite the identification of safe goods and travelers, so that potential terrorist threats to U.S. homeland security could not enter the United States. The next section presents an overview of the implementation of both programs.

Security at U.S. Ports of Entry after 9/11: The Mexican Front of “One Face at the Border”

On September 2, 2003, the then-secretary of the Department of Homeland Security announced the implementation of the Plan “One Face at the Border” (OFAB). The OFAB program was to unify the inspection processes at U.S. ports of entry. U.S. Customs and Border Protection (CBP) officers were designated to carry it out. An important aspect of implementing the OFAB plan was organizational. Before its implementation, the process of inspecting travelers at U.S. ports of entry included three steps: 1) immigration inspection; 2) customs inspection; and 3) agricultural inspection (when the travelers transported food or plants). However, OFAB’s main task was to merge those three steps into a single process by cross-training CBP officers to carry out the three processes at any U.S. port of entry (U.S. Department of Homeland Security, 2009a). By unifying the inspection process, OFAB created the position of CBP officer as part of the DHS. Since then, CBP officers have been trained to perform immigration (people), customs (goods), and agriculture (farm products) activities at ports of entry. In this way, a CBP officer became “the principal front line officer carrying out the priority mission [prevent terrorists from entering the U.S.] and the traditional customs, immigration, and some agriculture inspection functions” (Meyers, 2005a: 8).

According to DHS officials, OFAB was to increase efficiency for managing U.S. ports of entry by creating the CBP position (White House, 2003), so that travelers meet a single inspection officer with the necessary training to determine what/who goes through secondary inspections. In this way, increasing efficiencies and unity around a single mission created significant levels of homeland security. Also, by getting the primary inspector trained to refer travelers whose information or actions raise questions to secondary inspectors, so additional questioning was completed at secondary inspection facilities to, a) prevent terrorists and terrorist weapons from entering the country; b) deny entry to people seeking to enter illegally; and, c) protect U.S. agricultural and economic interests from pests and diseases. Finally, counter-terrorism response (CTR) inspectors are deployed as secondary inspectors to conduct follow-up examinations of questionable passengers who could be tied to terrorism. CTR inspectors are responsible for, a) coordinating with the local Passenger Analysis Unit and National Targeting Center the research process for fully screening travelers; and, b) detaining travelers whom they find to be in violation of the law.

In this framework, for DHS officials, if one person performs three activities at the same time, the number of CBP and other DHS employees in secondary inspection facilities may be increased. As a result, additional personnel are dedicated to track passengers with suspicious behavior in secondary inspection. For the DHS “unifying

three dedicated but separate workforces into one U.S. Customs and Border Protection Officer, cross-trained to address all three inspection needs, is another significant step toward Homeland Security's effort to make the most effective use of the Department's assets and thus better secure our homeland" (White House, 2003). The main effects, if any, of OFAB "may be more noticeable to travelers through the visual unification that has occurred. CBP Officers (inspectors and supervisors alike) have been outfitted with dark blue uniforms, new patches, and new caps, all with the CBP logo." Prior to the implementation of OFAB, the officers of the agencies dressed differently (Meyers, 2005a: 11). Border Patrol agent Wendy Lee commented that ports of entry have undergone minor modifications, though more "Smart Border" and security infrastructure has been installed, and confirmed that CBP officers are trained to develop three tasks: immigration, customs, and agriculture inspections. Similarly, Meyers (2005a: 11) point out that a visible advantage of OFAB is that CBP officers are "a single point of contact with outsiders, a reduction in duplicative efforts, and the ability to allocate more resources to facilitating trade and travel and anti-terrorism efforts, including having ports operate under the same alert level and the same set of guidelines." CBP officers' anti-terrorism effort is supported by the National Targeting Centers (NTC), which provide bio-terrorism prevention and radiological assessment at ports of entry. Though important for CBP officers, this high-tech technology tool is not visible to U.S. visitors while they go through the inspection process to enter the country.

THE US-VISIT PROGRAM

The United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology System (US-VISIT program) is another U.S. government effort to enhance homeland security while potential terrorists intend to do harm on U.S. soil. In accordance with the provisions of the U.S. Patriot Act of 2001¹ and the post-9/11 legislation for homeland security, the secretary of homeland security created the US-VISIT program within the Border and Transportation Security (BTS) Directorate, and implemented it on December 31, 2004. US-VISIT was especially designed to "identify visitors who may pose a threat to the security of the United States, who may have violated the terms of their admission to the United States, or who may be wanted for the commission of a crime in the

¹ The U.S. Patriot Act of 2001 mandated the implementation of an electronic entry-exit program to record the identities of visitors to the United States. However, this is related to a minor provision of the Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996, which required the U.S. government to create and implement a similar program to prevent U.S. visa holders from overstaying their visas and violating the non-immigrant conditions of visitor and tourist visas.

United States or elsewhere, while simultaneously facilitating legitimate travel and trade” (U.S. Department of Homeland Security, 2005: 6). It is important to note that US-VISIT is a biometric system that establishes the capacity to electronically record the entry and exit of the visitors passing through checkpoints at U.S. ports of entry. In this way, US-VISIT harmonizes entry-exit records. Thus, DHS officers may determine whether visitors overstay the period and conditions of their admission to the country by determining their identities (U.S. Department of Homeland Security, 2005: 6).

Initially, the program was implemented only at some U.S. land ports of entry: Douglas, Arizona; Laredo, Texas; and Port Huron–Blue Water Bridge, Michigan in November 2004. Later, it was completely implemented at the remaining U.S. air, land, and sea ports of entry. Basically, the program consisted of deploying an electronic system for CBP officers to record international travelers’ personal information (except that of U.S. citizens). For CBP officers, the registration process consists of passing the readable passports and visas through reader machines; after that, all foreign visitors (including nationals of countries in the Visa Waiver Program) travelling to the United States have their two index fingers scanned and a digital photo taken to match and authenticate their travel documents.² The system is connected to anti-terrorism centers and terrorist watch-lists of the CIA, FBI, DHS, and the U.S. Border Patrol to match travelers with wanted criminals and terrorists on the lists.³ Despite the sensitive information that the U.S. government intended to collect by implementing the US-VISIT program, some exemptions have been applied to register Mexican and Canadian nationals, who account for more than 80 percent of those crossing through U.S. land ports of entry on the U.S.-Canada and U.S.-Mexico land borders. In the case of Mexicans, the U.S. government issued a special type of visa (Biometric B1/B2/BCC), also known as the “Laser Visa.” This has been issued exclusively to Mexican nationals, and it allows them to enter the United States either on a business (B1) or tourist (B2) visitor, and for multiple entries through the U.S.-Mexican land border (Border Crossing Card, or BCC).

² For further information about the US-VISIT enrollment and Visa Waiver Program, go to http://www.dhs.gov/xtrvlsec/programs/editorial_0527.shtm at the DHS website.

³ US-VISIT includes the following systems, among others: 1) the Arrival Departure Information System (ADIS), which stores traveler arrival and departure information; 2) the Advance Passenger Information System (APIS), which contains arrival and departure manifest information; 3) the Computer Linked Application Information Management System 3 (CLAIMS 3), which encompasses information on foreign nationals who request benefits; 4) the Interagency Border Inspection System (IBIS), which maintains “lookout” data and interfaces with the Interpol and National Crime Information Center (NCIC) databases; 5) the Automated Biometric Identification System (IDENT), which stores biometric data of foreign visitors; 6) the Student Exchange Visitor Information System (SEVIS), a system containing information on foreign students in the United States; and, 7) the Consular Consolidated Database (CCD), which includes information about whether an individual holds a valid visa or has previously applied for a visa.

Mexican nationals in possession of a BCC visa are exempt from enrolling in the US-VISIT program. More than 45 percent of the crossings through the U.S.-Mexican land border are BCC crossings (U.S. Department of Homeland Security, 2005: 4). Canadians who do not have a U.S. visa can be admitted to the United States with limited information, such as a passport or any other government-issued document that may be used to verify travelers' identity. Mexicans using a "Laser Visa" issued prior to October 1, 2008 or a new laminated card (with enhanced graphics and technology) are required to register in the US-VISIT program only once by filling out a I-94 Form. They are allowed to use that I-94 Form for up to six months and for multiple entries; in this way Mexicans do not have to enroll in the US-VISIT each time they cross the border, but simply renew their I-94 Form when it expires. It is important to mention here that Mexicans with "Laser Visas" who cross the U.S.-Mexico land border are required to register in the US-VISIT program through the six-month I-94 Form only when they want to go 25 miles beyond the U.S.-Mexico border; otherwise they can use their "Laser Visas" to cross the border and move within a 25-mile radius from any point along the land border.⁴ For example, Mexicans crossing by land from Tijuana, Mexico to San Diego, California through San Ysidro can use their "Laser Visas" to go up to downtown San Diego; if they attempt to go without an I-94 Form farther than that 25-mile limit, they are violating the conditions of their admission to the United States. So, the CBP Border Patrol in San Diego has a full-time traffic checkpoint on the northbound lanes of Interstate 5 in San Clemente, California, just outside of San Diego County and halfway to Los Angeles. The strategic location of the San Clemente checkpoint enhances the effect of Border Patrol activities against smuggling of illegal aliens and narcotics through the San Diego, California-Tijuana, Mexico land border.

Preliminary results of the security strategy show that from December 2004 to January 2007, the US-VISIT program processed more than 76 million visitors between the ages of 14 and 79. The U.S. government apportioned more than US\$390 million for the program for fiscal year 2009 as a way to increase its biometric identification capabilities, which have resulted in more than 7 000 matches or "hits" on law enforcement databases. As a result, about 1 800 immigration violators and people with criminal records have been intercepted. The Immigration and Customs Enforcement (ICE) office of the DHS has made more than 290 arrests based on overstay information collected from the US-VISIT program (U.S. Department of Homeland Security, 2009b; Transactional Records Access Clearinghouse, 2013).

⁴ For more details about the applicability of US-VISIT to Mexicans, see <http://www.homelandsecurity.state.pa.us/homelandsecurity/cwp/view.asp?A=519&Q=172105>, and U.S. Government Accountability Office Report, at <http://trac.syr.edu/immigration/library/P2603.pdf>, accessed September 2013.

So far, apart from the US-VISIT program's difficulty in enrolling travelers such as Mexican and Canadian nationals in multiple entries, it lacks an efficient automated component for tracking visitors' exits; therefore, travelers are not required to enroll in any US-VISIT exit component. Without the exit component, the program is unable to match entry and exit records and cannot identify non-immigrants or visitors who violate the conditions of their stay in the United States. This feature and the impossibility of registering multiple entries at U.S. ports of entry have weakened the program and made it more unreliable for tracking possible threats along the U.S.-Mexican land border.

At this stage, it is still difficult to establish to what extent the implementation of both programs has increased U.S. homeland security by regulating the flows of people through ports of entry along the U.S.-Mexican land border to make it safer. This is particularly true if we take into consideration that OFAB has marginally modified the security infrastructure at U.S.-Mexico land ports of entry, and its only organizational strength is the creation of the position of CBP officer to integrate three inspection processes into one. Nevertheless, the technology improvements are remarkable.

In addition, the US-VISIT Program has failed to register Mexican visa holders' multiple entries, and it is incomplete without an efficient exit component to collect reliable records of departures, so that border protection policymaking can be more efficient in reducing negative impacts on migrants' rights along the land border. It is also debatable whether the 9/11 events alone had a profound and lasting effect on the dynamics of the U.S.-Mexico land ports of entry. Thus, this article suggests that the level of integration between the United States and Mexico (economic, social, political, cultural integration) may be a stronger determinant of what is happening at U.S. ports of entry along the U.S.-Mexican land border, and that DHS security programs have had only marginal effects, given the border's long-standing dynamics. Therefore, the following subsection offers a more detailed analysis of this argument.

RELATING 9/11 AND BORDER ACTIVITY AT U.S.-MEXICO LAND PORTS OF ENTRY: A STATISTICAL ANALYSIS

In extending and expanding the narrow academic work on the effects of 9/11 on the dynamics of U.S. ports of entry along the U.S.-Mexican land border, this article develops a statistical analysis to contribute to estimating policy impacts. It utilizes monthly time series (1994-2009) of five measures of border activity at U.S. land ports of entry in California, Arizona, New Mexico, and Texas. These five measures are the number of bus crossings from Mexico to the U.S.; bus passengers, or the number of

people who crossed the border by bus; the number of pedestrian crossings; personal vehicles, or the number of private cars that crossed the border every month; and passengers in personal vehicles, or the number of people crossing the border in private cars. Also, we use a dummy variable to measure the intervention effect of 9/11 as temporary or permanent. In this case, a temporary effect of the 9/11 dummy means that the effect, if any, lasted for only one period of the monthly time series. In other words, a temporary effect of 9/11 in this analysis lasts only one month and disappears in the t_{+2} period or in the next month (in general, $t = t_{+1} \neq t_{+2} \dots t_{+n}$). A permanent effect of 9/11 persists until the end of the time series ($t = t_{+1} = t_{+2} \dots t_{+n}$), in this case until the last month of 2004. The 9/11 dummy is dichotomous with zero before 9/11 occurred and one on and after the months after 9/11; here it is important to note that this techniques makes it possible to isolate solely the effect of 9/11.

For example, from 1994 to 2009 more than one billion personal vehicles crossed the border from Mexico to the U.S., and almost three billion passengers in personal vehicles; about 3.6 million buses crossed the border, and more than 45 million people crossed as bus passengers. Finally, more than 670 million pedestrians crossed (see Table 1, which shows the aggregated values of the monthly data set from 1994 to 2009 for each measure of border activity and U.S. border states).

Table 1
MEASURES OF BORDER ACTIVITY AT U.S. PORTS OF ENTRY ON THE
U.S.-MEXICO LAND BORDER, 1994-2008

1994/2009	Passengers in				
	Personal Vehicles	Personal Vehicles	Bus Crossings	Bus Passengers	Pedestrians
California	411 705 275	881 928 294	1 875 173	1 969 364	239 939 865
Arizona	139 954 678	329 744 321	163 627	2 404 015	135 622 730
New Mexico	8 220 680	20 086 543	14 057	177 537	2 982 702
Texas	674 560 642	1 547 661 480	1 559 779	26 121 725	291 998 535
Total	1 234 441 275	2 779 420 638	3 612 636	45 672 641	670 543 832

Source: U.S. Department of Transportation, n.d.

Disaggregated data from Table 1 is used for the analysis of interrupted time series (ITS). First, the formal relationship between the variables in this ITS approach is

$$Y_t = \alpha + \beta_1 (I_1) + \beta_2 (I_2) + \dots \beta_n (I_n) + E_t$$

Y_t = the dependent variable at time t (bus crossing, bus passengers, pedestrian crossing, number of vehicles, passengers per vehicle)

$\beta_{1\dots n}$ = parameter estimate

$I_{1\dots n}$ = independent intervention variable coded as a dichotomous dummy (9/11)

E = error term.

Some studies in the social sciences have used ITS linear regression techniques to analyze the long-term effects of single public policy interventions, economic phenomena, or other social events. For instance, Lewis-Beck (1979: 1131-32) analyses the economic effects of revolutions and applies the ITS approach to investigate the effects of the Cuban Revolution on Cuban sugar production; Foweraker and Landman (1997: 195-224) are known for using a version of multiple time series (MITS a modified version of ITS) to correlate measures and indicators of citizenship rights and social movements for multiple years; Glass, Tiao and Maguire (1971) employed ITS regression analysis for estimating the effects of the 1900 revision of German divorce laws on divorce rates and petition for divorce; Box and Tiao (1975) carried out an intervention analysis with applications to economic and environmental problems. In their research, they raised questions like, "Given a known intervention, is there evidence that change in the series of the kind expected actually occurred, and, if so, what can be said of the nature and magnitude of the change?" (Box and Tiao, 1975). Box and Tiao (1975: 70) examined the case of two policy interventions to reduce the pollution level in downtown Los Angeles in the 1960s.⁵

Second, autoregressive techniques facilitate relating border activity (dependent variable) and 9/11 (independent dummy variable).⁶ Thus, by regressing the dependent variable on the independent variable, the effects, if any, are distinguishable; in other words the 9/11 effect is isolated out. The regression results are to identify the *magnitude* of the effect the intervention has on the dependent variable, the *type* of effect (negative or positive), and the *significance* of the effect; *the analysis presented here* is only concerned with investigating the *type* and *significance* of the effect of 9/11 on border activity, and not with the magnitude (Foweraker and Landman, 1997: 197; Morh, 1995).

Returning to the case of this research and its purposes, Table 2 shows the signs of the linear regression parameter estimates and their significance that resulted from regressing the five measures of border activity at ports of entry for each of the U.S.

⁵ Also see Morh (1995) for further details of the ITS technique and intervention analysis.

⁶ Autoregressive techniques are useful for solving the problem of autocorrelation common in interrupted time series; therefore, in this section, autoregressive linear models are run to estimate the parameter estimates shown in Table 2.

border states (California, Arizona, New Mexico, and Texas) on the 9/11 dummy variable. It is important to note that 40 IRS regressions were run in total for all possible effects; this is five temporary and five permanent effects of 9/11 on the measures of border activity for four border states ($[5_{\text{temporary}} + 5_{\text{permanent}}] * 4_{\text{states}} = 40$). However, Table 2 only includes those results that are theoretically and statistically consistent. From the table, it is clear that only six results out of twenty show temporary, positive, and significant effects for 9/11. The vertical left line of Table 2 shows the five measures of border activity; the 9/11 variable and the U.S. border states (California, Arizona, New Mexico, and Texas) are along the top row of the table. The signs in parentheses reveal the type of effect that 9/11 had on each measure of border activity for each U.S. border state. At the same time, Table 2 shows the temporary or permanent effect, and the level of significance that the independent variable (9/11) had on the dependent variable (measures of border activity). In the case of California, 9/11 had a positive, but temporary effect on the measures of personal vehicles and passengers in personal vehicles. The rest of the cases are not significant. Similarly, Arizona has two positive and temporary effects from 9/11, one is personal vehicles and the other is passengers in personal vehicles. Finally, Texas, similarly to California and Arizona, has two positive effects from 9/11: on personal vehicles and passengers in personal vehicles (Table 2 below summarizes this information).

Independent Variable 9/11	California	Arizona	New Mexico	Texas
Bus Crossings	(+) ¹	(-) ¹	(+) ¹	(+) ¹
Bus Passengers	(-) ¹	(+) ¹	(+) ¹	(+) ¹
Pedestrian Crossings	(+) ¹	(-) ¹	(+) ¹	(-) ¹
Personal Vehicles	(+) ^{***} Temporary	(+) ^{***} Temporary	(-) ¹	(+) ^{***} Temporary
Passengers in Personal Vehicles	(+) ^{**} Temporary	(+) [*] Temporary	(+) ¹	(+) [*] Temporary
Notes: *P< .10, **p< .05, ***p< .001.				
¹ non significant. Independent Variable = 9/11 temporary/permanent dummy				

So far, the ITS regression analysis has served to establish the *type* and *significance* of the 9/11 effects. In the six significant cases with a positive effect, this means that 9/11 somehow temporarily increased (one monthly period) the flows of people crossing by car, and the number of personal vehicles entering through California, Arizona, and Texas; whereas the cases in which there is no statistical significance, the 9/11 interruption had no effect at all. This may suggest that perhaps other variables may be more strongly related to border activity, but they are not a concern of this analysis. The findings are inconclusive, and some caution is necessary in interpreting them, as they may appear counter-intuitive. However, they may be explained in part by the increased uncertainty that emerged along the U.S.-Mexican land border when the U.S. government wanted to seal off the border for an undetermined period, or until the U.S. security agencies gained complete control of it in the aftermath of 9/11. At the same time, even when uncertainty was high and increasing daily after 9/11, the following factors must be taken into consideration and any conclusion must be viewed with caution:

- *Data availability, its nature, and the ITS approach:* the data to build the measures of border activity is monthly because activity between ports of entry along the U.S.-Mexico land border is not the main thrust of the research. The events of 9/11 occurred almost halfway through September. Whatever type of disruption was caused by 9/11, it took place in the three or four weeks after September 11, as suggested by qualitative information gathered from talks with locals on the California-Mexico land border and Border Patrol agents. On the one hand, this means that September and October 2001 partially captured shockwave from 9/11, which was probably divided over the two monthly periods of the data. On the other hand, in this analysis, the ITS approach assumes that a temporary effect lasts one period after the intervention or shock. In other words, September 2001 is the period of intervention; this lasted until October 2001, the month after the intervention, and disappeared during the next monthly period.
- *U.S.-Mexico Interdependence:* as argued earlier, the temporary effect of 9/11 may be explained by the strong U.S.-Mexico economic, social, and political interdependence. These factors may be seen as stronger determinants of the dynamics of the U.S.-Mexico land ports of entry; the big flows of people and trade forced U.S. security officials to return border activity to normal as soon as possible after 9/11 as lines of people and cars stretched for miles, lasted for hours, disrupting the regular flows of students and workers, and cutting the supply lines of cross-border manufacturing networks (Weintraub, 1990; Krugman, 1993; Martin, 1993; Russell, 1994; Ortmayer, 1997; Bair, 1990; Cornelius, 2002; Pastor, 2002; Hanson, 2004; Meyers, 2003; Papademetriou, Cooper, and Yale-Loehr, 2005).

Therefore, only a temporary effect from 9/11 is expected; this makes the results of Table 2 more reasonable since a permanent effect would make no sense, given the integration between Mexico and the U.S. border states. In other words, in the circumstances of the present analysis permanent effects might be a-theoretical. For instance, the states of California, Arizona, and Texas have solid, long-standing two-way connections of trade, people, and culture with Mexico, factors that make permanent disruption from 9/11 implausible. Furthermore, this integration process has strengthened since NAFTA took effect in January 1994.

To a certain extent, the results reported in Table 2 formalize this situation. As pointed out at the beginning of section one, a free-trade-agreement approach emerged as a U.S. foreign economic policy instrument to promote economic integration in North America. It is fundamental to make clear that the issue of Mexican undocumented "economic" migration was not the main reason for creating NAFTA. Indeed, the main goal of NAFTA was to promote investment and trade among its members. Originally, Canada and the United States initiated negotiations for a free trade agreement; then, in 1990, Mexico joined the negotiations to support the Mexican government's commitment to free market policies and economic restructuring. At the same time, NAFTA formalized the strong U.S.-Mexican economic integration and the opening of the Mexican economy to the world market. However, Mexican trade representatives put the issue of undocumented "economic" migration from Mexico on the table for discussion.

Expectations of including undocumented migration as part of NAFTA disappeared when U.S. trade representatives tried to include Mexico's oil industry along the lines established for discussing undocumented migration. In the end, both issues were left aside in the negotiations because they were considered two sensitive issue areas by U.S. and Mexican public opinion. So, given the policy assessment approach adopted in the research presented here, I argue that the linkage between NAFTA and undocumented economic migration was based on political concerns. In other words, here, my contention is that, to make the agreement politically feasible, NAFTA promoters in Mexico and the U.S. utilized the issue of undocumented "economic" migration to "sell" the agreement and gain political approval on the basis that NAFTA could reduce undocumented migration.

Alternatively, certain qualitative data may provide some insight into the quantitative analysis of the findings already reported already in Table 2. For example, during field research in the San Diego area, people commented that for several weeks after 9/11, wait times for crossing the border rose to more than six hours. Raul Gonzales Rodriguez mentioned that on 9/11 he was queuing to cross the border from

Tijuana to San Diego, when suddenly INS personnel started closing the entries.⁷ The entrance remained closed for more than four hours, after which INS personnel opened the lanes to let cars and people cross. However, each and every car and person was carefully searched because there was information suggesting that terrorists could use the U.S.-Mexico border to get away to Mexico (Meyers, 2003).

Professor Rodriguez and other interviewees along the border commented that many Tijuana residents work in San Diego and other towns on the U.S. side, so they were afraid of losing their jobs if the border was sealed off permanently. For that reason, many people began to move to California or stayed there longer until border-crossings times were back to normal. People who decided to move to California returned to pick up their families and belongings in Tijuana. This ensured that the number of people crossing the border increased as did the number of vehicles. The INS search process and the number of people and cars crossing the border upped the crossing “wait times.” Weeks later, things seemed to return to normal, so flows of people and cars began to stabilize, and the border crossing wait times returned to normal, too.

FINAL REMARKS

To a large extent, this study constitutes an attempt to gain further understanding of the potential of U.S. security policy changes for protecting the U.S.-Mexico land border against international terrorism and undocumented migration in the aftermath of 9/11. The analysis carried out in this article intends to answer the following general question: Do post-9/11 U.S. security and border protection policies make any difference in the protection of the U.S.-Mexican land border against international terrorism? In particular, it investigates how and to what extent 9/11 impacted the dynamics of U.S.-Mexico land ports of entry. With that aim in mind, the article examines the implementation of the “One Face at the Border” and US-VISIT programs that were implemented to secure U.S. sea, air, and land ports of entry against undocumented immigration and terrorist infiltration. This policy analysis facilitated the assessment of the impact of these programs, and 9/11 itself on activity in U.S.-Mexico land ports of entry. It was carried out by using ITS regression analysis as a technique to relate five

⁷Raul Gonzales Rodriguez is a university professor in Chicano studies and U.S. American history at CETYS Universidad in Tijuana, Baja California, Mexico. He also teaches Mexican-American culture at San Diego State University (SDSU). He crosses the border four or five times a week either to teach at SDSU or shop in San Diego and San Ysidro, California. Professor Gonzales was the contact in the California-Mexico border area for collecting qualitative data and carrying out interviews with local people and potential Mexican undocumented migrants.

measures of border activity (bus crossings, crossings of passengers on buses, pedestrian crossings, personal vehicle crossings, and crossings of passengers in personal vehicles) and a 9/11 dummy variable to estimate the effects as temporary or permanent. Within this framework, the balance of evidence presented throughout provides elements to assess U.S. security policy performance on the Mexican front. First, as previously noted, the OFAB and US-VISIT programs were implemented as part of post-9/11 security policy changes; however, those changes only slightly modified the operation of U.S.-Mexico land ports of entry. This is because the position of the DHS official was created to merge three inspection activities into one. In these circumstances, this type of policy change is mostly symbolic and only guarantees a more secure port of entry rather than a safer one. Therefore, a process of restructuring security programs offers limited results and unsuccessful policies. Second, the analysis of the Mexican front also demonstrated that, other things being equal, U.S.-Mexico economic and social integration largely determine the dynamics of U.S.-Mexico land ports of entry. The ITS analysis showed, for example, that if 9/11 had any impact on the land ports, it was temporary, but unimportant, in Texas, California, and Arizona, and had no impact at all in New Mexico. In this way, the findings uncovered by the analysis, though tentative, constitute a dimension that deserves deeper and more considered work. After 9/11, academic research on U.S.-Mexico land border activity will always be needed, in particular, research focused on the interactions of economic integration and security priorities in North America.

BIBLIOGRAPHY

ABYA AYALA, ed.

2004 Programa Andino de Derechos Humanos, "Globalizacion, Migracion, y derechos humanos," Quito.

ANDREAS, PETER

2000 *Border Games: Oiling the U.S.-Mexico Divide*, Ithaca, New York, Cornell University Press.

BAIR, JENNIFER

1990 "NAFTA and Uneven Development in the North American Apparel Industry," in Gary Gereffi, David Spener, and Jennifer Bair, eds., *Free Trade and Uneven Development: The North American Apparel Industry after NAFTA*, Philadelphia, Temple University Press, pp. 327-340.

BENNETT, B. T.

- 1989 "Cooperation and Results in US-Mexico Relations," in William Glade and Casio Luiselli, eds., *The Economics of Interdependence: Mexico and the United States*, San Diego, California, Center for U.S.-Mexican Studies, UC San Diego, pp. 167-180.

BOX, G. E. P., and G. C. TIAO

- 1975 "Intervention Analysis with Applications to Economic and Environmental Problems," *Journal of the American Statistical Association*, vol. 70, no. 349, pp. 70-79

BROWNE, HARRY, BETH SIMS, and TOM BARRY

- 1994 *For Richer, For Poorer: Shaping U.S.-Mexican Integration*, Albuquerque, New Mexico, Resource Center Press.

BUSH, GEORGE

- 2006 "Secure Fence Act," White House Office of the Press Secretary, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/10/>.

CARAFANO, JAMES J., and D. HEYMAN

- 2004 "DHS 2.0: Rethinking the Department of Homeland Security," Heritage Special Report by The Heritage Foundation, SR-02, December 13.

CLARK, BARRY

- 1998 *Political Economy: A Comparative Approach*, London, Praeger.

CORNELIUS, WAYNE

- 2004a "Evaluating Enhanced Border Enforcement," Migration Policy Institute, <http://www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?ID=223>.
- 2004b "Controlling 'Unwanted' Immigration: Lessons from the United States, 1993-2004," *The Center for Comparative Immigration Studies*, no. 92, University of California, San Diego.
- 2002 "Impacts of NAFTA on Mexico-to-US Migration," in P. Smith and T. Chambers, *NAFTA in the New Millennium*, La Jolla, California, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California San Diego.

DALLMEYER, D.

- 1997 "NAFTA Revisited," in Dorinda Dallmeyer, ed., *Joining Together, Standing Apart: National Identities after NAFTA*, London, Kluner Law International, pp. 131-148.

ESPENSHADE, T. J.

- 1995 "Using INS Border Apprehensions Data to Measure the Flow of Undocumented Migrants Crossing the U.S.-Mexico Frontier," *International Migration Review*, vol. 29, no. 2, pp. 545-565.

THE FENCE ACT OF 2006

- n. d. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/10/20061026.html>.

POWERAKER, JOE, and TODD LANDMAN

- 1997 *Citizenship Rights and Social Movements: A Comparative and Statistical Analysis*, Oxford University Press.

GLADE, W., and CASSIO LUISELLI

- 1989 "The Economics of Interdependence: Introduction," in William Glade and Cassio Luiselli, eds., *The Economics of Interdependence: Mexico and the United States*, San Diego, California, Center for U.S.-Mexican Studies, UC San Diego, pp. 1-20.

GLASS, GENE V., GEORGE TIAO, and THOMAS A. MAGUIRE

- 1971 "The 1900 Revision of German Divorce Laws: Analysis of Data as a Time-Series Quasi-Experiment," *Law and Society Association*, vol. 5, no. 4, pp. 539-562.

GZESH, S.

- 2002 "Mexico-US Migration and Cross-Border Organizing," in D. Brooks, and J. Fox, eds., *U.S.-Mexico Social Movement Networking*, San Diego, California, Center for U.S.-Mexican Studies, UC San Diego, pp. 247-292.

HANSON, G.

- 2004 "What Has Happened to Wages in Mexico since NAFTA? Implications for Hemispheric Trade," in Antoni Estevadeor, Dani Rodrik, Alan M. Taylor, and Andres Velasco, eds., *Integrating the Americas: FTA and Beyond*, Cambridge, Massachusetts, Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University Press, pp. 505-538.

HETTNE, BYORN

- 2006 "Beyond the 'New' Regionalism" in Anthony Payne, ed., *Key Debates in New Political Economy*, London, Routledge, pp. 128-160.

HUFBAUER, GARY CLYDE, and JEFFREY SCHOTT

1993 *NAFTA: An Assessment*, n.p., Institute for International Economics.

KRUGMAN, PAUL

1993 "The Uncomfortable Truth about NAFTA: It's Foreign Policy, Stupid," *Foreign Affairs*, no. 13, Nov.-Dec.

LEE, WENDY

2006 U.S. Border Patrol Agent, US-Mexico Border Orientation Tour taken by the author, San Diego Sector, May 7.

LEWIS-BECK, M.

1979 "Some Economic Effects of Revolution: Models, Measurement, and the Cuban Evidence," *The American Journal of Sociology*, vol. 84, no.5, pp. 1127-1149.

LOPEZ-CORDOVA, E., and MAURICIO MEXQUITA MOREIRA

2004 "Regional Integration and Productivity: The Experiences of Brazil and Mexico," in Antoni Estevadeor, Dani Rodrik, Alan M. Taylor, and Andres Velasco, eds., *Integrating the Americas: FTA and Beyond*, Cambridge, Massachusetts, Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University Press, pp. 573-610.

MARTIN, PHILIP

1993 *Trade and Migration: NAFTA and Agriculture*, Washington, D.C., Institute for International Economics.

McCARTHY, DENNIS

2006 *International Economic Integration in Historical Perspective*, London, Routledge.

MEYERS, DEBORAH W.

2005a "One Face at the Border: Behind the Slogan," Migration Policy Institute, June.

2005b "US Border Enforcement: From Horseback to High Tech," Migration Policy Institute, no. 7, November.

2003 "Security at US Borders: A Move Away from Unilateralism," Migration Policy Institute, <http://www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?id=149>, accessed December 7, 2012.

MITCHELL, CHRISTOPHER

- 1997 "The Impact of U.S. Policy on Migration from Mexico and the Caribbean" in Myron Weiner and Rainer Munz, eds., *Migrants, Refugees and Foreign Policy: U.S. and German Policies toward Countries of Origin*, vol. 2, Oxford, Berghahn Books, pp. 35-76.

MONTES DE OCA, A.

- 1993 "Las grandes tendencias de la economía internacional: escenario de la integración económica de México con los Estados Unidos y Canadá," in Jesús Arroyo Alejandro and Lorey David, *Impactos regionales de la apertura comercial: Perspectivas del Tratado de Libre Comercio en Jalisco*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, UCLA Program in Mexico, pp. 64-112.

MORH, LAWRENCE B.

- 1995 *Impact Analysis for Programme Evaluation*, 2nd edition, Thousand Oaks, California, Sage.

NURMI, HANNU

- 2006 *Models of Political Economy*, London, Routledge.

ONE FACE AT THE BORDER

- n. d. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/09/20030902-6.html>.

Orme, William A.

- 1996 *Understanding NAFTA: Mexico, Free Trade and the New North America*, n. p., University of Texas Press.

ORTMAYER, LOUIS

- 1997 "NAFTA and Economic Integration: Three Perspectives," in Dorinda Dallmeyer, ed., *Joining Together, Standing apart: National Identities after NAFTA*, London, Kluwer Law International, pp. 1-34

PAPADEMETRIOU, DEMETRIOS, BETSY COOPER, and STEVE YALE-LOEHR

- 2005 "Secure Borders, Open Doors: Visa Procedures in the Post-September 11 Era," Washington, D.C., Migration Policy Institute, August, <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=210>.

PASTOR, ROBERT

- 2002 "NAFTA Is Not Enough: Step toward a North American Community," in P. Hakim and David Lorey, eds., *The Future of North American Integration beyond NAFTA*, Washington, D.C., The Brookings Institution, pp. 87-118.

RAMÍREZ, HÉCTOR RAMÓN

- 2009 "U.S. SECURITY AND BORDER PROTECTION POLICY BEFORE AND AFTER 9/11: A POLICY IMPACT ASSESSMENT," *Politics and Policy*, vol. 37, no 3, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1747-1346.2009.00186.x/abstract;jsessionid=E4B10B1BBAEED5223ADB81B4A7FDB4B4.f03t02?deniedAccessCustomisedMessage=&userIsAuthenticated=f>, pp. 579-609.

REYES, BELINDA, HANS P. JOHNSON, and RICHARD VAN SWEARINGEN

- 2002 "Holding the Line? The Effect of the Recent Border Build-up on Unauthorized Migration," Public Policy Institute of California.

RUSSELL, PHILIP

- 1994 *Mexico under Salinas*, Austin, Texas, Mexico Resource Centre.

RYTINA, NANCY

- 2011 "Estimates of the unauthorized immigrant population residing in the United States," Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics.

RYTINA, NANCY, and JOHN SIMANSKI

- 2009 "Apprehension by the Border Patrol: 2005-2008," Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics.

SMITH, P.

- 1997 "NAFTA and Mexican Migration," in F. Bean, Rodolfo O. de la Garza, Bryan R. Roberts, and Sidney Weintraub. eds., *At the Crossroads: Mexico Migration and U.S. Policy*, Lanham, Maryland, Rowman and Littlefield, pp. 263-281.

TRANSACTIONAL RECORDS ACCESS CLEARINGHOUSE (TRAC)

- 2013 <http://trac.syr.edu/immigration/library/P2603.pdf>, September.

USA PATRIOT ACT OF 2001

- 2001 <http://www.epic.org/privacy/terrorism/hr3162.html>.

U.S. BORDER PATROL

n. d. http://cbp.gov/xp/cgov/border_security/border_patrol/.

U.S. BORDER PATROL NATIONAL STRATEGY

2004 September, http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/border_security/border_patrol/national_bp_strategy.ctt/national_bp_strategy.pdf.

U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY (DHS)

2009a "Homeland Security Announces New Initiatives," Press Room, news release, http://www.dhs.gov/xnews/releases/press_release_0237.shtm, accessed September 28.

2009b Press Room, Testimonies, http://www.dhs.gov/xnews/testimony/testimony_1170348170488.shtm, accessed September 29.

2005 "Implementation of the United States Visitor and Immigration Status Indicator Technology Program at Land Border Ports of Entry," Office of Inspections, Valuations and Special Reviews, DHS OIG -05-11, February.

U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY (DHS), CUSTOMS AND BORDER PROTECTION

n. d. US Border Patrol Statistics, <http://www.dhs.gov/ximgtn/statistics/>.

n. d. Press releases, Fact Sheet: "Securing America's Borders, CBP 2006 Fiscal Year in Review," http://www.dhs.gov/xnews/releases/pr_1162226345208.shtm, accessed January 29, 2012.

n. d. Press Room, news release: "Homeland Security Announces New Initiatives," http://www.dhs.gov/xnews/releases/press_release_0237.shtm, accessed July 3, 2012.

U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY (DHS), US-VISIT

n. d. http://www.dhs.gov/xtrvlsec/programs/editorial_0527.shtm, accessed December 4, 2011.

U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY (DHS), US-VISIT PROGRAM FOR MEXICANS

n.d. <http://www.homelandsecurity.state.pa.us/homelandsecurity/cwp/view.asp?A=519&Q=172105>.

U.S. DEPARTMENT OF TRANSPORTATION, RESEARCH AND INNOVATIVE TECHNOLOGY ADMINISTRATION, BUREAU OF TRANSPORTATION STATISTICS

2013 "Border Crossing/Entry Data," <http://www.bts.gov/programs/international/> as of April 19.

U.S. OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET

n. d. <http://www.expectmore.gov>.

WATSON, MATTHEW

2005 *Foundations of International Political Economy*, n. p., Palgrave, Macmillan.

WEINTRAUB, SIDNEY

1990 *A Marriage of Convenience: Relations between Mexico and the United States*, New York, Oxford University Press.

White House

2003 "One Face at the Border," <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/09/20030902-6.html>.

ZOLBERG, A.

1995 "From Invitation to Interdiction: U.S. Foreign Policy and Immigration since 1945," in M. Teitelbaum, and M. Weiner, eds., *Threatened Peoples, Threatened Borders: Migration and US Foreign Policy*, New York, Columbia University, The American Assembly, W.W. Norton and Co., pp. 117-159.

Financial Markets and the Global Debt Crisis: Toward a New Architecture for A More Reliable Financial Sector*

HANS-GEORG PETERSEN**

ALEXANDER MARTIN WIEGELMANN***

ABSTRACT

The breakdown of the financial markets in 2007 and the ensuing debt crisis in the EU has produced enormous mistrust in financial products and the monetary system. The emergence of shadow banking also changed the behavior patterns of management so that its self-interest dominated the interests of shareholders and the other stakeholders. These false incentives led to merger processes in the financial system resulting in market structures in which single institutions became too big or too connected to fail. The empirical developments and the political counter-measures described in this article point to the fact that the macro-perspective has been dominant, neglecting individual irresponsibility and failure.

Key words: capital funding, corporate social responsibility, financial markets, principal agent problems, risk management

RESUMEN

La caída de los mercados financieros en 2007 y la subsecuente crisis de la deuda en Estados Unidos produjeron una enorme desconfianza en los productos financieros y en el sistema monetario. El surgimiento del sector bancario en la sombra (*shadow banking*), también ha cambiado los patrones de conducta de la administración, de manera tal que los intereses de esta última dominaron los de los accionistas y otros tenedores de acciones. Estos falsos incentivos llevaron a fusionar procesos en el sistema financiero que tuvieron como resultado el surgimiento de estructuras mercantiles por medio de las cuales cada institución por separado se hizo demasiado grande o demasiado cercana al fracaso. Los desarrollos empíricos y las contramedidas políticas descritos en este artículo apuntan hacia el hecho de que ha dominado la perspectiva macro, lo que de algún modo niega la irresponsabilidad y el fracaso individuales.

Palabras clave: Fondeo de capital, responsabilidad social corporativa, mercados financieros, problemas del agente principal, administración de riesgos

* The authors would like to thank the anonymous referees for its valuable comments and hints. Naturally, responsibility for errors remains ours.

** Faculty of Economics and Social Science, University of Potsdam, Tax and Transfer Research Group, Berlin, hg@profpetersen.de

*** Faculty of Economics and Social Science, University of Potsdam, Tax and Transfer Research Group, Berlin, alex.wiegelmann@gmail.com

INTRODUCTION

The financial system, consisting of financial markets, banks, and insurance firms, has always been heavily dependent on its clients' confidence in the sustainability of the financial products it provides. Hence, financial products have often been characterized as credence goods where "the sellers act as experts determining the customers' requirements" (Emons, 1997). The functional capability of such markets is only preserved if the sellers in a mid- and long-term ensure the quality of the products supplied and are able to overcome the temptation to exploit the existing information asymmetry in their short-term interests to maximize their own income and wealth. The concept of corporate social responsibility (CSR), developed in a long process of professional experience, has delivered a value base for intrinsic motivation, which has been a certain guarantee for consumer protection. If mutual trust is eroded more and more by a growing number of unsound sellers, financial markets become inoperable.

The emergence of the unregulated shadow banking system (Stein, 2010) and the subprime credit crisis (Diamond and Rajan, 2009; Mishkin, 2011) have often been mentioned as the most important causes for the global financial crisis. Therefore, especially macro-prudential approaches to financial regulation have been proposed (Hanson, Kashyap, and Stein, 2011). But as significant as the macro-perspective might be, individual misbehavior of market agents is another important fact: the vastly increasing number of market-based financial institutions has required the engagement of a large staff that is obviously quite differently motivated and much more extrinsically oriented than their peers at conventional banks, who are subject to higher risks to their reputations. Sellers' interests in the form of high salaries and bonuses became dominant, and this behavior has also infected the staff's behavior within the conventional banking system. Not only have the Basel accords, government supervision, and regulation alone failed to work but the self-regulation through CSR totally collapsed. The long-term functioning of financial markets has been sacrificed for the sake of short-term selfish interests of management and staff.

Apart from the predominately macro-orientated mainstream publications on the causes of the global financial crisis, this article sheds light on the individual responsibilities of principals and agents. We will demonstrate that the behavioral assumptions of institutional economics deliver not only an adequate diagnosis for the micro-prudential causes of the global financial crisis, but also arguments for therapy. Before the latter is highlighted in more detail, we briefly describe the basic role of the financial sector as an important economic intermediary in section 2. Section 3 draws an alternative picture of the crisis, namely the abundant liquidity in global financial markets, stressing the role of financial innovations and emerging shadow banking

as well as the simultaneous euro implementation with its impacts on the public debt in single eurozone member countries. As already mentioned, section 4 contributes some background explanations derived from institutional economics and risk management. Section 5 draws some important conclusions for developing more reliable national as well as international financial markets.

SOCIAL RESPONSIBILITY, THE MONETARY SYSTEM, AND THE CRISIS

Without doubt the monetary sector plays an important role in the growth processes in highly developed countries. In real life, the risk always exists that the power of one sector could become dominant and even endanger the future development of a well-balanced societal system. Hence, a first step must be to enumerate the specifics of social responsibility; a second step is to determine the role of the monetary system in democratically-steered market economies; and a third step is to identify the causes of the crisis of the financial markets.

INDIVIDUAL RESPONSIBILITY, CAPITAL FORMATION, AND ECONOMIC AGENTS' BEHAVIOR

The concepts of social responsibility are closely connected with the ethical foundations of open societies. Following the approach of methodological individualism in the philosophy of science, open societies are defined as societies with *decentralized democratic decision making* and a *well-balanced market system*, which ensure a dynamic equilibrium between the social goals (peace, liberty, welfare, and justice) and the social instruments (family, morality, law, and market) (for details see Petersen, 1993 and 2004; and Petersen and Mueller, 1999). In such a society, individual property rights play a decisive role. The individuals act in barter or market transactions and generate individual income, which is partly consumed and partly saved if the individuals possess sufficient human capital (e.g., a high level of vocational education) (Petersen, 2012a; 2012b).

Savings are accumulated over time and generate equity capital, which can be invested in additional human capital (through further education) or in real capital (e.g., farmland or industrial investments). Capable people become entrepreneurs when they invest capital they have generated by their own work. Besides income from labor, capital income is another income source, which ensures the further existence of an individual person. It should come as no surprise that such an individual

tries to sustain his/her equity capital and as far as possible even to increase it: the individual acts in self-responsibility. In a family context, savings and equity capital play a dynamic role because parents (or forebears) not only take care of themselves but also of the children and grandchildren (or the successors); this is the so-called intergenerational responsibility. In more complex modern societies with elaborate institutional settings like large corporations in the private sector and representatively organized democratic institutions, the reciprocity within the family is extended to the whole society, in which strong society members take care of the less capable members by implementing transfers based on altruistic elements. This also reflects ideas on social responsibility and solidarity. Hence, individual property rights over equity capital are complemented by social liability, which at least in some countries is even expressed in the constitution.¹ This social liability has been the basis for the development of the concept of corporate social responsibility, described in more detail below (section 4).

In complex, democratically-ruled societies, in addition to the citizens, who are the principals in both the political and economic spheres, the corporate and the government sectors must serve citizens' individual interests. Managers in private corporations as well as banks, insurances companies, and public institutions are the agents, controlled via competition in more or less efficient markets or elections in the political setting. The principals need the best information to evaluate the quality of agents' performance and to control their actions. If information is asymmetric in favor of agents and control is insufficient, principal-agent problems (PAP) arise, jeopardizing well-being in entire societies.

Agents start to hide risk and misinform the principals, and decision making regarding investment of equity capital and involvement in public affairs becomes highly difficult. Hence, institutional arrangements (public regulations or self-regulation) to ensure transparency in economic and political markets are of utmost relevance for preventing agents from deploying exploitation strategies against the principals. If efficient regulations are sorely missing, fraud and corruption destroy fairness and justice, leading to mistrust in governance in the private and public sector, respectively.

Concrete behavioral problems occur if the responsibility for capital is transferred from the owner (shareholder or principals) to management (CEOs or agents). Because of asymmetric information, the management can develop its own interests, which could at least partly be in conflict with the owners' interests. If management

¹ See, e.g., the German Grundgesetz Article 14.2: "Property entails obligations. Its use shall also serve the public good." The concept of the social market economy is closely connected with the common welfare obligation of private property.

contracts are short-term, reporting and controlling can be misused to exaggerate the current profit line; that positive picture is then used as justification for salary increases and additional bonuses, meaning higher costs for the future and even endangering the further existence of the entire company. Then the individual behavior of the managers (CEOs of banks, insurance companies, and rating agencies, asset managers, etc.) conflicts with the collective equity capital interests of the shareholders – in the literature such problems have been discussed in terms of rationality traps, prisoners' dilemma, or agents' moral hazard behavior.

With the global financial crisis in mind, responsibility does not fall on agents alone. Short-term chances for enormous profits have also infected the behavior of the principals: greed and mammonism have dominated over traditional principles for sound investments. High-interest yields were not understood as indicators for high risks, but for handsome profits and rapid property growth. Therefore, the spirit of the time was to blow up the property bubble until it burst. All rational control mechanisms have been overruled by individual misbehavior.

If the whole financial system is playing Russian roulette and creating "casino capitalism" (Sinn, 2009), there is only a very limited chance for the legal system to control misbehavior and fraud. There are not enough district attorneys and expert investigators to monitor almost the entire national banking and insurance system and especially not their international connections. A constitutional democracy with all its institutions is unable to absorb the shocks of a moral breakdown within a whole economic sector. Therefore, principals as well as agents have to be seriously reminded that both must act in an ethically correct manner if the functioning of financial markets and the trust in their products are to be ensured for future generations. Therefore, public regulation has to be supplemented by self-regulation of the sellers and buyers in the financial markets, both of whom also have a fundamental interest in the (long-term) sustainability of financial markets.

THE FUNDAMENTAL ROLE OF MONEY, CREDIT, AND BANKING IN MARKET ECONOMIES

The modern monetary system is a fundamental invention of mankind. The welfare of a society is created in the productive sectors, that is, the primary (agricultural) and secondary (industrial) sectors. With increasing division of labor and specialization, the complexity of a society increases enormously, so that a highly developed monetary sector, as an important part of the tertiary sector, is a basic prerequisite for improving a society's growth potential. The implementation of a monetary system

dramatically reduces the transaction costs of a barter economy and works almost as a “lubricant” for further development. There is no doubt about it: the financial sector has contributed substantially to the welfare gains in highly developed societies.

But, as usual, there is a reverse side of the coin: a monetary system has to play a supportive role for the economic process because well-being is predominantly created by the primary and secondary sectors. While in the primary and secondary sectors the equity capital of the business owner (sole trader or shareholder) dominates, the financial sector is much more dependent on deposits and borrowed funds: the Basel II Accord demands minimum capital requirements to secure a bank’s solvency, which has to be between 1.6 and 12.5 percent depending on the individual risks structure. Furthermore bank capital is difficult to define and highly volatile. Since banks predominantly work with borrowed capital, conflicts of interest emerge, which have been described by modern institutional economics and were already mentioned above: the PAP and moral hazard.

In a macroeconomic view, net savings take place in households, while the business and the government sectors are usually debtors. In other words, the business sector (including the banks) is acting with more or less borrowed money while the state is totally dependent on taxpayers’ money. Therefore, in both sectors the hazard exists that the agents (bank managers, politicians, and bureaucrats) acting with borrowed capital might handle it more carelessly than the principals (capital owner or taxpayer) would with their own capital. If this kind of behavior becomes dominant, societies are confronted with market and government failures, which jeopardize well-being and future development. Hence, democratically-controlled state and international regulations for the financial sector (the banking and insurance system) are necessary to protect investors and owners of capital (the principals) against exploitation by the managers of the financial sector (the agents), who in reality often show moral-hazard behavior by taking too many risks with borrowed capital. But as mentioned above, agents’ long-term interests must be stressed, even if that would mean fewer salary hikes and bonuses in the short run. Management contracts and remuneration have to be oriented to the long term to create a certain job security and personal responsibility so that short-term income interests are dominated by long-term reasoning.

CAUSES OF THE CRISIS – TOO BIG AND TOO CONNECTED TO FAIL

A modern, efficient financial sector steered by responsible financial managers acting in the interests of the capital owner but also in their own personal profit interests remains an important target of national and international economic policy and regulation. The

abolishment of capital transaction controls and the globalization process have broadened the financial markets, created new financial products, and have allowed new types of financial institutions to emerge, less or almost totally unregulated by national supervisory authorities. Especially in the United States, a *shadow banking system* emerged, which gained tremendously in relevance and even started to dominate the classical banking structures. In such an environment, “subprime mortgages” (in reality an irresponsible pyramid or Ponzi scheme) could be “invented” (Mishkin, 2011), which almost destroyed the monetary system in the 2008 crisis. The exaggerated risk behavior of U.S. shadow banks, which initially created high profits, has also infected that of the European banks, who founded their own investment branches in the U.S.

From a short-term perspective, even very dubious profits made by extreme risk-taking increase the rate of return, which induces rising market capitalization in stock markets. If conventional banks do not follow suit, they lose in market capitalization and are in danger of a hostile takeover. Therefore, more and more banks had to take increasing risk positions to survive in a wildly accelerating footrace for a better competitive position, finally leading into the near collapse of the financial system. This process was accompanied by a long-term policy of cheap money in the U.S. created by the Federal Reserve System policy and initiated by Alan Greenspan. In Europe, the euro introduced in 1999 also gave rise to the fact that at least in some member states (especially the GIPSC states: Greece, Ireland, Italy, Portugal, Spain, and Cyprus), the interest rate dropped dramatically. This resulted in greatly increasing public debt levels, especially after the 2008 crisis, which led into the eurozone’s 2011 crisis.

The broadening of financial markets has increased the pressures on banks and insurance companies to move into business segments formerly in the hands of specialized financial institutions (like investment banks, private equity funds, hedge funds, etc.). Even German banks with a very good reputation for small- and mid-market services temporarily lost interest in this segment and concentrated on big firms and investment banking services. The short-termed windfalls induced a process of mergers that substantially increased market concentration, posing a threat for future competition. Simultaneously, the international connections intensified because of new financial products created and bought by conventional banks.² Similar processes have taken place all over the world resulting in “systemic” banks. On the one hand, these institutions are considered too big to fail, because bankruptcy of a single bank would now endanger the existence of the national financial system. On the other hand, these institutions are also too internationally connected to fail, which would endanger the supranational or even global financial system. All this was accompanied by more or

² For the increase in connectedness after the crisis, see Pelizzon (2014).

less inefficient supervisory mechanisms, especially totally insufficiently regulated rating agencies, which are private firms. This led to an increasing number of experts and citizens losing confidence in financial institutions despite the fact that financial products are predominantly “credence goods” as mentioned above.

THE EMPIRICAL PICTURES OF THE CRISIS

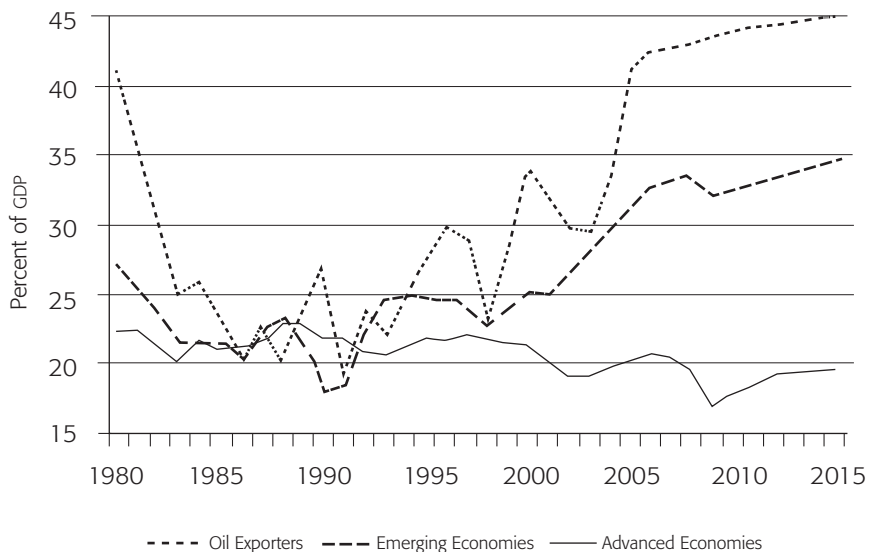
The international capital markets have been characterized by high and increasing liquidity in recent decades, especially after extensive liberalization as a consequence of the fall of the Iron Curtain. Additionally, the periods of consolidation in the budgets of the U.S. under the Clinton administration and the UK induced innovations in the financial markets to provide for alternative investment products. These developments strengthened the leverage effects and enlarged credit potentials in the private sector. Increasingly risky financial products accompanied by the introduction of the new currency in Europe (the euro) led to the financial crisis, in which the exploding public debt in the eurozone has contributed additional risks to an already gloomy prospect.

LIQUIDITY AND THE CRISIS IN FINANCIAL MARKETS

Beginning in the early 1990s, growing rents in the raw-material-producing countries particularly flooded the international financial markets, which had just been almost totally liberated after the 1990 change. Additionally a long period of strong economic growth was observed in the emerging BRICS (Brazil, Russia, India, China, and South Africa). The raw-material-producing and emerging countries were not able to absorb all the export surpluses in their own countries, so their governments and/or banks looked for profitable investments especially in the highly developed industrial nations. Alternative investment in the really needy developing countries (often “fragile states”) (Petersen, 2010) did not take place because of a supposedly lack of “investment security,” so their growth remained comparatively moderate.

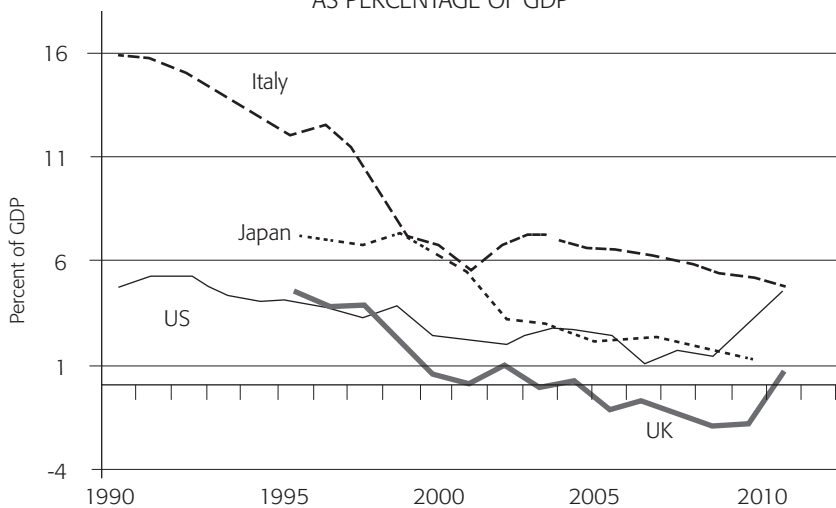
Figure 1 demonstrates that since the beginning of the 1990s, the savings rates of the oil-exporting and emerging economies strongly increased, while those in the advanced economies slowly decreased. Figure 2 shows that the decline of the savings rate has been especially sharp in Italy, Japan, and the United Kingdom. While the U.S. savings rate also fell to about one percent in 2005, it recovered after the 2007/2008 collapse.

Figure 1
 GROSS SAVING RATE DYNAMICS AS A PERCENTAGE OF GDP



Source: McKinsey Analytics (2010).

Figure 2
 HOUSEHOLD GROSS SAVINGS RATE IN ADVANCED ECONOMIES
 AS PERCENTAGE OF GDP



Source: OECD (2011).

Both figures give clear hints that the excess of savings over desired investment in the past two decades was absorbed in the highly developed countries, the U.S. and European Union member states.³ Here, investment predominantly went into new financial products and government bonds. The excess liquidity and the cheap money policy in the U.S. and Europe established the questionable incentive for reducing savings in the high developed countries and increasing their foreign debt.

FINANCIAL INNOVATIONS AND SHADOW BANKING

The low-interest policy of the Federal Reserve System (Fed) and the European Central Bank (ECB) consequently caused strongly decreasing rates of return on government bonds so that international investors on the global financial markets searched for profitable investment at higher rates of return, ignoring the fact that higher rates of return are only possible by taking higher risk positions. Here, financial innovations came into play. Numerous new financial products were invented to attract the excess supply of capital:

- single securitizations (e.g., asset-backed securities [ABS])
- multiple securitizations (e.g., collateralized debt obligations [CDO])
- securitization-based derivatives (e.g., credit default swaps [CDS])
- re-securitization and re-hypothecation.

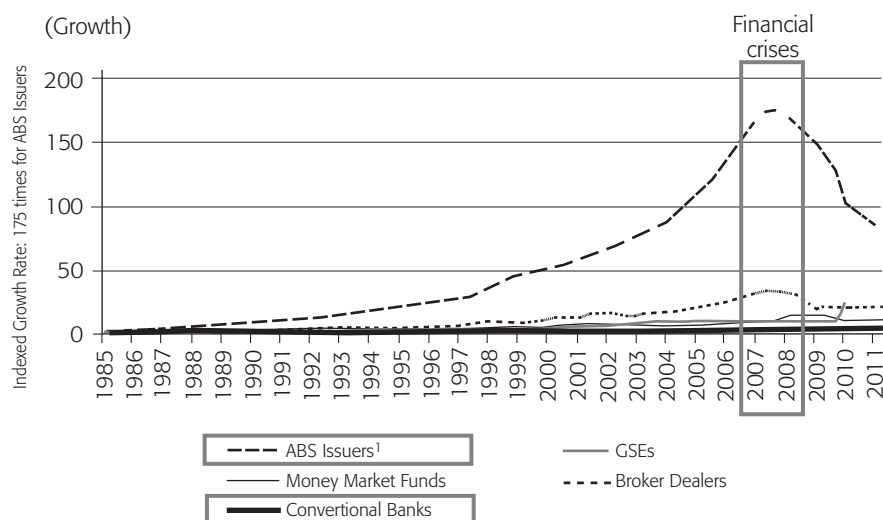
Additionally, new financial institutions emerged or have greatly gained in influence. Conventional or commercial banking was supplemented by a shadow banking system (market-based financial institutions like hedge funds, structured investment vehicles, investment banks, private equity funds, money market funds, insurers, etc.), which conduct credit transformation outside national banking regulations and accords (e.g., Basel I and II). The financial innovations as well as the new financial institutions were becoming increasingly complex so that information about the real risk structures of the different investment products was more or less hidden. This was especially true for multiple securitization structures, where even experts were not able to evaluate the products' quality. This has been demonstrated by false evaluations by the rating agencies (Standard & Poor's, Moody's, Fitch Rating), interestingly all U.S. private companies. Obviously there has been no product liability for

³ For a critical analysis of "excess saving" see Obstfeld and Rogoff, 2009; Serven and Nguyen, 2010; and Borio and Disyatat, 2011.

financial products either on the national or the international level, while product liability for industrial products is very stringent even internationally.

The empirical development in the U.S., which significantly contributed to the financial crisis of 2007/2008, is shown in Figures 3 and 4. Figure 3 demonstrates that since 1985, the shadow banking system (supplying the “financial innovations”) was increasingly important. The growth of largely unregulated ABS issuers outpaced the growth of regulated conventional banks’ security emissions; in 2008, the volume of the shadow banking sector reached its peak with about US\$20 trillion compared to the conventional banking sector with about US\$11 trillion.

Figure 3
 GROWTH OF SECURITY EMISSIONS IN U.S. FINANCIAL SECTORS



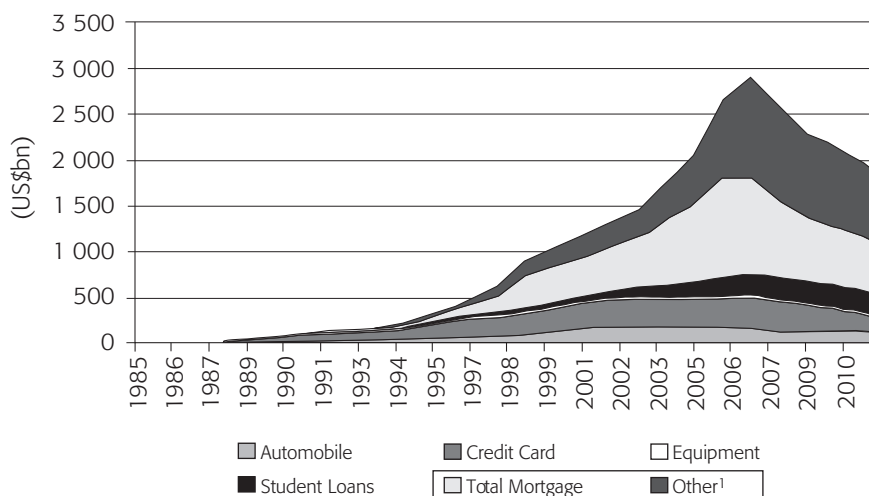
¹ ABS issuers include conduits such as special-purpose vehicles.

Source: Federal Reserve Board (2011) and Wiegmann (2013).

The so-called true-sale securitizations are divided into the conventional ABSS and collateralized debt obligations (CDOs). Conventional ABSS consist of broadly diversified and homogenous credits; their credit worthiness can usually be estimated by actuarial mathematics. However, CDO is an umbrella term for structured bonds, collateralized by much more heterogeneous assets like credits of private companies partly traded on the stock exchange, illiquid property, real estate credits (collateralized mortgage obligations or CMOs), payment requests for automobile loans, credit

card loans, student loans, consumer credit, public debt titles, etc. Additionally CDOs themselves have been securitized again (re- or even multiple-securitization), so that for investors the risk structures were usually totally hidden. Figure 4 represents the breakdown of true-value securitizations in the U.S. and their development since 1985. The figure illustrates that until the financial crises, subprime mortgages permanently gained in importance, and the same is true for the CDOs. However, especially highly complex and risky products dominated the market for true-sale securitizations.

Figure 4
 BREAKDOWN OF U.S. TRUE-SALE SECURITIZATIONS



¹ Especially CDOs.

Source: Securities Industry and Financial Markets Association (2011) and Wiegelmann (2013).

Hence, established mechanisms for efficient individual risk management were no longer useful. At least the higher yield for some of the products was a rough hint that the risks involved were steadily increasing. And all this happened without any information or warnings to investors. Liability and responsibility considerations obviously did not exist on the side of the product innovators and no product recall – as it is usual for defective products in the industrial and consumption goods sectors – has ever happened.

EURO IMPLEMENTATION, THE CRISIS OF CREDITS, AND EXPLODING PUBLIC DEBT

Parallel to this period of product innovations on financial markets and the U.S. cheap money policy to overcome the 2000 explosion of the dot-com bubble (collapse of the “New Market”), the European currency zone was implemented. The cheap money policy is reflected in the development of the federal funds rate, shown in Figure 5.

Figure 5
 U.S. FEDERAL FUNDS RATE (1952-2012)



Source: Federal Reserve Bank of St. Louis (2012).

The federal funds rate decreased steadily from the 1980s on (also reflecting declining inflation rates) and almost reached zero percent in the crisis years 2007 / 2008.

The crisis of credits emerged in several steps:

- The aggressive subprime mortgage policy of the U.S. shadow banking system (including European subsidiary companies, like Deutsche Bank and many German “Landesbanken”) led to lower lending standards and high-risk mortgage products (like adjustable-rate mortgages);
- The limitation of mortgage liability on housing in the U.S.; there is no joint and several liability for individuals like in many European countries;⁴

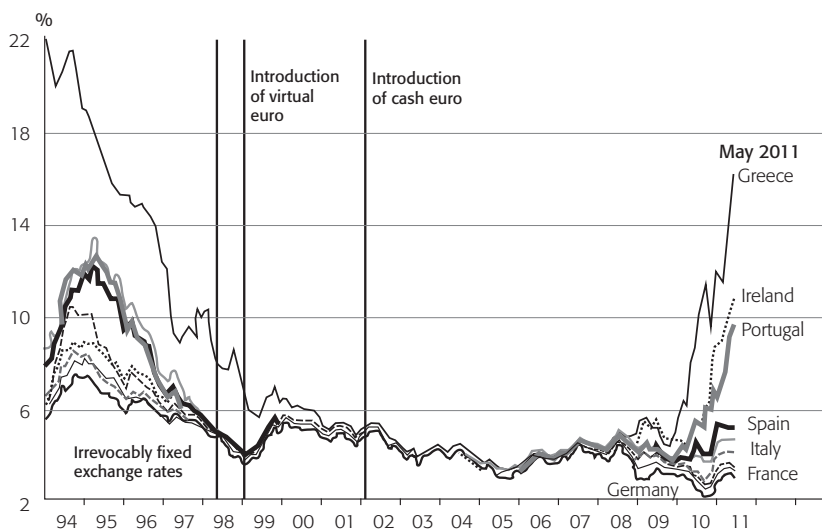
⁴ The slogan is, “Drop off your keys at the bank and get rid of the liability!”

- Malfunctioning of rating agencies that overlooked the massive problems, especially in the shadow banking system;
- The real estate bubble (Ponzi or pyramid scheme) as a consequence of careless or even irresponsible policies and investment behavior;
- Breakdown of the overheated real estate markets in the U.S. and Europe as well as the collapse of the shadow banking system;
- Infection of commercial banks and insurance companies, which held valueless securities (especially CDOs);
- Overreaction of the rating agencies in down-grading the government debt titles in the U.S. and Europe;
- Collapse of real economic activities in single countries accompanied by significant monetary and fiscal policy reactions;
- Decreasing GDP and increasing interest payments on government debt induced enormous budget deficits;
- The enormous increase in refunding needs in some EU member states caused even stronger rising interest rates;
- Individual countries came close to bankruptcy (GIIPSC);
- Crisis of confidence in the euro system;
- Implementation of financial rescue-parachutes.

Keeping in mind the development in the eurozone, the implementation of the euro, especially the convergence process before the implementation phase, reduced inflation and improved stability in most of the participating EU member states. Figure 6 demonstrates that the process to introduce the euro had an enormous impact on interest rates in the countries of the eurozone; we chose the net yields of 10-year government bonds as an example. It becomes obvious that the euro implementation dramatically reduced interest payments on government bonds especially in the GIIPSC states. In the year of the introduction of the cash euro, 2002, interest rates in almost all member states of the zone dropped to the German level. And the spread in between the interest rates remained very close until the beginning of the crisis in the first half of 2007.

Therefore, the implementation of the euro led to a strong decrease in interest structures in all the member countries with the exception of Germany, which already had very moderate interest rates due to the Deutsche Bundesbank's stringent monetary policy. This decline in national interest payments worked like a business stimulus package, which caused a boom at least in some member countries, whereas Germany remained in stagnation until the measures of the Agenda 2010 developed their full positive impacts.

Figure 6
 NET YIELD OF 10-YEAR GOVERNMENT BONDS IN SOME EUROZONE STATES



Source: Wikimedia Commons (2012).

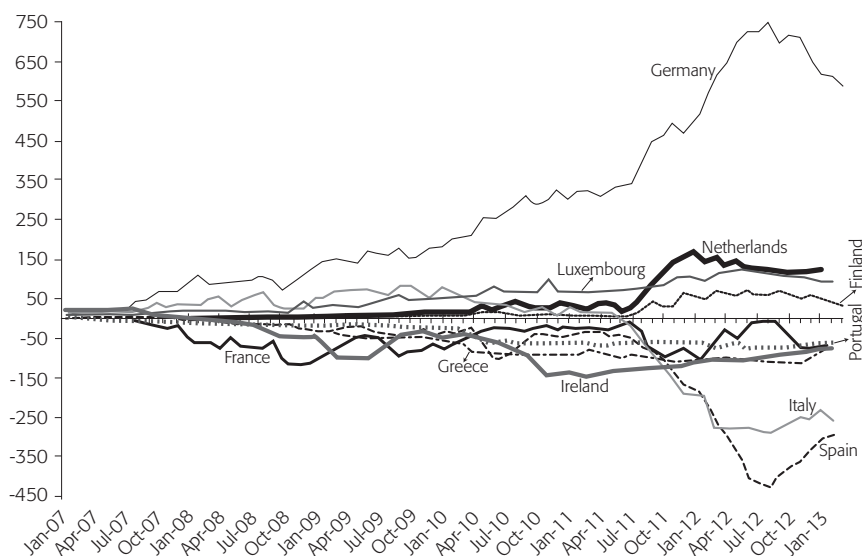
The low interest rates have not only influenced economic activities in the member countries, but also induced the governments to increase their public debt because of the cheap money that flooded international financial markets. As a consequence, foreign debt dramatically increased, which at least for a certain period was hidden because of the continuing moderate interest payments in public budgets. But if the public debt exceeds a level of between 60 and 80 percent in relation to GDP, increasing interest rates usually cause a dramatic hike in the interest payments so that exploding budget deficits surface. Hence, these developments induced an increased heterogeneity in the eurozone and the EU. A process of divergence of economic indicators, especially internal inflation rates, began.

Since 2007/2008, these processes have step by step and much too slowly been internalized by the rating agencies, which abruptly changed their policies and simultaneously caused a sudden collapse of trust in governments' ability to manage such a crisis. The reflection on the international financial markets was an explosion of the risk component in compound interest rates, which also happened in the eurozone and is depicted in Figure 6 as well.

Citizens in the GIPS countries increased consumption levels even more, bought goods and services in the few stable countries in the eurozone (Finland, Germany, Luxembourg, and the Netherlands), and a real exodus of capital from the GIPS states

to the stable states occurred. This is clearly expressed in the so-called target2 balances, which reflect the imbalances of services and capital movements of the single member states.⁵ Figure 7 shows how, since summer 2007, the formerly negligible target2 balances practically exploded and reached their peak in July / August 2012. Since then, the maximum gap, especially between Germany and Spain but also *vis-à-vis* the other member states of the eurozone, has diminished slightly.

Figure 7
 ECB TARGET 2 BALANCES (BILLIONS OF EUROS)

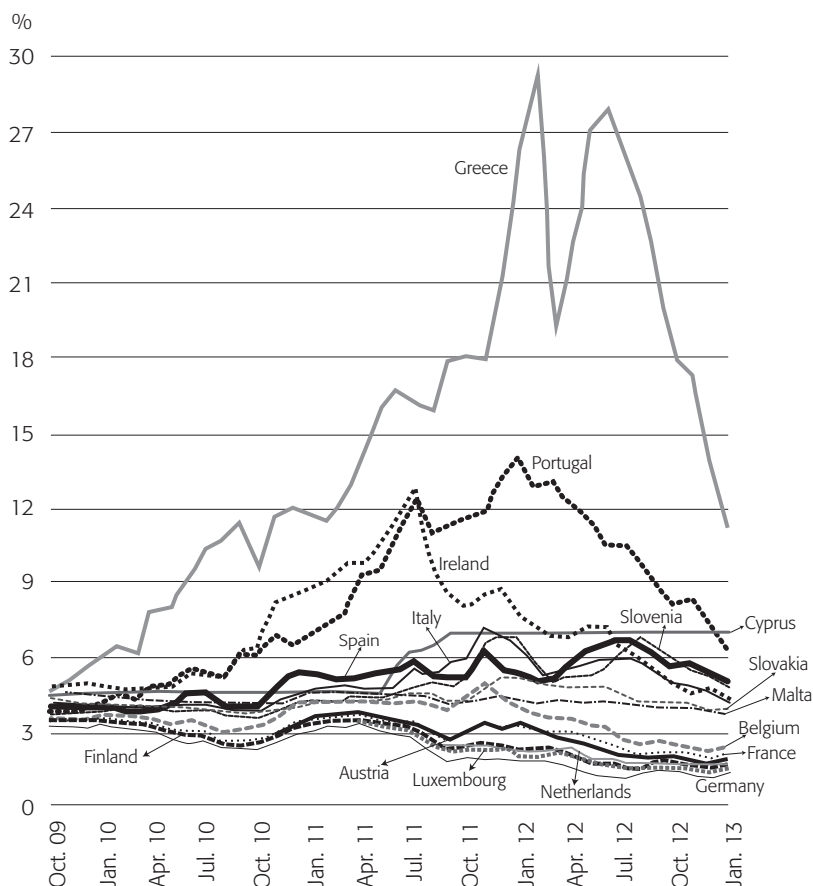


Source: Euro Crisis Monitor (2012).

The slight reversal trend in the target2 balances since fall 2012 is also reflected in the development of government bonds' net yield. The implementation of the European financial rescue parachutes (Security Market Program [SMP] of the ECB, European Fiscal Stability Facility [EFSF], European Stability Mechanism [ESM], European Fiscal Compact [EFC], European Financial Stabilisation Mechanism [EFSM]) have obviously temporarily calmed down the actors on the international financial markets so that long-term interest rates have also dropped –with some interruptions– since fall 2012 (see Figure 8).

⁵ For more details on the target 2 balances see, for example, Sinn (2012).

Figure 8
 LONG-TERM INTEREST RATES IN THE EUROZONE



Source: ECB (2012).

Only the future will tell if the political measures being implemented will be sufficient or not. An economic policy in the individual member countries that reduces public deficits and the interest burden in budgets seems to be the only feasible course for consolidating and gaining back the trust in national governments. All the discussions on growth enhancements up to now have been pure rhetoric, because nobody has been able to explain how such programs can be financed without endangering the future again – despite the fact that such concrete programs are badly lacking.

INSTITUTIONAL ECONOMICS AS A BACKGROUND EXPLANATION

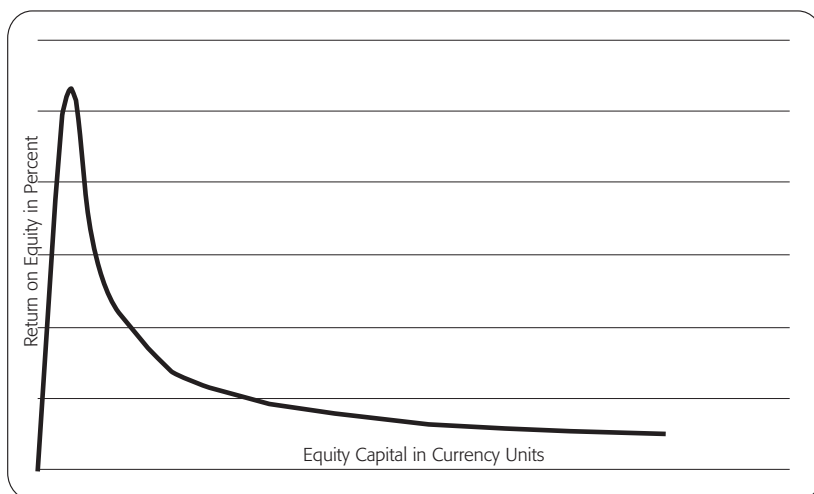
Economic theory helps to explain what went wrong especially in the last two or three decades of real life. The aforementioned approaches of institutional economics like the principal-agent problem (PAP) are of utmost relevance as is demonstrated in the following section.

As long as management only relies on equity capital, no PAPS exist for the most part. Even if the entrepreneur has limited information (especially about future trends), he/she develops his/her own expectations based on experience and arrives at his/her own management decisions regarding expected risks. In the simple neoclassical setting, he/she tries to maximize his/her profits, assuring or even broadening his/her equity capital basis. He/She is interested in sustainable development and even voluntarily internalizes negative external effects, following the rules of fairness (in a Rawlsian sense) and even ensuring inter-generational responsibility in a familial as well as societal context; he/she is acting as a decent tradesman ("ehrbarer Kaufmann"), which in the German literature forms the basis for the concept of corporate social responsibility (Klink, 2008). This idealized context has to be compared with modern economic structures, where sole-traders and small enterprises still exist but borrowed capital and complex organizational structures play a dominant role. Borrowed capital often changes the conditions for responsible behavior because borrowed capital was formed from the savings of third persons. This alone might influence an investor's risk-taking attitudes.

The background for such a behavioral impact is the so-called leverage effect, which reflects the level of borrowed capital. Usually the return on equity in a firm is higher than the market interest rate (the so-called risk-free interest rate). If an investor can earn 10-percent interest on an investment in his/her own firm and the market interest rate is just 5 percent, borrowing is rational because the profit is increased by the 5 percent of the investment financed from borrowed capital. If this profit is added to the profit on the equity capital, the return on equity increases from 10 percent at assumed 100 000 currency units of equity capital and zero borrowed capital to 15 percent at 50 000 currency units of equity capital, to even 30 percent at 20 000 currency units of equity capital to infinite at zero equity capital (see Figure 9). The leverage effect is even boosted if the excess equity capital can be invested in similar investment projects that offer the same return. At an equity investment of 10 000 currency units per investment, 10 investment projects of 100 000 currency units each can be financed so that the profit increases from 10 000 currency units in the case of 100-percent equity financing to 55 000 currency units in the case of 10-percent equity financing. Therefore, it seems rational to employ borrowed capital, but this use is connected with substantial risks dependent on the equity/borrowed capital ratio.

The entrepreneur is always confronted with the risk that his/her return on equity might not be sustainable but could decrease in the future. In the case of using borrowed capital, an additional risk arises: if the rate of return declines, the borrower can no longer service the debt (interest payment and amortization of the borrowed capital). Now it depends on the risk expectations and evaluation of the single entrepreneur if the input of borrowed capital changes his/her attitudes about risk taking. Long-term experience and some empirical evidence seem to prove that the input of debt capital increases the willingness to take higher risks especially in cases where limited liability exists (e.g., limited liability companies and joint stock companies).

Figure 9
 EQUITY CAPITAL, BORROWED CAPITAL, AND RETURN ON EQUITY



Source: Own calculations.

The input of borrowed capital combined with limited liability arrangements already sets incentives for investors to take more risks than in the case of full equity financing. If then the intrinsic motivation stemming from ethical paradigms like the “decent tradesman” is buried in oblivion and no longer communicated as a leading image, the obstacles for risk-taking behavior are eroded more and more.

As long as many economists are of the opinion that morality and ethics are just problems of philosophy and not part of daily economic life, it is no wonder that critical developments in our societies are coming to the surface and into people’s conscious-

ness. Since the very beginning of the theory of economic thought, economists have been fully aware that serious market failures do exist, which must be overcome by efficient governmental regulation. But if market failures are not cured and then are accompanied by moral failures of the agents acting in the markets (the suppliers and demanders of goods and services),⁶ the entire social and economic system could even be jeopardized. Only *efficient government regulations* (“good governance”) and *education in fundamental values* can prevent us from such catastrophes.

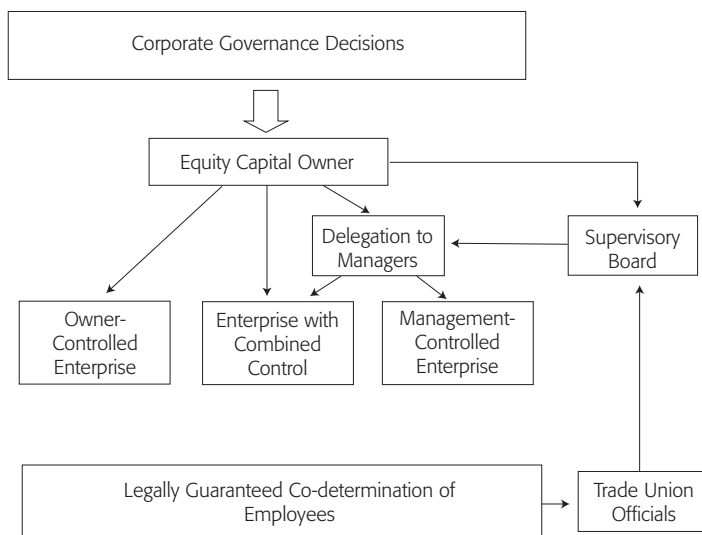
Another risk for spreading moral failures is to be seen in the complex economic structures that exist in modern economic systems. The sole trader and the personal entrepreneur relying on equity capital and self-responsibility are still quite typical in some happy countries with a large sector of small and medium-sized enterprises (SME); but in all highly developed countries, big incorporated companies with sophisticated organizational structures dominate. For reasons of simplicity, Figure 10 shows some of the complex governance relations.

If governance decisions are delegated to managers, in terms of modern institutional economics, agents emerge who manage the owner’s equity capital or, in case of corporations, that of the shareholders, who are the principals in our approach. Principally the managers (or the board of directors or chief executive officers [CEOs]) have to act in the interests of the shareholders to maximize the shareholders’ value. In social-market-oriented societies like Germany, stakeholders’ interests are also legally ensured (“Mitbestimmungsgesetz” or Co-Determination Act; see Figure 10) to safeguard the common welfare obligation of private property. Then additional agents appear on the scene representing something other than the owners’ interests. Managers are not solely acting in the interest of shareholders, but developing strong interests of their own, especially interests to maximize their own wealth. In extreme cases, these interests become dominant so that the equity capital bases of the shareholders may even be destroyed (exploitation of the shareholders by the management). But this is only one PAPS; many others are also involved.

Trade union officials, whose main task is to represent the interests of employees (who are the principals in that relationship), also develop their own incentives, which may conflict with those of their clients. Certainly, a trade union representative in a supervisory board or even a board of directors develops his/her own interest for higher remuneration. Also, numerous PAPS can be involved in the relationships between supervisory board, shareholders, and managers. Hence, complex governance structures are inevitably connected with multi-stage PAPS.

⁶ Markets are just societal instruments like ethics; if the agents (suppliers and/or demanders) on the markets are acting immorally, market outcomes will be immoral, too. For details see Petersen (1993: 128, 138).

Figure 10
 CORPORATE GOVERNANCE STRUCTURE IN GERMANY



Source: Figure 10 was developed in rough correspondence to Wöhe and Döring (2005: 71).

A specific example of a collapse of corporate social responsibility can be seen in the previously described crisis of the financial markets (for details see Petersen [2012c]). As already mentioned, a modern, efficient financial sector steered by responsible financial managers acting in the interests of capital owners but also in their own personal interests remains an important target of national and international economic policy. The abolishment of capital transaction controls, the globalization process itself, and the implementation of information technologies broadened financial markets, created new financial products, and gave rise to new types of financial institutions, less or almost completely unregulated by national supervisory authorities.

Investment traders and bank managers on short-term contracts misused their mandates predominantly in their own income and property interests and consequently destroyed trust in the financial system, with far reaching consequences for future development. And all that happened despite the fact that all these institutions, whether private, partly in a public-private-partnership (PPP), or totally public, had ethical guidelines and corporate social responsibility declarations in their company presentations.⁷

⁷ See, for example, Deutsche Bank's internet presentation (n.d.), This has not prevented Deutsche Bank's CEOs and asset managers from playing a very questionable role during the subprime mortgage hype in the U.S. See the 2012 *Der Spiegel* exposé.

Therefore, complexity must be reduced, transparency increased, and information systems substantially improved. Managers have to be reminded of the guiding principal of a decent tradesman, so they follow the obligations of corporate social responsibility once again. They need to internalize the traditional knowledge that finance and banking depend on the clients' trust in the monetary system. This allows principals to regain control over the system and redevelop the necessary trust which is indispensable for future growth and welfare. But this recovery has to be accompanied by more efficient public (macro-prudential) regulation, which must be implemented globally even by countries like the U.S. and the UK, where the reluctance to take such measures is still much too strong.

CONCLUSIONS

Both the economic and political systems urgently need efficient rules and regulations, which have been extensively discussed in political and economic theory. The necessary technical conditions are more or less obvious today because positive examples exist. But even in these cases, serious shortcomings prevail, as the 2007/2008 world financial crisis demonstrated. The predominantly well-known technical conditions often do not function because human beings display serious shortcomings with regard to the internalization—or internalize insufficiently—of the underlying value system. This is due to the fact that in many discussions technical conditions predominate, while the ethical foundations often remain ambiguous. Almost every corporation has its own CSR guidelines, which all sound quite convincing and are usually part of the company presentation. But this often remains a pure marketing strategy with no consequences in real actions. The most prominent example is the behavior of the managers as agents of banks and insurance companies, who should be fully aware that financial markets only function in the long run when the respective actors trust each other and are also sufficiently trusted by the public. The system inevitably collapses if this trust is destroyed. That has not hindered most agents from behaving like lemmings to protect their self-interest over their principals' interests. Certainly, short-term work contracts created some questionable negative incentives, but there has also been massive criminal impetus.

If one discusses with the predominantly young financial brokers and traders, it becomes obvious that their motivation is very similar to that which dominates in another field of daily life: professional sports. They want to earn the highest return in the shortest possible period—most of the leading international soccer clubs are almost bankrupt. The international financial system is not a casino, and “casino capi-

talism" (Sinn, 2009) as executed in recent years destroys the very basis of democratic, market-oriented free societies. What is badly needed is a general outcry for a new ethical foundation of politics and economics even in our highly developed countries and all over the world. If computers and mathematical algorithms replace human beings in financial markets –this is called electronic trading and banking–, not surprisingly, social responsibility has fallen victim to technical progress. But this technical progress destroys the very basis of our societies. We have to reduce complexity and develop more skepticism about easy, quasi-automatic solutions.

The lessons one can learn from the last financial crises are manifold. The financial sector as part of the service sector has developed too strong self-interests expressed in extraordinary rates of returns, salaries, and bonuses: the self-interest of agents prevail over the ownership interests of principals. Therefore, the financial sector's role has become more and more relevant, almost displacing not only the owners' interests but also political influences. The financial sector has to be reduced to its classical role of serving the real economy regulated by strong national states and international organizations. Agents in the financial sector must follow a personally binding code of conduct so that the people's trust in financial institutions is safeguarded and not sacrificed for short-term individual advantages.

Most importantly, arbitrage and speculation are often instruments to improve market conditions and move toward equilibrium. Hence, speculation in financial markets may positively impact goods markets and increase welfare. In the case of asymmetric information and excessive power on the supply side, agents are able to induce price hikes by artificially increasing demand, as happened with subprime mortgages before the 2007/2008 crises. Underlying Ponzi schemes evoke price bubbles,⁸ which eventually burst and might even destroy formerly well-functioning markets. Crashes of financial markets can infect goods markets and drag the real sector into recession. This kind of speculation destroys well-being; therefore, countermeasures have to be implemented in the form of macro-prudential solutions for monetary policy and regulation.

But agents' long-term self-interests should also be directed against welfare-destroying speculation. In spite of the fact that the media has named some "heroes" as having first detected the coming financial market crash, almost every merely reasonably informed economist had all the necessary information about the fundamental disequilibrium in the U.S. mortgage system and beyond. But this knowledge did not stop agents from blowing the bubble up as long as possible because their intrinsic motivation was dominated by false incentives. Therefore, financial experts should

⁸ For examples of price bubbles see Van Boening, Williams, and LaMaster (1993).

put more effort into developing strategies that in the future will safeguard the stability of national as well as international financial markets. What is important is no longer innovations of new complex financial products important, but rather the implementation of corrective measures, which will serve the long-term interests of the clients so that trust in the financial sector is restored. Such measures include quality labels for financial products, certifications, international product liability, and reliable, re-producible, and independent rating procedures. Liability and product recall by issuers would be clear signals of the degree of reliability (and the risks involved) and would improve transparency. Hence, consumers' protection is in line with the fundamental self-interests of financial agents because it ensures the long-term functioning of the markets. Voluntary product guarantees are a form of micro-prudential regulation corresponding to CSR obligations and substituting the need for much stronger regulatory measures by state authorities.

The concentration process within the financial sector has to be stopped by appropriate regulation to secure sufficient competition among the different institutions of the banking and insurance sector. Orienting exclusively to big clients (large enterprises or rich individuals) has to be corrected in favor of a banking and insurance scheme in which the average citizen is the focus of financial services. A combination of savings, cooperative, and private banks is of utmost relevance. The old German "house bank" system has been a good example. Private clients and firms have organized their debit and credit relations using a single bank, and the bank managers were perfectly informed about their credit risks independently of other agents (like the rating agencies). The Basel Accords have partly destroyed this system, which is of special value for the SME sector. But in the meantime, at least the smaller financial institutions have realized that while such a system may lead to a decreasing rate of return, it also increases safety in investments through trust.

Hence, the SME sector needs corresponding small and medium-sized banks (SMB), with managers closely connected to the clients and familiar with their individual risk profiles. Manifold securitization brings enormous information losses and the risk of misuse. Multi-agent systems formed by shadow banks and rating agencies suffer from serious PAPS, difficult to control adequately by governmental regulation. The influence of misled, inadequately-controlled agents contributes to speculative bubbles and pyramid and avalanche effects so that the fundamental economic data are no longer of relevance for stock markets and firms' capitalization. Short-term speculative interests then endanger the long-term well-being of whole societies.

In developing and emerging countries, SMES as well as SMBS must be supported in the development process until they form the backbone of the economy and display sustainable business models. Conventional banking methods have to be com-

bined with modern financial products, which must be characterized by an adequate rate of return and a transparent risk/reward ratio. Cooperative credit institutions acting in the interest of bank clients are also a promising approach for limiting the influence and the concentration within the globalizing market. This mainly creates advantages even for smaller lenders to gain access to international capital and to overcome situations of national capital shortages. But just as important as an efficient SMB system is citizens' trust or mistrust in the national system of governance.

Last but not least, the European currency system will only survive if the leading politicians in the eurozone are courageous enough to emancipate themselves from the U.S. and the UK, both of which obviously have different interests and concepts of the role of financial markets in their respective economic systems. Europe badly needs a financial architecture of its own to separate risk profiles into conventional banking, investment banking, and high-risk areas, in which the super-rich can play in the "casino style." Of utmost importance is monetary policy returning to a "sound policy" that guarantees a positive real interest rate in the medium- and long-term perspective. Only at a positive real interest rate are the necessary savings incentives set for individuals, who are required to overcome the problems of demographic change by partly capital-funded insurance schemes. The future of social security in our societies is jeopardized without a strong compound-interest effect in the private and public insurance schemes. Therefore, as soon as possible, the ECB has to change its current cheap-money policy.

BIBLIOGRAPHY

BORIO, CLAUDIO, and PITI DISYATAT

2011 *Global Imbalances and the Financial Crisis: Link or No Link?* Basel, Bank for International Settlements, BIS Working Papers no. 346.

DER SPIEGEL

2012 "Die Zocker AG – Die dubiosen Geschäfte der Deutschen Bank," no. 5, January 30.

DEUTSCHE BANK

n. d. <https://www.deutsche-bank.de/csr/index.htm>.

DIAMOND, DOUGLAS W., and RAGHURAM G. RAJAN

2009 "The Credit Crisis: Conjectures about Causes and Remedies," *American Economic Review*, vol. 99, pp. 606-610.

ECB (EUROPEAN CENTRAL BANK)

- 2012 Long-term interest rate statistics for EU Member States, uploaded January 1, 2013, <https://www.ecb.europa.eu/stats/money/long/html/index.en.html>.

EMONS, WINAND

- 1997 "Credence Goods and Fraudulent Experts," *The RAND Journal of Economics*, vol. 28, no. 1, 107-119.

EURO CRISIS MONITOR

- 2012 Institute of Empirical Economic Research, Osnabrueck University, uploaded January 1, <http://www.eurocrisismonitor.com/index.htm>.

FEDERAL RESERVE BANK OF ST. LOUIS

- 2012 Effective Federal Funds Rate, uploaded January 1, <http://research.stlouisfed.org/fred2/series/FEDFUNDS>.

FEDERAL RESERVE BOARD

- 2011 Flow of Funds Accounts, uploaded October 19, <http://www.federalreserve.gov/releases/z1/Current/data.htm>.

HANSON, SAMUEL G., ANIL K. KASHYAP, and JEREMY C. STEIN

- 2011 "A Macroprudential Approach to Financial Regulation," *Journal of Economic Perspectives*, vol. 25, no. 1, pp. 49-70.

KHOPERIA, LELA, DAVIT NARMANIA, and NATA GODERDZISHVILI

- 2012 *The Role of Government and Public Policies in Promoting Corporate Social Responsibility – An Analytical Overview and Recommendations to the Georgian Government* (Executive Summary), Tblisi, The Centre for Strategic Research and Development of Georgia and Friedrich Ebert Stiftung.

KLINK, DANIEL

- 2008 "Der Ehrbare Kaufmann – Das ursprüngliche Leitbild der Betriebswirtschaft lehre und individuelle Grundlage für die CSR-Forschung," in Joachim Schwalbach, ed., *Corporate Social Responsibility, Zeitschrift für Betriebswirtschaft/Journal of Business Economics*, Special Issue 3, pp. 57-79.

McKINSEY ANALYTICS

- 2010 *McKinsey Global Economic Database; World Development Indicators of the World*

Bank; Farewell to cheap capital? The implications of long-term shifts in global investment and saving, McKinsey Global Institute, http://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/dotcom/Insights%20and%20pubs/MGI/Research/Financial%20Markets/Farewell%20to%20cheap%20capital/MGI_Farewell_to_cheap_capital_full_report.

MISHKIN, FREDERIC S.

2011 "Over the Cliff: From the Subprime to the Global Financial Crisis," *Journal of Economic Perspectives*, vol. 25, no. 1, pp. 49-70.

OBSTFELD, MAURICE, and KENNETH ROGOFF

2009 "Global Imbalances and the Financial Crisis: Products of Common Causes," paper presented at the Federal Reserve Bank of San Francisco, Asia Economic Policy Conference, Santa Barbara, California.

OECD (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT)

2011 "Promoting Longer-Term Investment by Institutional Investors: Selected Issues and Policies," Discussion note in *OECD Journal: Financial Market Trends*, vol. 2011, no. 1, www.oecd.org/dataoecd/37/42/48281131.pdf, p. 145-164.

PELIZZON, LORIANA

2014 *Global Financial Turmoil: Does Connectedness Matter?* SAFE Newsletter, Center of Excellence, Q1/2014.

PETERSEN, HANS-GEORG

2012a "Armut, Reichtum und Humankapital," *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften/Review of Economics*, vol. 63, no. 2, pp. 236-264.

2012b "Poverty, Human Capital and the Tax and Transfer Bases: The Role of Education for Development and International Competition," in Bala Batavia, Jin Wook Choi, and R. Hema, eds., *Global Integration, National Strategies and Sectoral Impact. Studies in Economic Transformation and Public Policy*, Lucknow, India, Indian Institute of Management/The Athenian Policy Forum/Sidma Press, pp. 51-74.

2012c "Principal-Agent-Problems, Risk Management and Social Responsibility: Moral Limitations for Efficient Governance," paper presented at the Multi-Stakeholder Forum "The Role of Government and Public Policies in Promoting Corporate Social Responsibility" organized by The Center for Strategic Research and Development of Georgia and Friedrich Ebert Stiftung, Tbilisi, Georgia, April 27.

- 2011 "The Role of Credit and Banking and the Crisis of the Financial Markets - Lessons for Financing the SME Sector," in A.V. Vakhabov et al., eds., *The Role of Banking and Financial System in the Development of Small Business and Private Entrepreneurship*, Tashkent, Central Bank of the Republic of Uzbekistan, Banking Association of Uzbekistan and the Banking and Finance Academy, pp. 27-30.
- 2010 "Steuern in fragilen Staaten – Empfehlungen für die Entwicklungszusammenarbeit," *Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge* 61, Potsdam, University of Potsdam.
- 2004 "Redistribution and the Efficiency/Equity Trade-off," *Studi economici*, vol. 82, no. 1, pp. 5-42.
- 1993 *Ökonomik, Ethik und Demokratie. Zu einer Theorie der Effizienz und Gerechtigkeit offener Gesellschaften*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.

PETERSEN, HANS-GEORG, and KLAUS MUELLER

- 1999 *Volkswirtschaftspolitik*, Munich, Vahlen.

PETERSEN, HANS-GEORG, and ALEXANDER MARTIN WIEGELMANN

- 2013 "Risk Taking, Principal Agent Problems and Breakdown of Corporate Social Responsibility (CSR): How to Reestablish Safe-Assets and Capital Funding for Social Security," *Equilibrium*, vol. 8, no. 2, pp. 7-30.

RAWLS, JOHN

- 1999 *A Theory of Justice*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

SECURITIES INDUSTRY AND FINANCIAL MARKETS ASSOCIATION

- 2011 U.S. Securitization, online as of September 6, <http://www.sifma.org/research/statistics.aspx>.

SERVEN, LUIS, and HA NGUYEN

- 2010 *Global Imbalances Before and After the Global Crisis*, Policy Research Paper no. 5354, World Bank.

SINN, HANS-WERNER

- 2012 *Die Target Falle. Gefahren für unser Geld und unsere Kinder*, 4th ed., Munich, Hanser.
- 2009 *Kasino Kapitalismus-Wie es zur Finanzkrise kam, und was jetzt zu tun ist*, 2nd ed., Berlin, Econ.

STEIN, JEREMY

2010 "Securitization, Shadow Banking and Financial Fragility," *Daedalus*, vol. 139, no. 4, 41-51.

VAN BOENING, MARK V., ARLINGTON W. WILLIAMS, and SHAWN LAMASTER

1993 "Price Bubbles and Crashes in Experimental Call Markets," *Economic Letters*, vol. 41, no. 2, pp. 179-185.

WIEGELMANN, ALEXANDER MARTIN

2013 "Risikotransfers in den Schattenfinanzsektor. Regulatorische und geldpolitische Reaktionen auf die Finanzkrise 2007/08," Postdam, Germany, dissertation, University of Potsdam.

WIKIMEDIA COMMONS

2012 Net Yield of 10 Years Government Bonds in Some Member States of the Euro Zone, uploaded January 1, [http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Long-term_interest_rates_\(eurozone\)_1993-2011de.png](http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Long-term_interest_rates_(eurozone)_1993-2011de.png).

WÖHE, GÜNTER, and ULRICH DÖRING

2005 *Einführung in die allgemeine Betriebswirtschaftslehre*, 22nd ed., Munich, Vahlen.



ANÁLISIS DE ACTUALIDAD / CONTEMPORARY ISSUES

*Internalización de las normas laborales
internacionales en el marco del TLCAN:
el caso mexicano*

Kimberly A. Nolan García

*Una evaluación retrospectiva
de la interdependencia económica
entre México y Estados Unidos*

**María del Rosío Barajas-Escamilla,
Marcela Martínez y Maritza Sotomayor**

*El multiculturalismo en Canadá: la redefinición
de las políticas de la inclusión y sus teóricos*

Pablo Armando González Ulloa Aguirre

Internalización de las normas laborales internacionales en el marco del TLCAN: el caso mexicano

KIMBERLY A. NOLAN GARCÍA *

RESUMEN

Con base en la evidencia de las respuestas de México al Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), se examina si el acuerdo paralelo laboral ha impulsado a México a adoptar normas internacionales de derechos laborales y, por tanto, si el “modelo de espiral” puede explicar las mejoras en la protección de tales derechos en México. El artículo sugiere que aun cuando los acuerdos laborales son débiles, las redes de defensa transnacionales pueden llevar a los Estados a aceptar las normas laborales internacionales, lo cual puede resultar en el fortalecimiento de las protecciones laborales dentro de un país.

Palabras clave: ACLAN; redes de defensa transnacionales; modelo de espiral; derechos laborales; México.

ABSTRACT

Based on the Mexico’s responses to the North American Agreement on Labor Cooperation (NAALC), this article evaluates whether the parallel labor agreement has spurred Mexico to adopt international labor rights norms and therefore, if the “spiral model” can explain the improved protection of these rights in Mexico. The author suggests that even when labor agreements are weak, transnational defense networks can lead states to accept international labor norms, which can result in strengthening labor protections inside a country.

Key words: NAALC, transnational defense networks, spiral model, labor rights, Mexico

* International Studies Division | División de Estudios Internacionales (DEI), Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), kimberly.nolan@cide.edu

En *The Power of Human Rights: International Norms y Domestic Change* (1999), Risse, Ropp y Sikkink estudian el efecto que las normas internacionales de derechos humanos tienen sobre las prácticas y políticas nacionales de un país. Mediante la aplicación de un “modelo de espiral” de cinco etapas de la socialización de las normas a las experiencias de seis países, los autores describen un proceso común por el cual las normas internacionales se transmiten a los niveles subnacionales de gobierno para finalmente ser adoptadas o no por los Estados. En este modelo, los defensores transnacionales, los grupos nacionales y los Estados interactúan para persuadir a éstos de que cambien sus prácticas respecto a los derechos humanos, animándolos a actuar en concordancia con los estándares de comportamiento internacionalmente aceptados.

En la etapa inicial del modelo, Risse y Sikkink establecen que una situación de represión dentro de un país obliga a la débil oposición nacional a mirar fuera del Estado para conseguir aliados internacionales que consecuentemente ejerzan presión externa sobre él para que responda a las demandas de los grupos nacionales (Risse, Ropp y Sikkink, 1999: 22; Keck y Sikkink, 1998: 12).¹ En esta etapa inicial, la interacción discursiva entre los Estados infractores y los defensores transnacionales empuja al Estado en cuestión a que eventualmente acepte las normas internacionales e institucionalice sus recomendaciones. A lo largo del camino, la argumentación, el discurso y la persuasión marcan las cinco etapas del proceso mediante el cual las normas son internalizadas y generan que el comportamiento del Estado se modifique gradualmente.

Estos autores señalan que el modelo puede ser extendido teóricamente para describir las normas de socialización dentro de otras áreas temáticas (Risse, Ropp y Sikkink, 1999: 238). El proceso de adopción de normas entre Estados debe ser, por lo tanto, similar para los derechos laborales, ya que existen normas y regímenes similares para su protección; de hecho, los derechos laborales se consideran derechos humanos “positivos” de segunda generación.² Al tomar el modelo de espiral de Risse y coautores para aplicarlo al cumplimiento de los derechos laborales, sigo las prescripciones del modelo para evaluar si México está siendo socializado por la comunidad internacional para que adopte los estándares y prácticas internacionales sobre derechos laborales.

¹ En donde el modelo *boomerang* del libro de Keck y Sikkink (1998) describe la defensa a nombre de los grupos políticos internos de oposición, el modelo en espiral está concebido para ilustrar el patrón de socialización de normas del Estado específicamente en cuanto a derechos humanos.

² Debido a la importancia de las prácticas laborales para el comercio y el desarrollo económico, los derechos humanos y los derechos laborales se han desarrollado bajo distintas leyes y precedentes legales. De hecho, se hacen cumplir mediante diferentes procesos y mecanismos con distintas jurisdicciones a niveles regionales, internacionales e internos; sin embargo, existe una superposición. Por ejemplo, el derecho al trabajo es parte de la Carta Económica y Social de las Naciones Unidas, así como la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

La evidencia proviene de una evaluación de la experiencia de México con el Acuerdo de Cooperación Laboral para América del Norte (ACLAN), un acuerdo laboral paralelo al Tratado de Libre Comercio (TLCAN). En virtud de éste, los Estados socios deben aplicar y cumplir un conjunto de estándares laborales. En caso de no hacerlo, pueden enfrentarse a los procedimientos formales de resolución de disputas y hasta posibles sanciones comerciales. Las redes transnacionales de defensa utilizaron los mecanismos de denuncias ciudadanas para evidenciar las violaciones a los derechos laborales en México (Graubart, 2009) otorgando, así, un lugar destacado a las recurrentes violaciones del derecho a la libertad de asociación, entre otros derechos laborales, no sólo en el debate público sobre el TLCAN, sino también en la relación bilateral México-Estados Unidos. El modelo de espiral ayuda a interpretar si el mecanismo de denuncia del ACLAN resultó efectivo, o no, para generar cambios en las políticas y prácticas de derechos laborales en México ante la presión transnacional.

Me enfocaré en la experiencia de México con el ACLAN, siguiendo el patrón de Risse, Ropp y Sikkink de aplicar el modelo a los “casos menos probables”, en los que el rechazo histórico a la intervención en los asuntos internos hace a México especialmente resistente a las críticas internacionales (Baer y Weintraub, 1994; Domínguez y Fernández de Castro, 2009). Asimismo, han pasado veinte años desde que el Congreso estadounidense aprobó la legislación que permitió la apertura de las negociaciones comerciales y que, a su vez, precipitó la formación de la red de defensa de derechos laborales anti-TLCAN. Gracias a este lapso, es posible determinar cómo el proceso de socialización ha evolucionado con los años, indicando el posible lugar de México en las etapas del modelo de espiral.

El artículo comienza presentando las explicaciones teóricas de la difusión de normas entre Estados. Posteriormente, describo el modelo de espiral de la socialización de normas propuesto por Risse, Ropp y Sikkink, y sugiero cómo podría ser ampliado para explicar los cambios con respecto a la protección de los derechos laborales. Después de presentar la evolución de una red transnacional de defensa en torno a cuestiones no comerciales del TLCAN, analizo cómo las resoluciones de algunos casos ejercieron presión para que México mejorara sus prácticas y políticas sobre derechos laborales. Me ocupo de la violación del derecho de libre asociación por dos razones. Primero porque la libertad de asociación se considera la norma laboral más importante y de la cual derivan los otros derechos fundamentales: si los trabajadores tienen el derecho de formar un sindicato, los otros derechos laborales pueden obtenerse por medio de la organización colectiva. En segundo lugar, la libertad de asociación es el área de los derechos laborales más discutida en el TLCAN, especialmente en el caso de México. Prácticamente todas las denuncias levantadas contra México señalan como principal queja la violación del derecho de libre asociación, sola o como

parte de un reclamo mayor. Para entender la creciente aceptación de las normas laborales internacionales en México, hay que entender cómo es que México adoptó la norma laboral internacional más importante, que es la que continuamente viola.

Finalmente, aunque el modelo de espiral proporciona un marco para evaluar hasta qué punto los Estados pueden llegar a interiorizar las normas, el argumento presentado aquí sostiene que dicho modelo no aísla con precisión los mecanismos causales por los cuales México comenzó a realizar cambios institucionales en materia de sus prácticas laborales. El artículo concluye que, a pesar de los esfuerzos por mejorar la aplicación de los derechos laborales en México, la evidencia sugiere que el país está todavía en el camino hacia la socialización de las normas laborales.

NORMAS, IDENTIDADES DEL ESTADO Y CAMBIO POLÍTICO

El estudio de la socialización de normas como explicación del comportamiento estatal se genera a partir de las insuficiencias en las perspectivas neoliberales y neorrealistas para explicar la gama de comportamiento estatal en el sistema internacional (Finne-more, 1996; Kowert y Legro, 1996). Neorrealistas y neoliberales prevén que los Estados se comportan de manera predecible con limitaciones estructurales similares y condiciones sistémicas del sistema internacional. Sin embargo, se observa que los Estados que enfrentan presiones y limitaciones similares responden de manera distinta ante éstas, creando así un enigma para ambas vertientes teóricas (Kowert y Legro, 1996). Los constructivistas sostienen que las ideas desempeñan un papel importante, en lugar de los intereses materiales, en la explicación de este enigma. A pesar de las limitaciones estructurales del sistema internacional que condicionan los intereses de los Estados, éstos pueden crear preferencias endógenas y generan sus propios objetivos e incentivos, con las acciones correspondientes para alcanzar sus metas (Kowert y Legro, 1996).

En el campo de las relaciones internacionales, las normas se describen comúnmente como expectativas compartidas sobre el comportamiento de la identidad de un Estado determinado (Jepperson *et al.*, 1996). Las normas son constitutivas en la medida en que definen y determinan qué identidades de Estado, objetivos y prácticas son legítimos en el sistema internacional (Kowert y Legro, 1996: 453; Jepperson *et al.*, 1996: 54). Las normas también son regulativas en el sentido de que establecen reglas de comportamiento para los Estados, determinando, de esta manera, los roles sociales y acciones aceptadas para aquéllos (Jepperson *et al.*, 1996; Kowert y Legro, 1996). En conjunto, las normas establecen las expectativas sobre quiénes serán los actores legítimos en el sistema internacional, así como también qué tipo de acciones

llevarán a cabo. Entonces, las normas pueden guiar a los Estados hacia la elección de políticas que encarnen las identidades estatales preferidas por otros Estados (Jepperson *et al.*, 1996: 52). Como tales, las identidades estatales dan pie para reflejar los intereses estatales.

La literatura sugiere que los Estados están muy conscientes de cómo son percibidos por otros Estados, y que ajustarán su comportamiento con el fin de reflejar una imagen más alineada a los valores internacionales (Clark *et al.*, 1998; Finnemore, 1996; Gurowitz, 1999; Hafner-Burton, 2008; Price, 1998; Price y Tannenwald, 1996). Si los Estados son sensibles respecto a su imagen internacional, se les puede enseñar a cambiar sus preferencias para estar más en línea con los estándares internacionales (Finnemore, 1996). Lo anterior obliga a los Estados a perseguir objetivos basados no sólo en los intereses estatales, sino también en las percepciones que sus acciones puedan generar entre los demás Estados (Price y Tannenwald, 1996; Price, 1998). Dentro de esta cadena de consecuencias, las normas pueden ser decisivas en el cambio de comportamiento de los Estados al hacerlos conscientes de cómo la comunidad internacional los percibe y, posteriormente, prescribir el comportamiento que les haría tener una imagen más favorable.

La evolución de las preferencias internas y de la identidad del Estado, teóricamente, causan cambios políticos, pero a menudo las redes transnacionales de defensa sirven como promotoras del cambio de conducta y transformación real (Finnemore y Sikkink, 1999). Estas redes se diferencian de otros tipos de redes en que se forman alrededor de “ideas basadas en principios”; ideas que asignan valores normativos del bien y el mal o justicia e injusticia con respecto a las acciones de un Estado (Keck y Sikkink, 1998: 1). Las redes funcionan como mensajeros entre los Estados y el sistema internacional, y entre los actores nacionales e internacionales, transmitiendo información sobre normas y su cumplimiento en los distintos niveles.

Las redes transnacionales de defensa tienen tres propósitos: proporcionan información sobre violaciones a los derechos humanos en el Estado involucrado; legitiman los reclamos de los grupos de oposición dentro del Estado, fortaleciendo de esta manera este tipo de reclamos; y por último, desafían a aquellos Estados que violan normas para que modifiquen su comportamiento (Risse *et al.*, 1998: 5). Los defensores internacionales promueven cambios en el comportamiento, proporcionando información a los Estados sobre opciones de política más aceptables y mediante la politización de los temas que deben ser abordados mediante cambios en el comportamiento estatal (Haas, 1989; Joppke, 1998; Keck y Sikkink, 1998; Price, 1998). Entonces, los defensores alientan algunas identidades estatales, y no otras, mediante la creación de grupos internos y externos; tratando a los Estados que rompen las normas como problemáticos, y tratando a aquellos Estados que aceptan las normas y prácti-

cas compartidas como miembros integrales de la comunidad internacional (Kowert y Legro, 1996; Price, 1998; Keck y Sikkink, 1998; Hafner Burton, 2008).

El intercambio de información es la base de la red transnacional de defensa. Con un acceso privilegiado a los actores afectados por las violaciones de normas, las redes son capaces de generar información políticamente útil, interpretar los temas en cuestión y, posteriormente, convencer a otros para actuar de acuerdo con los valores compartidos por los miembros de la red. Al mostrar a los Estados cómo perciben las audiencias internacionales su comportamiento, la presión de las redes añade un impulso externo para que los Estados cambien sus políticas y prácticas.

EL MODELO ESPIRAL DE LA SOCIALIZACIÓN DE NORMAS

El modelo de espiral de la socialización de normas (Risse *et al.*, 1999) ilustra el proceso mediante el cual los defensores transnacionales, los grupos nacionales y los Estados interactúan para persuadir a los gobiernos de actuar conforme a las normas internacionales de derechos humanos. Las normas son internalizadas e institucionalizadas por los Estados a lo largo de cinco etapas.

Primera etapa: la represión

La primera etapa del modelo se caracteriza por la represión política. Al igual que en el *boomerang* descrito por Keck y Sikkink (1998), una situación represiva de derechos humanos dentro de un país obliga al grupo de oposición interna débil a buscar fuera del Estado aliados internacionales, incluyendo actores no estatales, organizaciones internacionales y otros Estados. Los canales de comunicación internos suelen estar bloqueados, ya sea porque la oposición interna es demasiado débil para ejercer con éxito su propio programa o porque la naturaleza represiva del contexto les impide hacerlo. Sólo hasta que la red transnacional de defensa logra recopilar información sobre las condiciones dentro del Estado puede, entonces, catalogarlo como infractor de las normas de la comunidad internacional (Risse *et al.*, 1999: 22). Los aliados de la comunidad internacional, a continuación, ejercen presión hacia el Estado en cuestión para que éste modifique su comportamiento represivo (Risse *et al.*, 1999: 22; Keck y Sikkink, 1998: 12).

Segunda etapa: la negación

En la segunda etapa, la red transnacional de defensa, una vez formada, recopila información acerca de la situación dentro del país en cuestión para posteriormente dirigirla a foros internacionales. Las redes de defensa convencen a los Estados que cumplen las normas a unirse para presionar al Estado infractor; de esta manera, demuestran a éste que sus acciones están fuera de la esfera de conducta aceptada (Risse *et al.*, 1999: 23). Los Estados observados reaccionan a las demandas realizadas por las redes transnacionales de defensa; primero, negando la validez de las demandas o reclamos y, luego, poniendo en duda la legitimidad de los participantes de la red y los otros Estados al interferir en sus asuntos internos (Risse *et al.*, 1999: 22). Advierten que la negación refleja las etapas iniciales del proceso de socialización porque los Estados no necesitarían justificar sus acciones si fueran impermeables a la socialización o a la crítica de otros Estados (Risse *et al.*, 1999: 23). Que la presión internacional pueda hacer avanzar el proceso de socialización hacia la siguiente fase depende de los tipos de presión que pueda ejercerse en los Estados elegidos y de cuán sensibles sean esos Estados a la presión. Por ejemplo, si se contemplan presiones materiales, como sanciones económicas, los Estados que sufran pérdidas económicas intentarán resolverlas para así responder a las críticas. Del mismo modo, los Estados sensibles a su reputación internacional podrían elegir preservarla y responder a las demandas de actores externos, con lo cual el proceso de socialización pasaría a su tercera fase.

Tercera etapa: concesiones tácticas

La tercera etapa del modelo predice que el Estado responderá a la presión internacional haciendo “cambios cosméticos” destinados a desviar las críticas, sin dejar de violar las normas en cuestión. En las fases iniciales de la tercera etapa, los Estados pueden responder a la presión de las redes desde una posición instrumental o estratégica, efectuando cambios de comportamiento simplemente para desviar la crítica internacional y no como muestra real de que han aceptado la norma (Risse *et al.*, 1999: 25). Sin embargo, la apertura que se produce cuando los Estados reducen la represión únicamente sirve para otorgar espacio a los grupos nacionales para que se reagrupen. Si el Estado no responde a esta renovada movilización con la represión, la atención internacional da a los grupos nacionales el espacio y la legitimidad para presionar al gobierno “desde abajo”, que cuando se combina con la presión simultánea del sistema internacional “desde arriba” (Brysk, 1993), puede causar que los Estados reevalúen sus intransigencias (Risse *et al.*, 1999: 26).

En esta etapa, los Estados dejan de negar la validez de la norma al hacer cambios cosméticos, y dejan de rechazar que las violaciones tuvieron lugar. En cambio, comienzan a responder a sus críticos, justificando sus actos y señalando los cambios instrumentales y cosméticos de las prácticas para mostrar que la situación de las violaciones a los derechos está mejorando, aun si sólo se trata de cambios cosméticos destinados a descartar críticas posteriores (Risse *et al.*, 1999: 27). Al mismo tiempo, el espacio que se crea al interior y el apoyo a los actores internos que provienen del sistema internacional permiten que los grupos de oposición legitimen a otros actores que deben ser tomados en serio internamente. En las últimas fases de la tercera etapa, las demandas de estos actores comienzan a ser tomadas en cuenta, pues los Estados comienzan a implementar normas en la siguiente fase.

Cuarta etapa: estatus prescriptivo

De acuerdo con el modelo, los Estados hacen la transición hacia la institucionalización de las normas en la cuarta etapa. En este punto del proceso de socialización, los Estados modifican su comportamiento, en menor medida, a partir de un posicionamiento estratégico y empiezan un proceso en el que asumen la adopción de normas y su cumplimiento (Risse *et al.*, 1999). El proceso discursivo de responder a las redes transnacionales, organizaciones internacionales y otros Estados implica que los gobiernos ya no pueden ignorar las críticas y el intercambio en el debate. En esta etapa, los Estados regularmente se refieren a las normas para describir su comportamiento como propio de la tercera etapa; la validez de la norma no es controversial, como lo era en la segunda. Sin embargo, es importante observar que en las primeras fases de esta etapa, los Estados dan a las normas carácter legal, incluso cuando continúan violándolas.

Los autores determinan que las acciones de los Estados en este punto indican cuándo han entrado en esta etapa, incluyendo la ratificación de convenciones internacionales, la creación de nuevas leyes federales o la implementación de nuevos mecanismos para el cumplimiento interno (Risse *et al.*, 1999).³

En esta etapa no es tan importante que los Estados “crean” en las normas que ahora apoyan (Risse *et al.*, 1999: 29); nunca pueden estar plenamente convencidos de aceptar estas normas (Hafner-Burton, 2005). Lo más importante es que las palabras y los actos concuerden, es decir, los Estados hablan del cumplimiento de normas mientras intentan cumplir con las obligaciones internacionales y regionales, y comienzan a implementar normas internamente (Risse *et al.*, 1999: 30). Sin embargo, es importante

³ Agradezco al dictaminador por recordarme esta distinción crucial entre las etapas cuatro y cinco.

mencionar aquí que incluso cuando firman acuerdos internacionales, dan a las normas la fuerza del derecho internacional o acceden a implementarlas internamente, o están obligados a defenderlas, no significa que en los Estados las prácticas se modifiquen inmediatamente.⁴ La adopción de normas toma tiempo y los Estados pueden permanecer estancados en la cuarta etapa por un periodo largo. Parte del problema es que la adopción de las normas lleva tiempos distintos entre las dependencias y agencias (Shor, 2008; Aspinwall, 2013), un aspecto de socialización de las normas contemplado por los autores, pero que no está incluido en el modelo.⁵

El modelo de espiral sugiere que cuando la presión externa los obliga a cambiar su comportamiento, los Estados se mueven de manera uniforme hacia la adopción de las normas, pasando por las etapas iniciales hasta llegar a la quinta etapa, en la cual aceptan la validez de la norma y trabajan para implementarla (Risse *et al.*, 1999). Resulta, entonces, difícil reconocer en la práctica en qué etapa del proceso se encuentran o si están avanzando hacia la quinta etapa, por medio de cuáles normas y cómo, debido a las desigualdades del proceso al interior de los Estados.

En consecuencia, ¿cómo podríamos saber que los Estados están entrando en una fase de adopción de las normas laborales? Para el caso de estos derechos esta etapa es difícil de identificar, pues los Estados pueden haber firmado previamente las principales convenciones internacionales que señalan su compromiso con los estándares laborales. Sin embargo, para saber si estos compromisos son sinceros, los Estados necesitarían demostrar su cumplimiento interno, ya sea mediante el desarrollo de nuevas prácticas y procedimientos o con la implementación de nuevos programas para abordar cuestiones específicas como el trabajo infantil, por ejemplo. Podríamos reconocer que México esté en transición de la cuarta fase a la siguiente, la aplicación consistente de las normas laborales, cuando las promesas de vigilar el cumplimiento de las normas laborales se vean seguidas de los cambios de las políticas y prácticas iguales a la ley internacional que cumple el país y de las nuevas obligaciones en materia de derechos laborales.

Quinta etapa: comportamiento consistente con la norma

Las presiones desde abajo y desde arriba continúan, permitiendo la implementación de nuevas prácticas que sustentan la norma. Los autores describen esta etapa final del

⁴ Los trabajos recientes sobre el respeto a los derechos humanos observan que la ratificación de convenciones internacionales sobre derechos humanos muchas veces lleva al incremento de las violaciones de éstos que lo que sucedía antes, ya que los Estados firman acuerdos internacionales sin tener intenciones de cumplir sus regulaciones (Hill, 2009; Hathaway y Oona, 2002; Camp Keith, 1999).

⁵ Risse *et al.* (1999: 31) atribuyen una adopción desigual de las normas para los principales problemas de comando de agentes en el control militar civil.

modelo como el punto en el cual los Estados aceptan la validez de la norma y trabajan para implementarla en todos los niveles (Risse *et al.*, 1999). El cumplimiento de la norma se convierte, entonces, en una práctica habitual: el comportamiento del Estado refleja la norma. Finalmente, ésta se respalda por el Estado de derecho, lo que sugiere que la institucionalización es casi completa. En el área de derechos laborales, puede observarse el cumplimiento de las normas mediante el monitoreo de los discursos de los funcionarios de gobierno para ver si hacen referencia a la norma, y también evaluando si las prácticas de derechos laborales han mejorado a lo largo del tiempo.

REDES TRANSNACIONALES DE DEFENSA EN LA NEGOCIACIÓN DEL TLCAN

Cuando el representante de Comercio de Estados Unidos (United States Trade Representative, USTR) reveló que ese país pretendía buscar un acuerdo comercial con México y Canadá, las organizaciones sindicales de Estados Unidos reaccionaron ante el anuncio de manera inmediata y negativa. La ampliación del acuerdo comercial, ya existente con Canadá, para incluir a México, podría empujar algunos empleos de Estados Unidos hacia México, tal como lo había hecho el Programa de Industrialización Fronteriza de 1965. Las organizaciones sindicales estadounidenses participaron en la creación de una red de organizaciones que trabajaron para cambiar el debate sobre el TLCAN y para hacer fracasar el acuerdo. Ambientalistas, grupos de derechos humanos, comunidades religiosas y organizaciones comunitarias también se unieron a la red formada en la primavera de 1991, haciéndose llamar Mobilization on Development, Trade, Labor and the Environment (MODTLE, por sus siglas en inglés) (Mayer, 1998: 70). Participantes de las principales redes, incluyendo International Labor Education and Research Fund (ILERF), Greenpeace, United Auto Workers, AFL-CIO, Natural Resources Defense Council, Family Farm Coalition, entre otros, convocaron a un foro sobre el impacto del TLCAN en el trabajo, la agricultura y el medio ambiente (Mayer, 1998: 76). Decidieron que primero se concentrarían en bloquear los esfuerzos del presidente Bush para solicitar la autorización del Congreso respecto a la negociación del acuerdo.

En Canadá, la oposición al libre comercio ya se había atrincherado. Veían al TLCAN como una extensión del TLC entre Canadá y Estados Unidos, al cual se habían opuesto contundentemente. Los sindicatos canadienses consideraron que unos lazos más estrechos con Estados Unidos acelerarían la competencia y que se perderían empleos canadienses ante los trabajadores estadounidenses. El Congreso Laboral Canadiense insistió en que deberían desarrollar una oposición al TLC desde todos los frentes

(Robinson, 2002: 123). Sin embargo, la Confederación Sindical Nacional de Quebec (CSN) mantuvo una posición más moderada, como la de los sindicatos en Estados Unidos, y esperó influenciar los términos del acuerdo (Robinson, 2002: 124). Al mismo tiempo, Pro-Canada Network, una organización no gubernamental (ONG) que lideraba la lucha en contra del TLC, resurgió como Action Canada Network, y comenzó a levantar oposición total también al TLCAN en Canadá.

La Confederación de Trabajadores de México (CTM) apoyó los esfuerzos del partido en el poder para promover el acuerdo comercial, por lo que el Frente Auténtico del Trabajo (FAT) se encargó de representar a la oposición sindical de *rank and file*. La Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC), una entidad que agrupaba casi cien organizaciones de trabajadores y campesinos independientes, indígenas, grupos ambientales y asociaciones civiles, surgió para encabezar la oposición en nombre de la sociedad civil. Posteriormente, realizó foros públicos sobre los impactos negativos e inminentes del TLCAN en México (RMALC, 2003).

Una vez que estos grupos formularon estrategias nacionales, encontraron maneras de trabajar juntos para que, en 1992, la red inicial de activistas en cada Estado asumiera formas de organización transnacional. Las ONG de los tres países establecieron los contactos diarios necesarios para desarrollar un plan de acción común y fijar objetivos para influir en el TLCAN (Cook, 1997: 519). Estos grupos fueron cruciales para suministrar información a los ciudadanos y a los legisladores sobre el contenido del acuerdo, así como los posibles impactos del libre comercio sobre la economía, la sociedad y la cultura de cada una de las naciones involucradas. Algunos grupos en México comenzaron a acercarse a los inmigrantes mexicanos que radicaban en Estados Unidos, mientras otros cabildeaban en el Congreso de ese país sobre los impactos del TLCAN en México, incluso organizando visitas para los legisladores (Cook, 1997). Así, una oleada de oposición al acuerdo comercial se había movilizó en las tres naciones.

Mientras que las redes transnacionales se movilizaron en contra del TLCAN, el debate en Estados Unidos en general se dio en torno a la falta de respeto al Estado de derecho y corrupción en México, con el fin de cuestionar si este país debería ser recompensado por su pobre desempeño democrático con un acuerdo comercial (Mayer, 1998; Baer y Weintraub, 1994). De acuerdo con el modelo en espiral, los Estados reaccionan a la presión transnacional primero negando los cargos y apelando a la no injerencia internacional en sus asuntos nacionales. Pero, en este caso, el gobierno de Salinas no negó que la aplicación de la legislación mexicana o sus instituciones democráticas necesitarían mejorar; al contrario, el gobierno fue sensible a las críticas hechas por aquellos grupos. Si bien hasta ese momento la participación de México en foros internacionales y sus relaciones individuales con determinados Estados se habían visto limitadas por los principios de no intervención y de autodeterminación de los Esta-

dos en materia de política exterior, hacia el final de la década de 1980 esto comenzó a cambiar. Salinas tenía la intención de modificar el carácter de las relaciones entre México y Estados Unidos, que durante esa década habían sido conflictivas, de tal modo que el acuerdo comercial serviría para solidificar una relación positiva con la potencia (Domínguez y Fernández de Castro, 2009). Así que el gobierno no negó que hubiera problemas, ni cuestionó la legitimidad de esos grupos por criticar la política interna de México; más bien, empezó a implementar algunas reformas para acallar esas críticas.

Salinas respondió a las inquietudes de Estados Unidos respecto a la debilidad de las leyes ambientales mexicanas mediante una revisión de la legislación ambiental y tomando “medidas muy visibles” para responder a las violaciones recurrentes (Cook, 1997: 521). Respecto a las preocupaciones por el tráfico de drogas, corrupción y violaciones a los derechos humanos, se hizo una purga de la policía judicial, y aumentaron los esfuerzos de interdicción contra los traficantes de drogas (Cook, 1997: 521). Para demostrar a ese país que México estaba dispuesto a trabajar en materia de derechos humanos (una de las mayores preocupaciones de Estados Unidos), en 1990 se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), autónoma con respecto a la Secretaría de Gobernación (Covarrubias Velasco, 1999), y la Procuraduría General de la República nombró a un defensor de los derechos humanos (Cook, 1997).

En el contexto de la negociación del TLCAN, México utilizó estas reformas para mostrar su voluntad de resolver algunos problemas para cambiar su imagen frente a Estados Unidos antes de entrar a las negociaciones del tratado, pero nunca intentó reformar a gran escala la corrupción política que permitió el surgimiento de algunos problemas; por eso, deben ser consideradas reformas superficiales, no profundas.

Es interesante observar que estas reformas no alcanzaban las cuestiones de derechos laborales. La principal negativa al TLCAN en Estados Unidos se basaba en la oposición sindical a causa de la precaria situación en materia de derechos laborales en México (y, en segundo término, por la falta de protección ambiental), pero la administración de este país nunca respondió a estas críticas con algún plan para mejorar las garantías o las prácticas laborales. De hecho, cuando comenzaron las negociaciones sobre materia laboral, casi abandonó la mesa de negociaciones al objetar la propuesta de mayor escrutinio por parte de Estados Unidos y Canadá en las relaciones industriales de México (Cameron y Tomlin, 2000).

La red, en algunos casos, influyó en los miembros del Congreso estadounidense para condicionar la autoridad de negociación al presidente (autoridad *fast track*) con respecto a la inclusión de una cláusula social. Los senadores del Partido Demócrata pidieron acuerdos paralelos sobre el trabajo y el medio ambiente que incluyeran un mecanismo de resolución de controversias, con el poder de castigar con sanciones las violaciones a las nuevas normas, y así armonizar las protecciones en las tres naciones

(Lowe, 1997; Hafner-Burton, 2009). A fin de obtener los votos necesarios para aprobar el *fast track*, la administración de Bush aceptó este plan de acción. Mientras las negociaciones del TLCAN llegaban a su fin, comenzaban las reuniones sobre el acuerdo laboral y la cláusula de cooperación ambiental (Cameron y Tomlin, 2000). La red transnacional determinó que el nuevo proceso para la resolución de conflictos, incluido en los dos acuerdos paralelos, ofrecía un nuevo enfoque sobre dónde construir las relaciones que se habían forjado en las campañas anti-TLCAN.⁶ En lugar de disipar la oposición, la aprobación del tratado fortaleció a los grupos de derechos laborales, ya que el nuevo mecanismo para la resolución de conflictos proveyó una oportunidad política para que el acuerdo paralelo hiciera cumplir adecuadamente los principios de derechos laborales incluidos en él (Kay, 2005, 2011; Stillerman, 2003). Las redes comenzaron a colaborar para construir y presentar los casos que pondrían a prueba la voluntad de los paneles del TLCAN en la promoción y protección de los derechos laborales en América del Norte.

MÉXICO ANTE EL ACLAN

A pesar de que las confederaciones laborales fueron invitadas a participar en el proceso de negociación, el ACLAN fue mucho menos completo de como las coaliciones hubieran deseado.⁷ En lugar de desarrollar nuevas normas laborales regionales, el acuerdo laboral paralelo únicamente obligó a las tres naciones a adoptar una “aplicación efectiva” de sus propias leyes laborales nacionales (Compa, 2001).

Aunque los derechos laborales fundamentales están escritos en la Ley Federal del Trabajo, y México ha firmado la mayoría de los convenios laborales fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre derechos laborales, su aplicación es perennemente débil. El proceso del ACLAN proporcionó una potencial segunda fase de compromiso sobre derechos laborales en los tres países. Bajo el proceso del arbitraje del acuerdo laboral, cualquier ciudadano o grupo puede presentar una queja ante la Oficina Administrativa Nacional (NAO), oficinas que el TLC estableció en cada estado para administrar los procesos de arbitraje.⁸ Al recibir una queja,

⁶ Hay una gran cantidad de estudios de caso en que se argumenta que la experiencia con el TLCAN sirvió como catalizador para la creación o renovación de los vínculos sindicales transfronterizos; véase Babson (2002); Compa (2001); Cook (1997); Hathaway (2002); Juárez Núñez (2002); Kay (2005, 2011); Stillerman (2003); Williams (1999, 2003).

⁷ Debido a que la CTM apoyó la postura del gobierno sobre el TLCAN y México no se fiaba de los acuerdos paralelos en general, no participó en la discusión sobre las cláusulas laborales.

⁸ Graubart (2008) proporciona un análisis completo sobre las instituciones que participan de los acuerdos laborales y ambientales y sus mecanismos de aplicación. La NAO en Estados Unidos está ahora a cargo de la aplicación de otras cláusulas laborales y se llama Office of Trade Agreement Implementation (OTAI).

una NAO primero determina si se debe revisar con mayor profundidad la denuncia. Si la NAO estadounidense o canadiense decide revisar el caso, se convoca a una audiencia pública con las partes interesadas e involucradas en la queja y se analizan las alegaciones contenidas en la queja.⁹ Después, se corroboran las afirmaciones para determinar si las acciones del Estado, en el caso presentado, fueron consistentes con las leyes laborales nacionales.¹⁰ Por último, la NAO hace público un informe sobre cómo abordar las cuestiones planteadas en el caso.

Las oficinas de la NAO pueden sugerir tres formas de abordar los temas incluidos en las quejas con los países que han cometido violaciones. Para violaciones de salud y seguridad laboral se encuentra disponible toda una gama de remedios que incluyen: las consultas ministeriales, la revisión del caso por un panel de expertos en asuntos laborales, el caso puede ser sometido a un proceso formal de solución de controversias, o la aplicación de multas y sanciones comerciales.¹¹ Los asuntos que involucran trabajo infantil, disputas sobre el salario mínimo o violaciones de seguridad y salud están sujetos a la solución de controversias, y si aún continúan sin ser resueltas, pueden entrar en vigor las multas y sanciones comerciales (North American Agreement on Labor Cooperation –NAALC–, 1993). Los asuntos relativos a “técnicas laborales”, tales como trabajo forzado, condiciones mínimas de trabajo, discriminación, remuneración de los trabajadores o protección de migrantes se limitan a las consultas ministeriales y evaluación por el panel de expertos (NAALC, 1993). Los derechos colectivos del trabajo, incluyendo la libertad de asociación, el derecho a organizarse y la negociación colectiva, gozan de la menor compensación, pues sólo pueden acogerse a las consultas ministeriales.¹²

Las redes transnacionales utilizaron el proceso de arbitraje como un área potencial para ser aplicada y para presionar a México en el cumplimiento de las normas laborales. Hasta 2012, se habían presentado cuarenta y un peticiones al ACLAN, en su mayoría en contra de México, y principalmente ante la NAO de Estados Unidos.¹³ La mayoría de los casos han sido entregados por las mismas ONG, defensores de derechos laborales, grupos de derechos humanos y sindicatos que encabezaron el movimiento para detener el tratado comercial. El cuadro 1 presenta información descriptiva

⁹ Los casos en contra de México sólo pueden ser revisados por las NAO de Canadá o Estados Unidos.

¹⁰ La NAO de México no convoca ni participa en las audiencias públicas, ya que las considera fuera de los requisitos de procedimiento del acuerdo (NAO México, 2006).

¹¹ Las consultas ministeriales son reuniones entre los ministros de Trabajo de los Estados involucrados, y los resultados de dichas consultas son los pronunciamientos oficiales sobre cómo podría resolverse el caso. Bajo ciertas circunstancias, los ministros pueden llegar a tener una sesión especial de consejo ministerial para medidas más rigurosas (NAALC, 1993).

¹² Los críticos vieron el acuerdo como una forma de diluir la legislación nacional mediante el desarrollo de tres tipos de resoluciones para diferentes violaciones de derechos laborales.

¹³ En Nolan Garcia (2011) se encuentra un apéndice con un recuento de los casos presentados hasta 2010.

sobre los casos que fueron aceptados de los cuarenta y un sometidos al proceso de revisión por los comités trinacionales de arbitraje laboral.

Cuadro 1			
CASOS SOMETIDOS AL PROCESO DEL ACLAN, 1994-2012			
Año	Nombre del caso	Estado	Violaciones laborales
1994	Honeywell General Electric Sony	México	Derecho a la libre asociación, estándares mínimos de empleo
1995	Sprint	EU	Derecho a la libre asociación
1996	SUTSP Maxi-Switch	México	Derecho a la libre asociación Imparcialidad de la junta local de conciliación y arbitraje (JLCA)
1997	Gender ITAPSA* Han Young **	México	Discriminación Derecho a la libre asociación, salud y seguridad ocupacional Derecho a la libre asociación, salud y seguridad ocupacional, imparcialidad de la JLCA
1998	SOLEC Apple Growers De Coster Egg Yale INS*	EU	Derecho a la libre asociación, estándares mínimos de empleo, salud y seguridad ocupacional, discriminación Derecho del migrante
1999	TAESA	México	Derecho a la libre asociación, estándares mínimos de empleo, salud y seguridad ocupacional, imparcialidad de la JLCA
2000	Auto Trim	México	Salud y seguridad ocupacional
2001	New York State	EU	Compensación de trabajadores
2003	Puebla,* **	México	Derecho a la libre asociación, estándares mínimos de empleo, salud y seguridad ocupacional, imparcialidad de la JLCA
2003	North Carolina	EU	Derecho del migrante
2005	Hidalgo H2B Visa Workers	México EU	Derecho a la libre asociación, estándares mínimos de empleo, salud y seguridad ocupacional, imparcialidad de la JLCA, discriminación, trabajo infantil Derecho del migrante, trabajo forzado

Cuadro 1
CASOS SOMETIDOS AL PROCESO DEL ACLAN, 1994-2012
(continuación)

Año	Nombre del caso	Estado	Violaciones laborales
2006	North Carolina Public Employees	EU	Derecho a la negociación colectiva
2008	North Carolina	EU	Derecho a la negociación colectiva
2010	SME*	México	Derecho a la libre asociación
2011	H2B visas	EU	Derecho del migrante
2012	Alabama H5.6	EU	Derecho del migrante

* Denota un caso sometido a una revisión en la NAO de Estados Unidos y la de Canadá.
** Denota que está compuesto de dos entregas, el caso original y un suplemento de alegaciones adicionales.

De todas las peticiones entregadas, veinticinco, esto es, el 61 por ciento, fueron aceptadas para una revisión formal.¹⁴ Como se ilustra en el cuadro, la libertad de asociación surgió como la principal queja registrada en la mayor parte de los casos aceptados por las NAO (doce en total), pero especialmente entre los presentados en contra de México. La mayoría de querrelas, en torno a temas de libertad de asociación, refleja la rivalidad política entre sindicatos independientes y sindicatos asociados con el sistema corporativista de este país. La violación del derecho de asociación en México se debe con frecuencia a las disputas sobre los procedimientos de registro de sindicatos independientes que pertenecen al sistema corporativista. La pérdida de recursos económicos para apoyar el clientelismo político tras las crisis económicas de finales de la década de los años ochenta y principios de los noventa ha contribuido a disminuir la dominación política del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a nivel nacional (Shirk y Edmonds-Poli, 2009). Con menos recursos, el partido es cada vez menos capaz de proporcionar beneficios materiales y subsidios gubernamentales a sus clientes, incluyendo a los sindicatos corporativistas.¹⁵

Si bien el sistema de partidos en México ha cambiado radicalmente desde el año 2000 hasta convertirse en un verdadero sistema de varios partidos, en donde el PRI no se considera más una fuerza política hegemónica, al menos a nivel nacional, las fuerzas democratizantes que alteraron el sistema de partidos no han participado en

¹⁴ Tres de los casos: ITAFSA, de 1997; INS, de 1998, y el caso de Puebla, en 2003, se presentaron simultáneamente en dos oficinas de la NAO para dos revisiones independientes.

¹⁵ Mientras que la CTM todavía era capaz de mantener la representación política (Murillo, 2001), la disminución del peso electoral del PRI en el tiempo significó que su canal de poder estaba en peligro. En las décadas de 1970 y 1980, la CTM tenía alrededor de noventa de los escaños adjudicados al PRI; en el 2000, no tuvo más de diecinueve (Shirk y Edmonds-Poli, 2009).

la política laboral de alguna manera significativa (Roman y Velasco Arregui, 2006). Los sindicatos de la CTM no están dispuestos todavía a permitir que los sindicatos independientes ganen terreno en áreas donde mantienen el control monolítico de contratos, en parte para mantener lo que queda de la base política del poder local del partido, y en parte, también, para mantener el peso del partido en el gobierno.

La mayor herramienta de la que dispone el Estado para limitar la sindicalización independiente es el control sobre la administración de las juntas de conciliación y arbitraje (JCA) que regulan el sistema de relaciones laborales. Como es una estructura tripartita, el representante de los trabajadores casi siempre se elige de entre las filas de los más influyentes de la confederación sindical, lo que, por lo general, tiene como resultado una representación sindical tomada de las filas corporativistas. Los trabajadores que se organizan fuera del sistema corporativista a menudo son frustrados por agentes estatales de las juntas locales de conciliación y arbitraje (JLCA), que en ocasiones conspiraron con la administración para negar el registro de sindicatos independientes como entidades legales.

Para los casos en que conciernen cuestiones de libertad sindical, el único recurso posible son las consultas ministeriales, juntas formales entre los secretarios de Trabajo para discutir los problemas asociados con el derecho de libre asociación en América del Norte. Como parte de algunas resoluciones de casos que terminaron en consultas ministeriales, los gobiernos de Estados Unidos y México, y en ocasiones Canadá, han acordado planes de acción detallados para discutir aquellas cuestiones laborales que se ponen de manifiesto en los asuntos que llegan a través del proceso del ACLAN. Desde 1995, los gobiernos de México y Estados Unidos han firmado varios acuerdos que reiteran su compromiso con la libertad de asociación, primero como parte de la resolución del caso Sony, y de nuevo en 1996 para el caso Sprint, en 1997 para el caso SUTSP, y en 2000 para los casos de ITAPSA y Han Young (Nolan Garcia, 2011).¹⁶

El caso de la empresa ITAPSA destaca no solamente por demostrar el problema de la colusión de la JLCA para exacerbar las rivalidades sindicales y las dificultades de registrar un sindicato independiente en México, sino porque representa, con mucho, el mayor número de patrocinadores que cualquier otro caso. Sesenta y cinco grupos en Estados Unidos, México y Canadá firmaron una petición sobre la violación del derecho de libre asociación en ITAPSA, y fue presentado tanto en la NAO de Estados Unidos como en la de Canadá en el año 1997. Aunque el asunto terminó formalmente en consultas ministeriales (como marca el límite para los casos de libertad de asociación), como

¹⁶ Hasta la fecha, los ministros de Trabajo han firmado siete acuerdos ministeriales que los comprometen a implementar actividades de cooperación para educar al público, o entre sí, sobre los aspectos técnicos de la regulación de los derechos laborales y su aplicación en cada Estado.

parte de la resolución México firmó un acuerdo ministerial en el cual se comprometió a promover el registro público de los contratos colectivos. A cambio, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) desarrolló dos sitios web para el registro de contratos: uno permite acceso público a los documentos de registro de los sindicatos, y el otro es una base de datos de los contratos colectivos con información sobre quién posee los derechos de negociación dentro de las fábricas individuales y, en algunos casos, hay acceso a copias de los documentos de registro y los estatutos de cada organización.

El resultado, después de haber recibido y resuelto muchos casos sobre este tema en su contra, serían mejoras en el derecho de libre asociación en México. Más allá de establecer el registro público de sindicatos mencionado arriba, hubo avances en el uso del voto secreto en elecciones sindicales. Muchos casos, incluyendo Maxi-Switch (1996), Han Young (1997), y TAESA (1999), revelaron que durante la elección de la toma de nota, el uso de votos por voz introdujo ciertos elementos de intimidación que luego se convirtió en una de las razones principales de por qué los sindicatos independientes no podían ganar estas elecciones. Citando el Acuerdo Ministerial de 1997 y la declarada intención de México para promover el voto secreto, abogados laborales fueron capaces de lograr un compromiso por parte del gobierno para incluir la libertad de asociación en cualquier agenda política en torno a la reforma laboral (Graubart, 2008). Mientras que todavía no se tocaba el tema de una reforma laboral nacional, la Junta Federal del Trabajo en la Ciudad de México comenzó a ejercer el voto secreto de manera consistente después de 2002 (Hathaway, 2002; Aspinwall, 2013; Maquila Solidarity Network, 2002). Finalmente, la Suprema Corte de Justicia decretó en 2008 que todas las elecciones sindicales deben realizarse por votación secreta, y este procedimiento electoral es ahora una práctica estándar (Aspinwall, 2013).

Una vez que el proceso del ACLAN hizo evidente el trato desigual de los sindicatos independientes frente los funcionarios de las JLCA, el gobierno federal mexicano se sensibilizó más ante la presión emanada del proceso de arbitraje, e inició el camino para democratizar las políticas de regulación sindical. Algunas veces, las autoridades mexicanas fueron más allá de lo estipulado por el ACLAN para responder a las violaciones. Los funcionarios exigían nuevas elecciones sindicales, o reconocían las victorias de la oposición incluso antes de que concluyeran las audiencias de la NAO y se dictaran los pronunciamientos (Compa, 2001).

El caso de Maxi-Switch es un ejemplo. A los trabajadores que intentaron formar un sindicato independiente se les negó el registro en la junta local de Sonora. Cuando el caso llegó al ACLAN y se solicitó una audiencia pública, el gobierno mexicano intervino para resolver la queja, y otorgó el registro al sindicato independiente para evitar la celebración de la audiencia pública (U.S. Department of Labor, 1997). El 16 de abril, dos días antes de que la audiencia pública se llevara a cabo en Washington, la NAO de

Estados Unidos aprobó la solicitud de retiro de la petición, pues el conflicto laboral había “concluido favorablemente” con el reconocimiento del sindicato independiente (*Borderlines*, 1997).

El caso Han Young nos provee de otro ejemplo. Después de que la junta local de Tijuana se rehusara a certificar los resultados de una elección en la cual un sindicato independiente había ganado los suficientes votos para la toma de nota, la Fiscalía General de la Nación intervino al emitir acciones de amparo para suspender la decisión de la junta local de Tijuana (Williams, 2003). Esto hizo que el sindicato independiente y sus partidarios presentaran el caso al ACLAN bajo el rubro de libertad de asociación, y fue aceptado para su revisión a finales de 1997. En ese momento, el gobierno federal presionó a la junta local para iniciar una negociación con el sindicato independiente. La dirección de Han Young y los representantes del sindicato rival de la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC) mediaron un acuerdo, el cual incluía una revocación del caso ACLAN a cambio de reconocimiento oficial del sindicato disidente y pagos extrajudiciales a los líderes de la CROC (Williams, 2003).

Estos tres casos son extraordinarios en cuanto a que tuvieron resoluciones que no son representativas de los casos del ACLAN en su conjunto –las cuales a menudo terminan en consultas ministeriales que no alcanzan a incluir cambios de políticas o prácticas laborales que mejoren las condiciones de trabajo en el nivel local, mucho menos en el nacional. Sin embargo, estas resoluciones son importantes ya que muestran que las autoridades mexicanas no sólo fueron sensibles ante las resoluciones dictadas por el proceso del ACLAN, sino que también implementaron acciones fuera de los canales oficiales para resolver los casos. Esto es especialmente interesante porque bajo el acuerdo paralelo, los casos de libertad de asociación tienen el menor número de canales para su resolución, ya que están limitados a las consultas ministeriales; sin embargo, son estos casos los que a menudo tuvieron resoluciones más drásticas fuera de la estructura institucional del ACLAN.

Una vez que los defensores ganaron una apertura en el diálogo con México, fueron entonces capaces de utilizar el proceso del ACLAN para obligar al gobierno mexicano a explicar la incapacidad del sistema de las juntas de conciliación para emitir decisiones imparciales; asimismo, para hacerlo responder por su aquiescencia a las violaciones del derecho a la libertad de asociación, empujando efectivamente al gobierno a explicarse las cuestiones relacionadas con derechos laborales (Graubart, 2008). Considerando que, en el pasado, el debate sobre la reforma laboral siempre había sido una cuestión interna entre las élites políticas de la STPS, la CTM y Coparmex (Zapata, 2006), es importante señalar que ahora, como consecuencia de los referidos avances, la STPS invita a la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) para participar en las discusiones formales de las políticas laborales (NAO México, 2006).

A lo largo del tiempo, y a medida que estas dinámicas políticas iban siendo extendidas al interior del país, los defensores laborales fueron capaces de contribuir al diálogo político y de cabildear para lograr otros cambios importantes, incluso después de que había terminado el proceso de revisión del ACLAN. Un ejemplo de ello es que en 1998, mientras que en el ACLAN revisaban un caso sobre el uso de pruebas de embarazo como parte de la contratación de trabajadoras en el sector de las maquiladoras, se empezó a cambiar esta práctica en México.¹⁷ Una vez que Estados Unidos y México empezaron las negociaciones bilaterales sobre el tema en el marco de las consultas ministeriales, el gobierno de México hizo público su compromiso de eliminar la discriminación de género en consonancia con los acuerdos internacionales que ha firmado al respecto. Después, creó “Oficinas para asuntos especiales” bajo la STPS para investigar casos de trabajo infantil, de mujeres en la fuerza laboral y necesidades de los trabajadores con discapacidad (U.S. Department of State, 1999); también se creó una oficina independiente para tratar cuestiones de igualdad de género (U.S. Department of State, 2000).

El caso dio respaldo a los esfuerzos de los grupos feministas en la Ciudad de México para presionar al gobierno y que prohibiera la práctica (Hertel, 2006). En 2002, el gobierno de México firmó un acuerdo con el cual el Consejo Nacional de la Industria Maquiladora comprometió a sus integrantes a poner fin a esa práctica; igualmente, varias empresas de Estados Unidos se comprometieron públicamente a poner fin a las pruebas de embarazo en México. En 2003, la STPS había firmado trece acuerdos con los gobiernos estatales para comprometerse en el tema (U.S. Department of Labor, 2007). Finalmente, también en 2003, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación entró en vigor, ley que incluye protección contra la prueba de embarazo obligatoria en todo México, de manera que se prohíbe la práctica por primera vez formalmente (U.S. Department of Labor, 2007).

PASOS HACIA EL RESPETO DE LOS DERECHOS LABORALES EN MÉXICO

Una forma de medir el proceso de socialización de normas es identificar si las acciones que señalan la adhesión a esas normas en el ámbito internacional cumple con las mejoras dentro del país en cuestión. Si México está interiorizando las normas sobre derechos laborales, los efectos se deberían percibir en los intentos por abordar cuestiones sobre su cumplimiento, área en la que México es más vulnerable para la crítica internacional, dado que necesita mejorar la protección a los derechos laborales.

¹⁷ Éste es el caso Gender, sometido a la NAO Estados Unidos en contra de México en 1997.

Como he planteado anteriormente, una vez que se anunciaron las negociaciones del TLCAN, los activistas de Estados Unidos y sus contrapartes en México y Canadá se movilaron y, finalmente, unieron sus fuerzas en un intento por tratar de influir en el curso del debate. La red de defensoría transnacional que a la postre se volvió activa en México no se interesó en este país a causa de los críticos mexicanos del tratado, sino más bien gracias a los grupos preocupados por los derechos humanos, laborales y por temas ambientales, entre otros, que tomaron ventaja de la oportunidad política que el tratado propiciaba para impulsar una agenda política (Stillerman, 2003).

Esto significa que la movilización transnacional en torno al tratado se dio en orden inverso (los activistas del norte se acercaron a sus contrapartes del sur), de tal modo que la represión, crucial en el modelo de derechos humanos, no se encuentra presente. Pero, una vez que hay defensores de los derechos humanos transnacionales en México, el modelo en espiral refleja adecuadamente el caso mexicano.

Como se menciona anteriormente, los Estados reaccionan, en primer lugar, ante la presión internacional negando la existencia de violaciones y rechazando la injerencia internacional en los asuntos locales. Sin embargo, al desarrollarse el caso de la red norteamericana contra el historial de derechos laborales en México, el gobierno de Salinas permaneció en silencio respecto a la aplicación de las normas sobre derechos laborales, aun cuando sí respondió a otras críticas por medio de reformas superficiales, como se previó en la tercera fase. El rechazo de México a la intervención en asuntos laborales internos y sus llamados a la soberanía nacional aparecieron en la mesa de negociaciones, en donde este país casi renunció completamente a participar en el tratado a propósito de la recomendación de nuevas leyes laborales para la región de Norteamérica, y a causa de una propuesta de inspecciones trinacionales (Cameron y Tomlin, 2000).

La CTM, representante de México en los paneles de cláusulas sociales, se rehusó a participar en las mesas redondas para dar forma a los acuerdos (Mayer, 1998). Aún hoy en día, la oficina de la STPS que administra el ACLAN no participa en ninguna actividad no incluida específicamente en el anexo, porque considera que, al hacer visitas y audiencias públicas, Estados Unidos rebasa sus obligaciones en el ACLAN (NAO México, 2006).

Sin embargo, una vez que el NAAALC fue implementado y que las redes de activistas transnacionales que fueron punta de lanza contra el TLCAN desarrollaron estrategias para llevar casos al panel, México fue obligado a ponerse a la defensiva para responder a las críticas en materia de prácticas de derechos laborales. Si bien este país hizo grandes esfuerzos para proyectar una imagen limpia durante las negociaciones del TLCAN e influir en la opinión pública que sobre él se tenía en Estados Unidos, considerando que casi todos los casos que se presentaron en primera instancia concernían a México, así como todas las denuncias sobre libertad de asociación, se percibió que

su gobierno estaba tratando activamente de obstruir las tendencias democráticas del movimiento laboral mexicano en el proceso del ACLAN.

Las autoridades mexicanas a menudo tuvieron que responder a las acusaciones de violación a la libertad de asociación a través de canales presentados en los procesos del ACLAN. En la transición de la fase tres a la cuatro, los gobiernos dejan de negar que hubo violaciones a las normas y hacen frente a sus críticos para justificar las violaciones, luego de lo cual colaboran con ellos para mejorar la protección a las normas; al mismo tiempo, los agentes estatales comienzan a tomar en serio a los grupos internos como interlocutores, pues tienen detrás de sí el apoyo de importantes actores internacionales (Risse *et al.*, 1999: 27-29). La dinámica “de abajo” que emerge en esta fase obliga a los Estados a implementar internamente las normas en la siguiente fase.

En México, la experiencia con el proceso del ACLAN cambió la dinámica política. La presentación de los casos confirió legitimidad a las agrupaciones pues, al ser escuchadas por personajes importantes del gobierno estadounidense, se convirtieron en actores de peso político dentro de México (Kay, 2005; Graubart, 2009).¹⁸ Como tal, el gobierno mexicano ya no pudo ignorar los esfuerzos de los grupos nacionales para obtener su atención y discutir estas cuestiones (Graubart, 2008; Hertel, 2006) sobre todo cuando, al revisar los casos, las NAO *legitimaron* tanto sus quejas como su participación en el proceso (Graubart, 2009).

Al finalizar la revisión de los casos de libertad de asociación interpuestos contra México, este país firmó cinco acuerdos ministeriales que indicaban su promesa de promover la protección de la libertad de asociación, incluyendo el acuerdo de 1997 de acceso a la información pública sobre documentos de registro. De acuerdo con Risse y sus coautores (1999), en la cuarta fase las acciones siguen a los discursos a fin de implementar normas internas. Al prometer dar seguimiento a las resoluciones de casos del proceso del ACLAN mediante acuerdos ministeriales, México estaría incluyendo entre las normas laborales la libertad de asociación, el uso de boletas secretas y el “estado prescriptivo” de la discriminación de género. Pero, al dar seguimiento a estas garantías escritas gracias a esfuerzos internos, garantizando las elecciones secretas, el fin por ley de las pruebas de embarazo y el recurso de discriminación de género mediante mecanismos de quejas, México ha asumido un compromiso que rebasa el estado prescriptivo. Es claro que las prácticas son desiguales, pues incluso estos ejemplos muestran que este país se encuentra detrás en materia de protección de la libertad de asociación, aunque el portal de registros es un paso en la dirección adecuada.

¹⁸ Un importante ejemplo sucedió cuando la administración mexicana se rehusó a permitir que el equipo de la NAO pudiera entrevistar a las autoridades mexicanas durante una investigación del caso de Puebla en 2003. El equipo de la NAO tuvo que recurrir a archivos para encontrar la evidencia que estaban buscando (U.S. NAO, 2007).

Aparentemente, estos casos dan idea de que, desde la entrada en vigor del TLCAN, México ha hecho algunos esfuerzos para demostrar su interés en el respeto a los derechos laborales; pero lo que sería decisivo es que México emprendiera reformas adicionales fuera de los mandatos y límites del ACLAN, si bien, por lo menos existe el indicio de que el país al menos había empezado a institucionalizar las normas de derechos laborales y sus prescripciones (aunque sólo en algunas áreas), por iniciativa propia.

Si México estuviera internalizando las normas de derechos laborales, sus efectos se harían notar como intentos de aplicar la normatividad en el área en la que ha sido más vulnerable a la crítica internacional y en la que más necesitaba mejorar su historial. De hecho, desde que comenzó el proceso del NAALC, el gobierno ha emprendido importantes avances en materia de aplicación de derechos laborales. Por ejemplo, ha aumentado continuamente la disponibilidad de recursos para inspecciones desde que se firmó el TLCAN.

Para consolidar estos esfuerzos, México empezó a incrementar su capacidad en cuanto a extender las prácticas para proteger los derechos laborales en todo el ámbito nacional. Aunque la información detallada sobre el presupuesto para inspección no está disponible antes de 2000, Franco Hijuelos (2001: 321) señala que, a partir de 1993 y hasta 1996, el presupuesto se incrementó en un 250 por ciento. La importancia de la inspección refleja un nuevo énfasis en el incremento entre 2000 y 2001, cuando los fondos asignados a la Dirección General de Inspección Federal aumentaron diez veces, y se mantuvo en ese nivel hasta 2009.¹⁹

Con el aumento del presupuesto, se produjo un aumento paralelo en la capacidad de inspección. Aunque hubo casi un tercio menos de inspectores después de la reorganización del departamento en 2000-2001, en ese último año se inspeccionaron 3023 lugares más de trabajo que en el 2000 (Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2007b). Lo que resulta interesante es que esta tendencia continuó durante la mayor parte de la década del 2000, pues cada año cada vez menos inspectores visitaban más lugares de trabajo. En el primer trimestre de 2009, habían sido inspeccionados 15 432 lugares de trabajo, un aumento del 58 por ciento para el mismo periodo en 2008 (Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2007a). Mientras que la capacidad de inspección de México se considera todavía baja comparada con otros Estados en América Latina (Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2007b), estos datos otorgan evidencia para la afirmación de que el país está aumentando de manera decisiva su capacidad de inspección.

¹⁹ Cálculo de la autora, a partir de los datos del presupuesto federal de México, 2000-2009.

Como una segunda medida, es interesante anotar que se abrieron once juntas de conciliación y arbitraje en 1998, para fomentar un mayor acceso de los ciudadanos a los tribunales laborales (U.S. Department of State, 1999). Aunque, obviamente, el sistema de juntas es parte del problema de garantizar los derechos colectivos, la mayor parte de su responsabilidad reside en mediar las controversias sobre los derechos individuales entre trabajadores y administración, tales como disputas salariales y despidos ilegales. Por esta razón, el mayor acceso a las juntas laborales puede considerarse una medida positiva hacia la protección de los derechos laborales en México. Esta información apoya la idea de que desde que existe el TLCAN, México ha hecho esfuerzos para mostrar respeto por los derechos laborales al aumentar sus iniciativas internas para promover políticas y prácticas laborales que protegen estos derechos. Que estos esfuerzos hayan complementado las mejoras llevadas a cabo por el gobierno en el contexto del acuerdo NAALC, que incluso rebasen los compromisos que éste implica y que se hayan dado en el ámbito interior de manera independiente a las presiones transnacionales, también indica que los intentos de las autoridades mexicanas por mejorar su historial de derechos laborales son independientes de la presión del NAALC o de otras instancias internacionales.

¿HA INSTITUCIONALIZADO MÉXICO LAS NORMAS INTERNACIONALES DE DERECHOS LABORALES?

El uso del proceso del ACLAN en los tres países ha sido fundamental para constituir un foro donde se estudien cuestiones laborales, así como para mejorar los estándares laborales en México. Como describe el modelo, y como muestra el caso mexicano, las mejoras en algunas prácticas laborales fueron posibles, en parte, gracias al trabajo de los actores transnacionales, quienes presionaron a México por medio del ACLAN para realizar cambios al respecto. Al principio fueron superficiales, pero los consistentes esfuerzos durante el proceso del ACLAN empujaron al gobierno hacia reformas más profundas y, en algunos casos, a esfuerzos autónomos. Los elementos fundamentales del modelo –mayor escrutinio internacional y el trabajo de redes de defensa transnacionales– pueden ayudar a interpretar el aumento en la capacidad de respuesta de México con respecto a las violaciones laborales. Sin embargo, la discusión sobre la situación de los derechos laborales en este país durante los años del ACLAN analizados aquí sugiere que no ha internalizado por completo las normas internacionales de derechos laborales, o que su aceptación ha sido irregular, tanto en términos de las prácticas que han mejorado (esto es, las que han sido aceptadas con facilidad), como en los distintos niveles de gobernanza.

¿Pueden estos patrones de resolución proveer evidencia de la socialización de normas en México? El modelo en espiral nos dice que estos cambios positivos pueden representar sólo intentos para desviar las críticas y, a su vez, indicar que la adopción de las normas de protección de los derechos laborales en México no ha avanzado de manera significativa. Sin embargo, para ciertos casos, la evidencia sugiere que la respuesta de su gobierno antes y después del ACLAN refleja la aceptación de las normas, y no es únicamente una respuesta instrumental a la crítica internacional.

Todo ello sugiere que México se está acercando a una mayor institucionalización de la protección de los derechos laborales, como se predice en las prescripciones de la etapa cuatro. Sin embargo, todavía hay muchos progresos por hacer y existen algunos retrocesos en el reconocimiento del derecho de libertad de asociación en los casos más recientes, lo cual evidencia que el gobierno no ha alcanzado aún la quinta etapa de institucionalización de las normas.

Por último, una de las principales críticas a los pactos sociales inscritos en acuerdos comerciales –como el ACLAN– es que éstos sólo son tan buenos como lo sean sus mecanismos de aplicación. Con frecuencia, los acuerdos carecen de “dientes” para castigar a los infractores o responder las quejas (Collingsworth, 2002). Mientras que la crítica se deriva de una posición normativa en la que los acuerdos laborales no son útiles si no se hacen cambios directos en el nivel de la empresa para recontratar trabajadores o realizar el pago de salarios caídos, estos aspectos de cumplimiento no forman parte del acuerdo por razones de soberanía (Weiss, 2003). El análisis de los casos presentado aquí demuestra que la reparación directa era posible, aunque limitada. La experiencia del ACLAN ha dado lugar a cambios en las prácticas laborales en México, lo que podría traducirse en una mayor protección para los trabajadores mexicanos a largo plazo.

En efecto, el acuerdo paralelo creó oportunidades para que las redes transnacionales de defensa establecieran en México un camino para mejorar la aplicación de los derechos laborales, independientemente de qué tan fuerte o efectivo era el acuerdo per se, en términos de sancionar un cumplimiento ligero. Es debido a estos efectos secundarios generados por la presión internacional que los defensores pueden seguir buscando la protección de los derechos laborales mediante los acuerdos comerciales como un camino adicional para mejorar el cumplimiento de dichos derechos.

BIBLIOGRAFÍA

ASPINWALL, MARK

2013 *Side Effects: Mexican Governance under NAFTA's Labor and Environmental Agreements*, Palo Alto, Calif., Stanford University Press.

BABSON, STEVE

2002 "Free Trade and Worker Solidarity in the North American Auto Industry", en Bruce Nissen, ed., *Unions in a Globalized Environment: Changing Borders, Organizational Boundaries, and Social Roles*, Londres, M.E. Sharpe, pp. 17-44.

BAER, M. DELAL y SIDNEY WEINTRAUB

1994 "The Pressures for Political Reform in Mexico" en M. Delal Baer y Sidney Weintraub, eds., *The NAFTA Debate: Grappling with Unconventional Trade Issues*, Boulder, Colo., Lynne Rienner, pp. 159-180.

BORDERLINES

1997 "Maxi-Switch Workers Win Union Recognition", en <<http://www.americaspolicy.org/borderlines/1997/bl37/bl7bbbody.html>>, consultada el 13 de febrero de 2000 y disponible con la autora.

BRYSK, ALISON

1993 "From Above and Below: Social Movements, The International System and Human Rights in Argentina", *Comparative Political Studies*, vol. 26, no. 3, pp. 259-285.

CAMERON, MAXWELL A. y BRIAN W. TOMLIN

2000 *The Making of NAFTA: How the Deal Was Done*, Ithaca, Cornell University Press.

CAMP KEITH, LINDA

1999 "The United Nations International Covenant on Civil and Political Rights: Does it Make a Difference in Human Rights Behavior?", *Journal of Peace Research*, vol. 36, no.1, pp. 95-118.

CLARK, ANN MARIE, ELISABETH FRIEDMAN y KATHRYN HOCHSTETLER

1998 "The Sovereign Limits of Global Civil Society: A Comparison of NGO Participation in UN World Conferences on the Environment, Human Rights and Women", en *World Politics*, vol. 51, no. 1, pp. 1-35.

COLLINGSWORTH, TERRY

2002 "The Key Human Rights Challenge: Developing Enforcement Mechanisms", *Harvard Human Rights Journal*, vol. 15, pp. 183-210, primavera.

COMPA, LANCE

2001 "NAFTA's Side Labor Agreement and International Labor Solidarity", *Antipode*, vol. 33, no. 3, pp. 451-467.

COVARRUBIAS VELASCO, ANA

1999 "El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior", *Foro Internacional*, vol. 39, no. 4, pp. 429-452.

COOK, MARIA LORENA

1997 "Regional Integration and Transnational Politics: Popular Sector Strategies in the NAFTA Era", en Vilas, Hite, Martin *et al.*, coords., *The New Politics of Inequality in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 516-541.

DOMÍNGUEZ, JORGE I. y RAFAEL FERNÁNDEZ DE CASTRO

2009 *The United States and Mexico: Between Partnership and Conflict*, Nueva York, Routledge.

FINNEMORE, MARTHA

1996 *National Interests in International Society*, Ithaca, Cornell University Press.

GRAUBART, JONATHAN

2009 "The Legalization of Transnational Political Opportunity Structures: Mobilization of NAFTA's Labor Citizen Petitions for Domestic Political Gain", en Laura Mac Donald y Jeffrey Ayres, eds., *Contentious Politics in North America*, Nueva York, Palgrave, pp. 177-194.

2008 *Legalizing Transnational Activism: The Struggle to Gain Social Change from NAFTA's Citizen Petitions*, University Park, Penn., University of Pennsylvania Press.

GUROWITZ, AMY

1999 "Mobilizing International Norms: Domestic Actors, Immigrants, and the Japanese State", *World Politics*, vol. 51, no. 3, pp. 413-445.

HAAS, PETER

- 1989 "Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control", en *International Organization*, vol. 43, no. 3, pp. 377-403.

HAFNER-BURTON, EMILIE M.

- 2009 *Forced to be Good: Why Trade Agreements Boost Human Rights*, Ithaca, Cornell University Press.
- 2008 "Sticks and Stones: Naming and Shaming the Human Rights Enforcement Problem", *International Organization*, vol. 62, no. 4, pp. 689-716.
- 2005 "Trading Human Rights: How Preferential Trade Agreements Influence Government Repression", *International Organization*, vol. 59, no. 3, pp. 593-629.

HATHAWAY, DALE

- 2002 "Mexico's *Frente Auténtico del Trabajo* and the Problem of Unionizing Maquiladoras", en *Labor History*, vol. 43, no. 4, pp. 427-438.

HATHAWAY, OONA

- 2002 "Do Human Rights Treaties Make a Difference?", *The Yale Law Journal*, vol. 111, no. 3, pp. 1935-2042.

HERTEL, SHAREEN

- 2006 *Unexpected Power: Conflict and Change among Transnational Activists*, Ithaca, Cornell University Press.
- 2003 "Una contienda acotada: la defensa transnacional de los derechos laborales de las mujeres en las maquiladoras de México", *Región y Sociedad*, vol. 26, no. 16, pp. 153-191.

HILL, DANNY

- 2009 "Estimating the Effect of Human Rights Treaties on State Behavior", ponencia presentada en la 67ª Conferencia Nacional de la Midwest Political Science Association, Chicago, Ill, 2-4 de abril.

JEPPERSON, RONALD, ALEXANDER WENDT y PETER KATZENSTEIN

- 1996 "Norms, Identity, and Culture in National Security" en Ronald Jepperson, Alexander Wendt y Peter Katzenstein, eds., *The Culture of National Security*, Nueva York, Columbia University Press, pp. 33-75.

JOPPKE, CHRISTIAN

1998 "Why Liberal States Accept Unwanted Immigration", *World Politics*, vol. 50, no. 2, pp. 266-293.

JUÁREZ NÚÑEZ, HUBERTO

2002 "Maquila Workers in Mexico: The Prospects of Organization and International Solidarity", *Labor History*, vol. 43, no. 4, pp. 439-450.

KAY, TAMARA

2011 *NAFTA and the Politics of Labor Transnationalism*, Nueva York, Cambridge University Press.

2005 "Labor Transnationalism and Global Governance: The Impact of NAFTA on Transnational Labor Relationships in North America", *American Journal of Sociology*, vol. 111, no. 3, pp. 715-756.

KECK, MARGARET y KATHRYN SIKKINK

1998 *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press.

KOWERT, PAUL y JEFFREY LEGRO

1996 "Norms, Identity and Their Limits: A Theoretical Reprise," en Peter J. Katzenstein, ed., *The Culture of National Security*, Nueva York, Columbia University Press, pp. 451-497.

MAYER, FREDERICK

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

MURILLO, VICTORIA M.

2001 *Labor Unions, Partisan Coalitions, and Market Reforms in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.

NATIONAL ADMINISTRATIVE OFFICE (NAO), MÉXICO

2006 Entrevista, Ciudad de México, 16 de julio.

NATIONAL ADMINISTRATIVE OFFICE (NAO), UNITED STATES

2007 Entrevista, Washington, D.C., 1º de julio.

NORTH AMERICAN AGREEMENT ON LABOR COOPERATION (NAALC)

1993 *North American Agreement on Labor Cooperation (NAALC): Between the Government of the United States of America, the Government of Canada, and the Government of the United Mexican States.*

NOLAN GARCÍA, KIMBERLY A.

2011 "The Evolution of United States-Mexico Labor Cooperation (1994-2009): Achievements and Challenges", *Politics and Policy*, vol. 39, no. 1, pp. 91-117.

PRICE, RICHARD

1998 "Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Land Mines", *International Organization*, vol. 52, no. 3, pp. 613-644.

PRICE, RICHARD y NINA TANNENWALD

1996 "Norms and Deterrence: The Nuclear and Chemical Weapons Taboos", en Peter J. Katzenstein, ed., *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Nueva York, Columbia University Press, pp. 114-152.

RISSE, THOMAS, STEVEN ROPP y KATHRYN SIKKINK

1999 *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Nueva York, Cambridge University Press.

ROMAN, RICHARD y EDUR VELASCO ARREGUI

2006 "The State, the Bourgeoisie, and the Unions: The Recycling of Mexico's System of Labor Control", *Latin American Perspectives*, vol. 33, no. 2, pp. 95-103.

SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

s.f. a <<http://registrodeasociaciones.stps.gob.mx/regaso/consultaregasociaciones.asp>>, consultada el 10 mayo de 2013.

s.f. b <http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal_contratos.asp>, consultada el 10 de mayo de 2013.

2007a *Avances*, STPS México, Ciudad de México.

2007b "Solicitante identificado con folio en el SISI 001400083407", Oficio no. 0001400083407, disponible con la autora.

SHIRK, DAVID A. y EMILY EDMONDS-POLI

2009 *Contemporary Mexican Politics*, Lanham, Maryland, Rowman and Littlefield.

SHOR, ERAN

- 2008 "Conflict, Terrorism, and the Socialization of Human Rights Norms: The Spiral Model Revisited", *Social Problems*, vol. 55, no.1, pp. 117-138.

STILLERMAN, JOEL

- 2003 "Transnational Activist Networks and the Emergence of Labor Internationalism in the NAFTA Countries", en *Social Science History*, vol. 27, no. 4, pp. 577-601.

U.S. DEPARTMENT OF LABOR, INTERNATIONAL LABOR AFFAIRS BUREAU

- 2007 *Public Report of Review of NAO Submission 2005-03 (Hidalgo)*, Washington, D.C., US NAO.

U.S. DEPARTMENT OF STATE, BUREAU OF DEMOCRACY, HUMAN RIGHTS AND LABOR

- 2000 "Country Reports: Mexico", en <<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2002/18338pf.htm>>, consultada el 21 de enero de 2001.
- 1999 "Country Reports: Mexico", en <<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2002/18338pf.htm>>, consultada el 21 de enero de 2001.

WEISS, MARLEY S.

- 2003 "Two Steps Forward, One Step Back or Vice Versa: Labor Rights under Free Trade Agreements from NAFTA through Jordan via Chile to Latin America and Beyond", *University of San Francisco Law Review*, vol. 37, pp. 689-755.

WILLIAMS, HEATHER L.

- 2003 "Labor Tragedy and Legal Farce: The Han Young Struggle in Tijuana, Mexico", *Social Science History*, vol. 27, no. 4, pp. 525-550.
- 1999 "Mobile Capital and Transborder Labor Rights Mobilization", *Politics and Society*, vol. 27, no. 1, pp. 39-66.

ZAPATA, FRANCISCO

- 2006 "La negociación de las reformas a la Ley Federal del Trabajo (1989-2005)", *Foro Internacional*, vol. 46, no. 1, pp. 81-102.

Una evaluación retrospectiva de la interdependencia económica entre México y Estados Unidos

MARÍA DEL ROSÍO BARAJAS-ESCAMILLA*
MARCELA MARTÍNEZ**
MARITZA SOTOMAYOR***

RESUMEN

En este artículo se analiza la evolución de la interdependencia económica México-Estados Unidos, aplicando índices de concentración de exportaciones e importaciones para el periodo 1980-2010. Los índices evidencian un alto grado de interdependencia asimétrica, que la integración comercial no ha resuelto, aun cuando México se ha esforzado por diversificar su comercio.

Palabras clave: sector externo, inversión extranjera directa, TLCAN, liberalización comercial, integración económica.

ABSTRACT

This article analyzes the evolution of Mexico-U.S. economic interdependence by applying export and import concentration indices for the years between 1980 and 2010. The indices show a high degree of asymmetrical interdependence, which has not been resolved by trade integration, even though Mexico has made efforts to diversify its trade.

Key words: external sector, foreign direct investment, NAFTA, trade liberalization, economic integration

* Departamento de Estudios Sociales, Colegio de la Frontera Norte, rbarajas@colef.mx.

** Departamento de Proyectos Especiales, m3vmm@hotmail.com.

*** Department of Finance and Economics, Utah Valley University, maritza.sotomayor@uvu.edu.

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es analizar los efectos del comercio bilateral sobre la interdependencia económica entre México y Estados Unidos para el periodo 1980-2010, la cual se pensaba se profundizaría debido a la integración comercial iniciada con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Este artículo presenta una evaluación retrospectiva de los flujos de comercio bilateral previos y posteriores al tratado. Para ello, se discuten los trabajos teórico-empíricos publicados sobre el tema y se utiliza el marco teórico-metodológico de Ming Zhang (1995), quien sostiene que la interdependencia económica tiene la capacidad de disminuir el conflicto entre países. Al ser la de México y Estados Unidos una relación de comercio norte-sur, se hubiera esperado una mayor probabilidad de que se establecieran relaciones de conflicto, las cuales un acuerdo de libre comercio podría resolver o por lo menos aminorar (Barbieri, 1996). La contribución de este documento se da a partir de la discusión de los textos teóricos y de las propuestas de mediciones cuantitativas de la interdependencia, que van más allá del análisis de los flujos de comercio. En este sentido, se propone complementar el análisis con la evaluación de la inversión extranjera directa (IED) –que se entiende como parte de los flujos de capital entre países– y del comercio entre fronteras, variables insoslayables en la dinámica que se establece entre ambos países.

Este artículo se organiza de la siguiente forma: en un primer apartado, se hace una revisión teórica del concepto de interdependencia y su evolución, la cual se respalda por la discusión de una serie de autores que han desarrollado esfuerzos de medición de la interdependencia. En el segundo apartado, se explica el modelo teórico-metodológico del cual se parte, explicando la similitud y diferencia del planteamiento de Zhang (1995). En el tercer apartado, se realiza el análisis de resultados, considerando las siguientes variables: importaciones, exportaciones, inversión extranjera directa y comercio entre fronteras. Finalmente, se presentan algunas reflexiones y comentarios finales.

REVISIÓN DE LA LITERATURA TEÓRICO-EMPÍRICA

El concepto de interdependencia económica fue originalmente acuñado por Hirshman (1945), para explicar las relaciones de dependencia que se establecen entre los países, a partir de su comercio internacional. Dicho concepto se recuperó durante los años setenta y tuvo relevancia de nuevo a principios de los noventa gracias a autores como Keohane y Nye (1989), quienes recobraron el concepto y lo utilizan para proponer que, frente a la nueva configuración geopolítica del mundo y ante el creciente proceso

de globalización, las hegemonías no se definirían más a partir de las guerras, sino del comercio, y ello los llevó a profundizar más en el desarrollo de la teoría de interdependencia, incorporando conceptos como *cooperación*, *conflicto*, *actores*, *sensibilidad* y *vulnerabilidad*.

Asimismo, los autores antes mencionados analizaron la relación entre interdependencia-cooperación y conflicto, señalando que si bien la relación de interdependencia económica no resolvía de tajo el conflicto, sí estimulaba la cooperación y con ello reducía el nivel de conflicto.

También se reconoció que toda relación de interdependencia implicaba relaciones de poder entre los países participantes, las cuales podían ser asimétricas y complejas. De alguna forma se reconoció el papel que la política pública y la normatividad podían tener como instrumentos que influyesen en el carácter de la interdependencia, ya que, de acuerdo con Keohane y Nye (1989), ello influiría en la *sensibilidad* y *vulnerabilidad* que cada país experimentaba. Un desarrollo posterior de estos conceptos se dio con Kroll (1993), quien discute que la *sensibilidad* como concepto se entenderá como algo ligado a la interdependencia; mientras que el concepto de *vulnerabilidad* se encuentra dentro del marco de análisis de la dependencia. Por tanto, los conceptos de *cooperación* y *conflicto* se verían desde esa perspectiva.

A pesar de que estos autores no ofrecieron mayor *operacionalización* o propuesta de medición de la interdependencia, fueron otros quienes desarrollaron varias propuestas al respecto. Otros autores también han estudiado los efectos que desencadena la interdependencia económica sobre el nivel de conflicto que se establece entre dos o más Estados-nación. Así, Fairlie y Queija (2007) examinan los efectos que el comercio tiene sobre dicha relación desde tres perspectivas: *a*) quienes consideran que el comercio promueve la paz; *b*) quienes consideran que el comercio tiene un reducido impacto en alentar o disuadir el conflicto entre los líderes y *c*) los neomarxistas, quienes sostienen que el comercio promovería la paz cuando las relaciones entre Estados son simétricas, en tanto que las relaciones asimétricas incrementan la posibilidad de conflicto. Barbieri (1996) analizaba las relaciones de comercio-conflicto o cooperación-conflicto de manera similar a las tres perspectivas mencionadas por Fairlie y Queija; no obstante, considera una perspectiva adicional: la idea de que el comercio es irrelevante al conflicto.

En suma, la interdependencia económica, analizada a través del comercio entre países, incluye (entre los elementos de su análisis) la idea de una relación comercial que pone en evidencia la vulnerabilidad del socio comercial, su sensibilidad para afrontar los cambios que se dan en el mercado internacional y todo ello influye en el establecimiento de relaciones simétricas o asimétricas que se traducen en un incremento o disminución de los conflictos bilaterales.

Respecto de los trabajos empíricos que estudian las relaciones de interdependencia económica asociadas al conflicto, éstos se clasifican a la luz de las diferentes perspectivas ya mencionadas. En este apartado se presentan algunos de los enfoques teórico-metodológicos utilizados para la medición de la interdependencia económica entre varios países.

Uno de los primeros trabajos que ofrece una aproximación cuantitativa de las relaciones de interdependencia fue el de Hirschman (1945), quien analiza el aspecto político del comercio internacional y propone la elaboración de un índice de concentración del comercio, con el fin de identificar el peso de cada país en el comercio internacional y, con ello, observar el nivel de poder alcanzado en el contexto internacional. Las principales variables utilizadas para esa medición son las exportaciones e importaciones, a partir de las cuales se construye un índice de concentración del comercio internacional.

Mark Gasiorowski (1986) analiza también la relación existente entre la interdependencia económica y el conflicto internacional. El autor se concentra en indagar los efectos de las políticas internacionales en términos de interdependencia, al examinar de qué manera éstas afectan el nivel de conflicto entre países. Se examina si el clima de interdependencia tiene la capacidad de propiciar, en mayor o menor sentido, las relaciones de conflicto entre los países involucrados. Gasiorowski encuentra qué incrementos en las interacciones económicas (las cuales mide a través del comercio) están asociados con una disminución en los conflictos cuando algunos de los costosos resultados de estas interacciones son controlados.¹

Desde la perspectiva de la historia económica, Katherine Barbieri (1996) sostiene que la interdependencia económica se relaciona con procesos de paz o conflicto, en los que los lazos comerciales cumplen el papel de facilitar la paz interestatal. Ella examina diversas relaciones bivalentes que se produjeron durante el periodo 1870-1938 y encuentra que los lazos económicos tienen una influencia importante en las disputas entre países con intervención militar, pero no en el caso de las guerras. En términos empíricos, Barbieri recurre al índice de Hirschman para la construcción de un índice de relevancia del comercio y un índice de simetría, con el fin de capturar el nivel de interdependencia entre países. De esta manera, por medio de un modelo multidimensional de interdependencia, con la inclusión de variables de control, se evalúa la relación existente entre interdependencia y conflicto. Destaca que la interdependencia extrema de tipo asimétrica (simétrica) tiende a incrementar (disminuir) los lazos de conflicto.

¹ La evidencia empírica del autor se sustenta en el estudio de indicadores de comercio (exportaciones, importaciones y balanza comercial), así como algunos indicadores que miden conflicto para ciento treinta países, durante el periodo 1948-1977, utilizando para ello una técnica de correlación, combinando la sección cruzada y series de datos nacionales.

Harrison (1988) presenta su propuesta al aplicar la teoría moderna de la negociación vinculada con la teoría de economía política internacional. Este autor muestra que la interdependencia económica asimétrica no implica una negociación que ejerza influencia política sobre otros, por ende, para que el uso de la interdependencia económica se traduzca en influencia política, se requiere que el intercambio de recursos económicos, producto de concesiones políticas, permita a ambas partes el desarrollo de una mejor relación, ello en comparación con la relación que éstas hayan tenido a partir de la distribución de las ganancias que produce una relación económica única.

Un interesante trabajo que dio pie al presente artículo es el de Zhang (1995), quien presenta un análisis del potencial de la interdependencia económica para el desarrollo de una *comunidad de seguridad* en el conjunto de países que conforman la región Asia-Pacífico (China, Japón, Rusia y Estados Unidos). Para ello, Zhang estudia la relación entre interdependencia económica y la cohesión de una comunidad de seguridad, para el periodo 1979-1992, que se extendió hasta 1994. El autor plantea tres hipótesis centrales: a) mayor interdependencia económica de los Estados: *a) más fuerte es la actitud de cohesión de una comunidad de seguridad; b) más fuerte es el comportamiento de cohesión de una comunidad de seguridad; c) a mayor homogeneidad de las actitudes políticas, mayor coherencia en el comportamiento de los cuatro Estados en la región Asia-Pacífico.* Zhang analiza la interdependencia económica a partir de cuatro indicadores comúnmente utilizados para analizar el flujo comercial entre los cuatro países analizados, así como indicadores de la IED.

En este mismo orden, Interdependent Task Force (2012) sugiere establecer una comunidad económica en Norteamérica como una estrategia para afrontar los cambios globales, ante un proceso inevitable e irreversible de la integración entre México, Estados Unidos y Canadá, debido a la evidente profundización de las relaciones que han desarrollado como socios comerciales (a partir de la firma del TLCAN), a la elaboración de una agenda en común sobre temas de seguridad, así como al hecho de que los gobiernos comparten principios comunes como democracias liberales.

Los trabajos relacionados con la estimación cuantitativa de la interdependencia a través del comercio tomaron como aproximación el análisis de los ciclos económicos, así como las redes globales de producción. En el caso mexicano, por ejemplo, la evidencia empírica en la que se muestra un incremento de la interdependencia se da en la frontera norte. Así, Philips y Cañas (2004) aplican un modelo dinámico de factores simples para medir el ciclo de negocios en cuatro áreas metropolitanas de la frontera de Texas y México. El objetivo es medir el grado de integración económica entre las ciudades de la frontera, usando un análisis de correlación, de *cluster* (conglomerado) y espectral. El índice del ciclo de negocios muestra que los cambios en la

región de la frontera están fuertemente correlacionados con los cambios en el estado de Texas y con la economía de Estados Unidos. Los resultados sugieren que las áreas estudiadas están significativamente integradas con las economías abiertas.

Otro estudio de esta índole es el de Gordon Hanson (2001), quien examina varias ciudades de la frontera México-Estados Unidos en el periodo 1975-1977, con el objetivo de evaluar si la integración México-Estados Unidos ha contribuido a la expansión de la actividad económica en la región. De sus resultados se desprende que por un incremento del 10 por ciento de las exportaciones manufactureras de México, el empleo en las ciudades vecinas de la frontera sur de Estados Unidos incrementa del 1 al 2 por ciento. Igualmente subraya que la integración económica contribuye a una relocalización espacial de recursos, ayudando a explicar el patrón de soporte político para los acuerdos de comercio.

Finalmente, algunos autores afirman que México, Estados Unidos y Canadá se encuentran en el primer nivel del proceso de integración, es decir, un área de libre comercio (eliminación de tarifas y cuotas entre las partes); no obstante, el siguiente nivel, un mercado común, implicaría adicionalmente libre movimiento de personas y capital (Atkinson, 1998: 163).

Dentro de esta sinergia de integración, México tendría que enfrentar grandes retos, sobre todo porque llegar a ser parte de un mercado común le implicaría retos importantes, como que las exportaciones mexicanas tienen que recuperar, mantener, incrementar y consolidar su presencia en dichos mercados (Vega, 2010: 304).

Por lo tanto, el concepto de interdependencia económica resulta relevante para el caso de México y Estados Unidos, en cuanto a que ambos países comparten históricamente una relación económica, política y social, que va más allá del comercio bilateral. Sin embargo, estaríamos de acuerdo en destacar la necesidad de una medición bilateral del comercio, con el propósito de comprobar los niveles de esa interdependencia y validar (o no) la evidencia empírica anterior. La literatura teórica y empírica destaca el carácter de las relaciones de interdependencia como simétricas o asimétricas. En suma, con el análisis de los resultados cuantitativos se intenta revisar si se da una convergencia hacia la simetría y, con ello, una reducción de los conflictos, o si se mantiene o se incrementa una situación de asimetría. Dichos análisis se presentan en los apartados subsiguientes.

ÍNDICE DE INTERDEPENDENCIA ECONÓMICA

Aquí se retoman algunas de las perspectivas teórico-metodológicas abordadas con el objetivo de identificar y revisar el nivel y carácter de la interdependencia económica

entre México y Estados Unidos, a partir de analizar las dimensiones del comercio bilateral entre dichos países, como la dirección del comercio, la interdependencia mutua y la asimetría. Así, en este artículo se retoman algunas de las propuestas de operacionalización de un índice de interdependencia planteadas por autores como Barbieri (1996) y Zhang (1995).

Una tarea inicial sería comprobar si existe una mutua dependencia bilateral en el ámbito comercial entre México y Estados Unidos, analizando los indicadores de exportaciones e importaciones totales. Por lo tanto, se intenta identificar la interdependencia económica entre ambos países, observando:

- 1) Los flujos recíprocos de importación y exportación de México y Estados Unidos.
- 2) La participación de las exportaciones e importaciones mexicanas con Estados Unidos respecto del total de éstas.
- 3) La cuantificación de la importancia de los productos mexicanos para el mercado de Estados Unidos.

El análisis se realiza mediante la construcción de cuatro indicadores propuestos en el trabajo de Zhang (1995); en este caso, se utiliza una adaptación de estos indicadores al análisis del comercio bilateral México-Estados Unidos. Estos índices son los que se proponen a continuación.

La concentración geográfica del comercio

De acuerdo con la teoría de la interdependencia propuesta por Zhang, un país que concentra su comercio exclusivamente con sólo un país es extremadamente sensible al desempeño económico del país al que exporta. Mientras que si un país mantiene su comercio exterior diversificado con diferentes países, se reducen los riesgos de dependencia y sensibilidad. En esa medida, se presentan las expresiones (1) y (2) como

$$CE_D = E_{D,F} / ET_D \quad (1)$$

donde el subíndice D significa "doméstico" y el subíndice F significa "foráneo" y
 CE_D = La concentración geográfica de las exportaciones de México hacia Estados Unidos
 $E_{D,F}$ = Exportaciones totales de México hacia Estados Unidos
 ET_D = Total de exportaciones de bienes de México

$$CI_D = I_{D,F} / IT_D \quad (2)$$

donde:

CI_D = La concentración geográfica de las importaciones de México procedentes de Estados Unidos

$I_{D,F}$ = Importaciones totales de México procedentes de Estados Unidos

IT_D = Total de importaciones de bienes de México.

Los coeficientes (1) y (2) propuestos, medidos en porcentajes, tienen un valor de 0 a 1. Cuanto más se acerque al valor de 1 el coeficiente indica una mayor concentración geográfica del comercio de un país respecto de su socio bilateral. Asimismo, un mayor índice de concentración geográfica de las exportaciones muestra cómo los cambios en la actividad económica del país socio traen costosos cambios al primero de ellos y viceversa para el caso de las importaciones.

A partir del análisis de los flujos de comercio bilateral para el periodo 1980-2010, se estudia la tendencia de la participación del comercio de cada país sobre el tiempo, por lo tanto, es posible observar si una relación de comercio bilateral ha llegado a ser, en ambos casos, altamente dependiente (o sensitiva).

La intensidad o nivel de dependencia del comercio bilateral

La intensidad comercial bilateral mide la importancia de los productos exportados o importados en el mercado del país socio. En ese sentido, este indicador no sólo mide el flujo de comercio de dos vías, sino, además, cuantifica la importancia de los bienes comerciados para el mercado del país socio. Para efectos de este trabajo, y de acuerdo con la perspectiva teórica de interdependencia que manejan tanto Keohane y Nye (1989) como Zhang (1995),² este indicador es nuestra medida de dependencia de la demanda de mercado del país con el cual se comercia.

$$IE_{México} = \left(\frac{E_{D,F}}{IT_F} \right) / \left(\frac{E_{D,F}}{ET_D} \right) \quad (3)$$

donde:

IE_D = Índice de dependencia de las exportaciones de México respecto de Estados Unidos

$E_{D,F}$ = Exportaciones de bienes de México a Estados Unidos

² Para la elaboración de los índices de interdependencia que se construyen en este trabajo, nos basamos en el desarrollo teórico-metodológico de Zhang (1995: 199-201).

IT_F = Total de importaciones mundiales de bienes de Estados Unidos

ET_D = Total de exportaciones de bienes de México.

$$IID = (I_{D,F}/ET_F) / (I_{D,F}/IT_D) \quad (4)$$

donde:

$I_{D,F}$ = Índice de dependencia de las importaciones del comercio bilateral México-Estados Unidos

$I_{D,F}$ = Importaciones de México procedentes de Estados Unidos

ET_F = Total de las exportaciones de bienes de Estados Unidos

IT_D = Importaciones totales de bienes de México.

A diferencia de los coeficientes de concentración geográfica, los índices tomarían valores mayores a 1. Los indicadores presentados en líneas anteriores se adaptaron para el análisis bilateral de la interdependencia económica entre México y Estados Unidos.

En la siguiente sección, se analizan los resultados de los índices propuestos, con el objetivo de comprobar nuestra hipótesis de interdependencia.

EVIDENCIA EMPÍRICA DE LA INTERDEPENDENCIA ECONÓMICA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

En este apartado se analizan los resultados de los índices propuestos en la sección anterior, para evidenciar el nivel de interdependencia económica que existe entre ambos países. Asimismo, se incluye en el análisis la IED, considerada como transacciones internacionales que han resultado significativas para México, cuyo origen es principalmente de Estados Unidos. Asimismo, la frontera norte de México y la frontera sur de Estados Unidos es la región donde fue más evidente esta relación de interdependencia y, por ello, se incluyen datos sobre la relación comercial en dicha región.

Como lo apunta Humberto Garza (1996), la relación económica comercial entre ambos países se basa en las características propias derivadas de la cercanía geográfica que comparten y que estimula la complementariedad de sus economías, sus disputas territoriales pasadas, así como los contextos sociales y políticos que estimulan la existencia de intensas interacciones culturales, de personas, bienes, etc. De ahí que sea oportuno un examen de la relación de interdependencia, a partir de los diferentes coeficientes de esta relación comercial bilateral.

Concentración geográfica de las exportaciones e importancia de los productos mexicanos en el mercado estadounidense

En este apartado se presenta un análisis de la evolución de los flujos comerciales que intentan mostrar la interdependencia económica entre México y Estados Unidos. Una particularidad en la relación es su vecindad geográfica, lo cual impone una característica particular a las relaciones de dependencia entre ambos países. El hecho de que compartan límites territoriales y que éstos se encuentren ligados a un contexto histórico de lucha por los mismos, determina la necesidad de que ambos países interactúen,³ y explica, a la vez, la relación de dependencia asimétrica que han establecido a partir del comercio internacional.

Por otro lado, se deben destacar las transformaciones que sufre el sector exportador y que marcan la dinámica de la relación comercial con Estados Unidos.⁴ Entre las principales características de dichas transformaciones se halla el cambio en la composición de las exportaciones (las manufactureras representaron el 32 por ciento en el total exportado de 1980; mientras que en 1998 dichas exportaciones significaron el 89.8 por ciento del total), el crecimiento de la división maquinaria y equipo en el total exportado (el 22 por ciento en 1980 y el 70 por ciento en 1998), la participación de las exportaciones maquiladoras (el 14 por ciento en 1980 y el 45 por ciento en 1998), así como el crecimiento del contenido importado en las exportaciones manufactureras (el 40 por ciento en 1993 a casi el 50 por ciento en 2005).⁵

La gráfica 1 muestra los resultados para el coeficiente de concentración geográfica de exportaciones (CE_D) y el índice de dependencia de las importaciones de Estados Unidos de productos mexicanos (IE_D) para el periodo 1980-2011.

Se presenta en una sola gráfica CE_D e IE_D para evidenciar un proceso contrario de ambas variables. Mientras que para México el mercado de Estados Unidos es el más importante para sus exportaciones, la intensidad o dependencia de Estados Unidos por productos mexicanos en su mercado doméstico es reducida y ha disminuido. El coeficiente CE_D indica que la participación de las exportaciones de México dirigidas al mercado de Estados Unidos en el total de sus exportaciones pasó de 0.53 en 1981 a índices cercanos a 0.9 durante la segunda mitad de los noventa (véase la gráfica 1). En la gráfica 1 se observa que el incremento en el índice más importante se

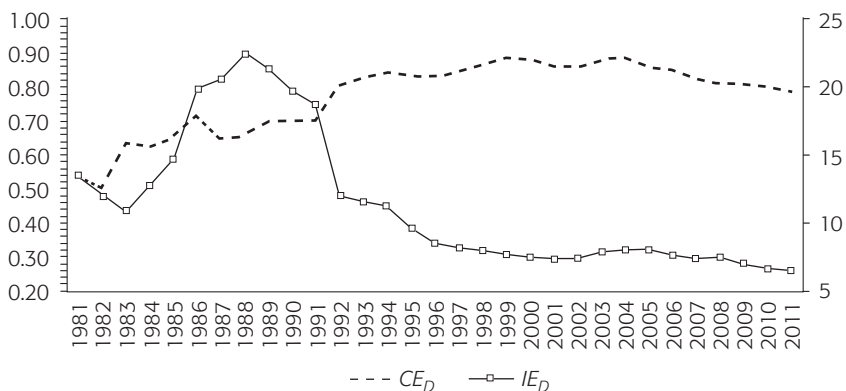
³ Una interacción que no sólo se da en el aspecto económico, pues trata problemas en común, por ejemplo, la migración, el tráfico de drogas, los temas del medio ambiente, entre otros.

⁴ Varios estudios sobre el proceso de liberalización económica emprendido durante estos años dan cuenta de la transformación del sector externo manufacturero (Casar, 1989; Aspe, 1993; Lustig, 1995; Arjona y Unger, 1996; Villarreal, 1997).

⁵ Para nuestro estudio, la desagregación de las importaciones por tipo de bien, se empieza en 1993 y se concluye hasta junio de 2006, conforme a los datos proporcionados por el INEGI.

produce antes de la firma del TLCAN; mientras que a partir de la integración comercial con este país se observa un comportamiento más estable del índice CE_D .

Gráfica 1
CONCENTRACIÓN DE EXPORTACIONES A ESTADOS UNIDOS
E ÍNDICE DE INTENSIDAD DE IMPORTACIONES DE ESTADOS UNIDOS
DE PRODUCTOS MEXICANOS



Fuente: Elaboración propia, con información de United Nations, Commodity Trade Statistics.

Si bien aquí sólo se incluyen los totales exportados, habría que añadir que la estructura de las exportaciones cambió a partir del proceso de apertura comercial que se inició a mediados de los ochenta, cuando la política industrial dirigida a un incremento de las exportaciones manufactureras dio los resultados esperados con un aumento de las exportaciones manufactureras en el total exportado (el 30 por ciento en 1980; el 90 por ciento en 1999 y el 82 por ciento en 2010), mientras que las exportaciones de bienes primarios como la petrolera redujeron su participación (el 58 por ciento en 1980 y el 6 por ciento en 1998), hasta en estos últimos años cuando se recuperó de nuevo su porcentaje, debido a un incremento de los precios internacionales del petróleo (el 14 por ciento en 2010). Más que la integración comercial con Estados Unidos, ha sido evidente que los flujos de exportaciones dirigidas al mercado estadounidense en gran medida se explican por el proceso de liberalización comercial de finales de los ochenta, la flexibilización de la Ley de Inversión Extranjera Directa, la política cambiaria, arancelaria y por el peso de la actividad maquiladora en el proceso exportador (Barajas, 2000; Villareal, 2010); la evidencia empírica demuestra que fueron las políticas de liberalización económica de finales de los ochenta las que sentaron

las bases para el crecimiento del sector exportador, teniendo la firma del TLCAN como la culminación de ese proceso.⁶

Por otro lado, la estrecha relación establecida entre la economía de México y la de Estados Unidos vuelve al primero más vulnerable a los acontecimientos y problemas del desarrollo de su socio comercial. Muestra de ello han sido las diferentes crisis económicas que ha confrontado Estados Unidos, por ejemplo, la de 2001 y, en particular, desde 2007. Con la crisis económica de 2001, el principal impacto se dio a partir de la reducción de las exportaciones del sector maquilador y del número de empleos que producía dicho sector (Cañas *et al.*, 2004; Gruben, 2004). En tanto, la crisis que inició entre 2007 y 2008 ha tenido un impacto más expansivo en la actividad económica de Estados Unidos. Una de las respuestas a la concentración geográfica de las exportaciones en el mercado estadounidense ha sido la búsqueda de nuevos mercados, pues a partir de esta crisis ya tan sólo el 78.8 por ciento de las exportaciones de México se destinan al mercado de Estados Unidos, lo que representa una disminución del 9.6 por ciento respecto de lo exportado en 1998.⁷ Cabe mencionar que México ha buscado diversificar su mercado de exportaciones hacia regiones que serían potencialmente importantes, como el mercado latinoamericano, europeo y asiático. En esta búsqueda, México ha llegado a ser una de las economías más abiertas en el mundo, con mayor cantidad de tratados comerciales firmados.⁸

Como consecuencia de las relaciones de dependencia con su país vecino, las decisiones de política exterior de México se encuentran limitadas, pues las condiciones económicas del país no permiten que exista simetría en la relación económica con Estados Unidos. Esta condición asimétrica se observa en los términos del TLCAN y en los acuerdos y pactos firmados entre ambos países, cuyos términos y condiciones claramente favorecen (directa o indirectamente) a Estados Unidos (Garza, 1996; Vega, 2010).

La gráfica 1 muestra, además, los resultados para el índice de dependencia de las importaciones de Estados Unidos por productos mexicanos (IE_D). Como se advierte, los productos mexicanos que van al mercado estadounidense no son significativos en el total del comercio exterior de dicho país. Aún más, el índice construido muestra un crecimiento del coeficiente para el periodo 1983-1986, y de ahí una caída hasta 1992, lo cual se explica más por los cambios en el denominador del coeficiente (siendo las exportaciones del sector de maquinaria y material de transporte las que dan un salto importante en esos periodos). De tal manera, se concluiría que en la

⁶ Entre los trabajos que presentan una estimación de tipo cuantitativa del impacto de la liberación económica sobre las exportaciones se hallan Casar (1989), OCDE (1996) y Villarreal (1997).

⁷ Una revisión de las exportaciones por país de destino mostrará que a partir de la entrada de China a la OMC, las exportaciones mexicanas hacia el país asiático se han ido incrementando (véase <www.economia.gob.mx>).

⁸ A la fecha, México tiene firmados doce tratados de libre comercio (véase <www.economia.gob.mx>) con varios países del mundo.

mayor parte del periodo estudiado los productos mexicanos no representan, a nivel agregado, un vínculo de dependencia de Estados Unidos hacia México.

En síntesis, si bien el acuerdo comercial significó la apertura del mercado interno estadounidense para la producción mexicana, México no ha destacado en términos de su importancia respecto del total importado por ese país, como sería lo esperado con la firma del TLCAN. Una de las variables que explican este desempeño a partir de 2001 ha sido la entrada de China a la OMC.⁹ Cuando entra en vigor el TLCAN, China aún no se perfilaba como una competencia real para los productos mexicanos en el mercado estadounidense; no obstante, con la entrada de China en la OMC, sectores como el textil se vieron negativamente afectados por la competencia de los productos chinos en este mercado (Hanson y Robertson, 2008; Fonseca, 2010).

Los resultados hasta aquí presentados muestran claramente cómo se ha configurado una relación de interdependencia económica asimétrica entre ambos países y cómo dicha asimetría se ha acrecentado conforme México se integra al comercio en Norteamérica. Mientras que la economía mexicana tuvo como objetivo reestructurarse alrededor del sector exportador, el mercado estadounidense resultó significativo para un crecimiento económico basado en las exportaciones. En contraste, la gráfica 1 también muestra que no ocurre lo mismo para la economía de Estados Unidos, ya que los índices construidos destacan que México tuvo una participación poco significativa en las importaciones estadounidenses que apenas alcanzaron los siete puntos en 2011.

Si bien los índices aquí propuestos enfatizan esta asimetría en los flujos de exportaciones de ambos países, es necesario desagregar la información a nivel regional donde se podrá apreciar que los flujos comerciales provenientes de México son sensiblemente significativos para los estados de la frontera sur de Estados Unidos, situación que se analizará en secciones posteriores. Enseguida se procede a la explicación de los resultados obtenidos en la construcción de un coeficiente de concentración geográfica para las importaciones y de dependencia de las exportaciones procedentes del mercado estadounidense y dirigido al mercado mexicano.

Concentración geográfica de las importaciones y dependencia de las exportaciones procedentes del mercado estadounidense hacia México

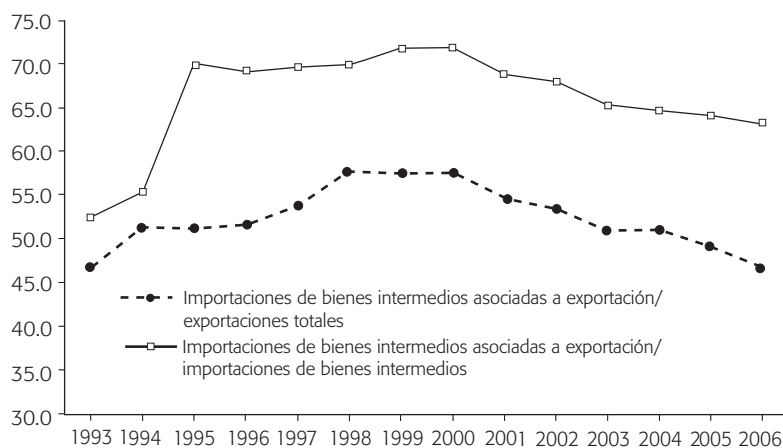
Antes de proceder al análisis de los coeficientes de importación, se hace necesario un contexto de introducción a las transformaciones en el sector que ayudaran a la expli-

⁹ En términos de las importaciones, China pasó de ser el decimoquinto socio comercial de Estados Unidos en 1989, a ser el tercer socio (después de México) (International Trade Administration, 2012).

cación de los coeficientes. Como se ha mencionado, durante la apertura comercial las importaciones procedentes de Estados Unidos debían servir para sustentar el modelo económico basado en la exportación de bienes manufactureros. De tal forma que, durante los periodos de 1981, 1990, 2000 y 2010, los principales productos exportados por Estados Unidos hacia México fueron predominantemente productos manufacturados y de capital, seguidos de bienes manufacturados y en menor medida de productos tales como los combustibles minerales, entre los cuales se encuentra el petróleo. Aún más, las importaciones de bienes de capital y, en mayor medida, de los bienes intermedios, se dirigen a las actividades de exportación. En la gráfica 2 se presentan los datos para el periodo 1993-2006 sobre el desempeño de los bienes intermedios destinados a la actividad de exportación, esto como razón de las exportaciones totales, así como del total de las importaciones de bienes intermedios.¹⁰

Gráfica 2

IMPORTACIONES DE BIENES INTERMEDIOS ASOCIADAS A LAS EXPORTACIONES



Fuente: Elaboración propia, con información de United Nations, Commodity Trade Statistics.

La gráfica 2 muestra cómo las importaciones de bienes intermedios desde Estados Unidos representaron más del 50 por ciento del total exportado de dicho país para la mayor parte del periodo. Durante los años de la crisis económica del 2000-2002

¹⁰ Los datos provienen del Anexo Estadístico de los Informes de Gobierno. No se encuentran cifras desagregadas posteriores al año 2006. Si bien están generadas por el Banco de México, ya no forman parte de sus estadísticas publicadas.

en Estados Unidos, se produjo una reducción en los flujos de comercio con este país.¹¹ No obstante, no es posible negar que en el periodo al que se refiere este estudio se importaba para sostener el modelo económico basado en las exportaciones manufactureras, así como para cumplir con el papel asignado en las redes globales de producción. De igual manera, lo muestra la razón entre las importaciones de bienes intermedios asociados a la exportación como porcentaje del total de bienes intermedios importados. En promedio, para el periodo 1993-2006 éstas constituyen entre el 65 y el 70 por ciento del total de bienes intermedios.¹²

Luego de la recuperación económica, las importaciones siguieron cumpliendo su papel de soporte a la exportación de productos manufactureros, mientras que la reducción gradual de aranceles que el calendario del TLCAN marcaba, permitía la entrada de un mayor número de bienes al mercado mexicano, intensificándose de esta forma la concentración geográfica de las importaciones con este país.

La gráfica 3 muestra los resultados para los índices de concentración geográfica de las importaciones (CI_D) y dependencia de las importaciones procedentes de Estados Unidos hacia el mercado mexicano (II_D). Con estos índices, se evidencia que las importaciones procedentes de Estados Unidos resultan altamente significativas para el mercado de México, así como para su producción dirigida a la exportación.

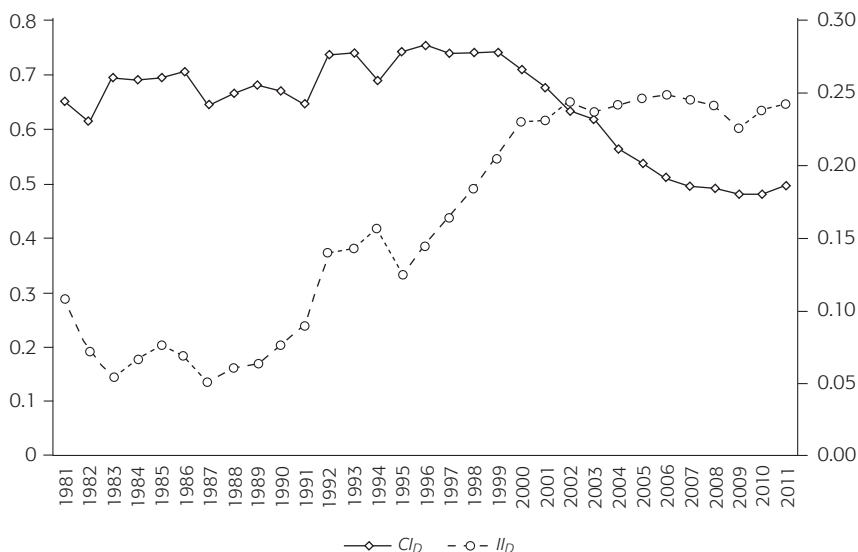
Si bien la gráfica 3 refleja cómo el coeficiente de concentración geográfica CI_D ha disminuido significativamente a partir de 2001, no es posible deducir que lo que se produce es una diversificación de las importaciones procedentes de terceros países, ya que de acuerdo al índice II_D (gráfica 3), se destaca que los productos del mercado de Estados Unidos han aumentado su importancia en el mercado mexicano. Se reitera que un elemento clave en la evolución de dichas importaciones ha sido la entrada de China a la OMC en 2001 (Fonseca, 2010), periodo en que las exportaciones tanto de México hacia Estados Unidos y viceversa empezaron a tener una menor participación respecto de las exportaciones totales de ambos países, ya que de inmediato el mercado asiático fue atractivo para las filiales de los grandes corporativos.

¹¹ Entre las referencias sobre los efectos de esta crisis en la economía mexicana, en particular para sectores que se dirigen a la exportación como la maquiladora, véanse Acevedo (2002), Mundra y Gerber (2010) y Pérez (2006).

¹² De hecho, se generó un saldo negativo en la cuenta corriente, aunado a un tipo de cambio fijo insostenible a finales de 1994, cuando se procedió a la devaluación del peso mexicano.

Gráfica 3

CONCENTRACIÓN DE IMPORTACIONES DE ESTADOS UNIDOS
E ÍNDICE DE DEPENDENCIA DE EXPORTACIONES DE ESTADOS UNIDOS A MÉXICO



Fuente: Elaboración propia con información de United Nations, Commodity Trade Statistics.

Asimismo, la política de China en la economía global de *hands-on* (como la devaluación de su moneda), contraria a la de México de *hands-off*, trajo como consecuencia la pérdida para México de una porción significativa del mercado estadounidense, de tal forma que a partir de 2007 China desplazó a México como segundo socio comercial (Hernández, 2012). Con ello se produjo un efecto de sensibilidad indirecta en su relación de interdependencia con Estados Unidos.

El incremento en la competencia por el mercado mexicano no ha sido suficiente para restar la importancia de los productos estadounidenses hacia el mercado mexicano. Prueba de ello se muestra en la gráfica 3, al observar que el coeficiente II_D aún tiene un valor de 0.50 hacia 2011, a diferencia del coeficiente IE_D , en el que se evidencia la presencia de comportamientos contrarios, cuyo resultado es el valor del índice que se va reduciendo para el periodo estudiado. En el caso de II_D , se presentan dos comportamientos que se complementan para resultar en un valor del índice que se incrementó durante el periodo estudiado y que permanece más o menos estable a partir de 2001.

En el caso de la dependencia de las importaciones de productos estadounidenses, se presentan dos situaciones: 1) se tiene un incremento de los flujos de bienes de

Estados Unidos hacia México respecto del total de lo enviado al resto de los países y, 2) se presenta un incremento de la participación de las importaciones de estos bienes procedentes de Estados Unidos respecto del total importado por México; en conjunto, se tiene como resultado una marcada dependencia de las importaciones de productos estadounidenses.

Los índices hasta aquí presentados han contribuido a explicar que la relación de interdependencia económica es compleja en varios sentidos: en primer lugar, resalta la posición de vulnerabilidad de la demanda por las exportaciones mexicanas y la relativa importancia de los productos mexicanos en el mercado de Estados Unidos. En segundo, si bien el coeficiente de concentración geográfica indica que México ha reducido la participación de las importaciones procedentes de Estados Unidos, el índice de dependencia indica que la importancia de los productos importados para el mercado mexicano se ha mantenido en los últimos años, todo lo cual da por resultado una situación de interdependencia asimétrica que existe entre ambos países y que se sostiene y no se ha resuelto después de la firma del TLCAN.

Con el fin de complementar el análisis presentado, se incluye un análisis sobre el comportamiento de los flujos comerciales en la región fronteriza que comparten ambos países.

Exportaciones e importaciones de los estados de la frontera sur estadounidense a México

Como se ya se indicó, una de las contribuciones de este trabajo es incluir, además de la cuantificación de los índices de interdependencia, las variables complementarias que nos permitan realizar un análisis más íntegro de la relación de interdependencia entre México y Estados Unidos. En este apartado se concentra el análisis por regiones, donde se destaca la frontera norte de México y los estados de la frontera sur de Estados Unidos, los cuales representan para ambos países una participación importante en el total comercializado, tanto en términos de manufacturas como de servicios. La relación comercial de las regiones fronterizas México-Estados Unidos da cuenta de las grandes diferencias entre ambos países, a pesar de las cuales existe una larga lista de momentos de cooperación o conflicto en torno a las problemáticas en común, incluyendo las derivadas de la relación comercial. Asimismo, Hanson (1996) encuentra que la dinámica de las exportaciones manufactureras de la frontera norte ha sido significativa en la generación de empleos en las ciudades de la frontera sur de Estados Unidos.

Al analizar la estructura de las exportaciones por estado de la frontera sur de Estados Unidos en datos relativos, cabe observar a México como principal mercado

de los productos de los cuatro estados de la frontera sur de Estados Unidos, ejemplo de ello es que, en promedio para el periodo 1999-2011, el 60 por ciento del total exportado a México por Estados Unidos corresponde a estos cuatro estados de la frontera.

Cuadro 1
FLUJOS COMERCIALES DE LOS ESTADOS DE LA FRONTERA
SUR ESTADUNIDENSE HACIA MÉXICO

Estado	Porcentaje de exportaciones		Porcentaje de importaciones	
	2000	2011	2000	2011
Estados Unidos	100	100	100	100
Texas	43.64	44.26	42.75	44.10
California	15.63	13.07	15.68	13
Arizona	4.18	3.02	4.16	3
Nuevo México	0.11	0.24	0.11	0.20
Otros	36.45	39.41	40.95	44.20

Fuente: Elaboración propia, con información de International Trade Administration (2012).

El cuadro 1 muestra los porcentajes de la balanza comercial para dos años representativos: 2000 y 2011, tanto de las exportaciones como de las importaciones de los estados fronterizos del sur de Estados Unidos. Como se advierte, la participación por entidad no ha variado significativamente en estos dos años. En el mismo cuadro 1 se observa que el principal exportador es el estado de Texas. A nivel sectorial, el comercio entre Texas y México es de carácter intraindustrial para el caso de computadoras y equipo electrónico (el 22.52 por ciento en términos de las exportaciones y el 26.56 por ciento, importaciones). Aun cuando lo anterior indicaría un comercio entre países de similar desarrollo, un análisis de los datos a nivel de mayor desagregación daría cuenta de un comercio intraindustrial de corte vertical.¹³ En general, conviene destacar que el comercio de dos vías se establece en mayor medida con California y Texas, lo cual significa que su proceso de integración comercial es más dinámico, en particular para el comercio de computadoras y productos electrónicos, maquinaria de transporte, equipo electrónico, plástico y derivados. México y la frontera norte, en especial, son destinos importantes de centros de ensamble de grandes multinacionales vinculadas a redes globales de producción, las cuales importan

¹³ El comercio intraindustrial de carácter vertical indica que se da un comercio de bienes de diferente calidad o lo que también se conoce como un comercio norte-sur (Sotomayor, 2008).

temporalmente maquinaria y equipo para después exportarlo al país de origen, sin que esto signifique que en México se realiza el total de las etapas del proceso de producción (Barajas, 2000).

En el plano regional, los principales estados importadores de mercancías mexicanas hacia Estados Unidos son Texas, California, Michigan y Arizona, que adquieren más del 60 por ciento de las exportaciones que México realiza a este mercado. En particular, Texas ha incrementado la participación de sus importaciones, siendo la vía terrestre el principal medio para el intercambio; por otra parte, aunque Michigan no es un estado fronterizo, sus importaciones destacan por la producción de autopartes. Otro elemento destacado es que California y Arizona han disminuido su participación en la importación de productos provenientes de México, lo cual se observa en el cuadro 2.

Porcentaje de exportaciones							
Destino	Arizona	Destino	California	Destino	Nuevo México	Destino	Texas
Mundo	100	Mundo	100	Mundo	100	Mundo	100
México	33.56	México	16.22	México	22.20	México	34.82
Canadá	12	Canadá	10.85	Israel	21.15	Canadá	8.81
China	5.64	China	8.92	Canadá	16.84	China	4.36
Japón	4.70	Japón	8.23	China	4.29	Brasil	4.01
Reino Unido	4.46	Corea del Sur	5.30	Otros	35.52	Holanda	3.50
Alemania	4.33	Hong Kong	4.82			Corea del Sur	2.96
Otros	35.31	Otros	45.67			Otros	41.54
Porcentaje de importaciones							
Mundo	100	Mundo	100	Mundo	100	Mundo	100
México	35.10	China	34.16	China	32.84	México	29.04
China	13.86	Japón	11.33	Canadá	15.43	China	11.40
Japón	9.74	México	9.57	México	13.71	Venezuela	5.79
Canadá	7.83	Canadá	5.83	Japón	7.98	Arabia Saudita	4.94
Malasia	6.60	Corea del Sur	3.35	Holanda	6.57	Canadá	4.67
Otros	26.87	Otros	35.75	Otros	23.48	Otros	44.15

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de International Trade Administration (2012).

Por otra parte, del total de las importaciones de cada estado de la frontera sur estadounidense, sólo Texas (el 29.04 por ciento) y Arizona (el 35.10 por ciento) guardan una estrecha relación comercial con México; en tanto, para los estados de California y Nuevo México, China es el principal socio comercial, y en el caso de estos últimos, México ocupa el tercer lugar como país-origen de sus importaciones. Cabe subrayar que México es el principal destino de las exportaciones de tales estados, lo que es entendible por su localización geográfica y la ventaja comparativa que significa la cercanía geográfica entre estados fronterizos de ambos países. A pesar de esta ventaja comparativa, que se observa en el cuadro 2, se encuentra que no es la misma dinámica a la inversa, pues México es sólo el principal origen de mercancías importadas para Texas y Arizona; mientras que para estados como California y Nuevo México los productos mexicanos ocupan ya no el primero, sino el tercer lugar de país-origen de los productos importados, siendo China, Japón y Canadá los principales mercados de origen.

También, resulta importante analizar cuál es el contenido del comercio en el ámbito fronterizo, encontrándose evidencias de especialización productiva. Por ejemplo, estados como Arizona importan principalmente productos agrícolas (el 34.34 por ciento), pero también resulta significativa la importación de equipo de transporte (el 15.8 por ciento); en el caso de Nuevo México, se observa que, del total de las importaciones procedentes de México, el 30.32 por ciento se concentran en equipo de transporte; en tanto, el 21.8 por ciento corresponde a productos animales. Cabe observar que, en tanto las exportaciones de los estados de la frontera sur de Estados Unidos a México son diversificadas, no existe el mismo efecto respecto de las importaciones procedentes de este segundo país.¹⁴ Aunque ambos países se han esforzado por minimizar sus diferencias o conflictos (derivados de imposiciones por barreras no arancelarias), con la finalidad de continuar con la vigencia del TLCAN, en su momento se ha puesto en evidencia la asimetría de la relación, pues, en términos del contrato, el TLCAN no considera esos elementos (como la movilidad de la fuerza laboral o el libre flujo de personas), y ha impuesto obstáculos a la libre movilidad del transporte de carga.

Además de todo ello, ambos países tienen ante sí un reto importante: facilitar los movimientos de bienes, servicios y personas a lo largo de la frontera, así como detener el trasiego de drogas y ordenar el flujo migratorio. En ese sentido, las políticas que se apliquen serán significativas (Turner y Díaz, 2009) para promover la coopera-

¹⁴ Cabe reconocer que después de la entrada en vigor del TLCAN (en 1994), tanto México como Estados Unidos han enfrentado controversias relacionadas con el comercio, entre las que se hallan las barreras a la entrada de productos como los aguacates mexicanos, atún, carne porcina, harina de trigo, petróleo y, recientemente, el jitomate. A ello se deben agregar temas como la libre circulación del transporte mexicano dentro del territorio estadounidense y los temas de liberación de precios del azúcar en México (USMCO, 2012).

ción, que es consistente con una ampliación de la interdependencia entre ambos países, esto con menor asimetría.

Inversión extranjera directa

La IED es considerada otra variable que explica la relación de interdependencia bilateral, en la medida en que promueve un aumento de los flujos de comercio entre ambos países, pero también es una muestra de la asimetría que impone dicha variable. En este apartado se pone especial atención a los flujos de IED que se dirigen a las actividades de transformación y las que están ligadas a la producción para la exportación. En el caso de México, la IED fue evidente por la importancia de la actividad maquiladora en el total del comercio entre nuestro país y Estados Unidos.¹⁵ Mientras que la liberalización económica emprendida a fines de los ochenta sentó las bases para un ambiente favorable al capital extranjero, el TLCAN lo hizo de forma particular al incrementar los flujos de inversión dirigidos a los sectores productivos de transformación y, en buena medida, para la actividad maquiladora. El cuadro 3 muestra la serie de datos para los años en los que se tiene la desagregación respecto de la IED, la cual se dirige a la maquiladora.¹⁶

Entre las principales características de la IED que se recibe de Estados Unidos destaca su alto porcentaje de participación respecto del total nacional (véase el cuadro 3), ya que cerca del 60 por ciento de la IED provino de aquel país. En virtud de que se tienen los datos desagregados a nivel de la maquiladora, se diría que la IED de Estados Unidos ha sido significativa para este sector, incluso cabe señalar que los ciclos económicos se reflejan en estos porcentajes, puesto que la IED destinada a la maquiladora disminuyó en 2001 (de 2000 a 2001, del 20 al 8.7 por ciento), año en que hubo una caída en la actividad económica de Estados Unidos. La industria maquiladora ha sido, en general, para el periodo 1994-2006, receptora de casi la tercera parte del total de la IED. Una explicación de este desempeño radica en su concentración en las actividades relacionadas con la industria automotriz (productos metálicos, maquinaria y equipo), que tradicionalmente es la que ha establecido más partes y componentes de la producción en México.

¹⁵ Las exportaciones del sector manufacturero (vía maquiladoras) constituyeron cerca de la mitad del total de bienes exportados hacia Estados Unidos, esto a mediados de los noventa; mientras que porcentajes similares se encuentran también para las importaciones manufactureras (Sotomayor, 2008). Ciertamente se suscitó un comercio intrafirma entre las filiales establecidas en el país receptor y la casa matriz, que se corresponde con una integración vertical de la producción.

¹⁶ Como ya se dijo antes, el INEGI dejó de registrar las operaciones dirigidas a la actividad maquiladora hasta 2006.

Cuadro 3
PORCENTAJES DE IED 1994-2006

Año	IED de Estados Unidos	IED de Estados Unidos en maquila	IED maquiladora/manufacturero	Frontera norte/total nacional	Frontera norte/IED maquiladora
1994	46.73	16.6	14.42	19.18	40.14
1995	65.79	21.71	28.15	29.27	51.34
1996	66.97	23.5	29.85	24.38	68.46
1997	61.42	18.73	23	33.59	36.97
1998	65.08	35.35	40.97	31.66	67.73
1999	54.04	32.59	30.27	30.71	50.44
2000	71.79	19.87	29.85	31.42	42.28
2001	71.8	8.72	36.56	14.94	41.87
2002	55.23	13.79	23.5	19	38.74
2003	54.61	20.67	26.7	25.01	43.22
2004	36.85	24.05	17.87	15.59	56.05
2005	47.89	22.14	25.66	34.08	29.7
2006	64.22	20.68	29.83	28.19	46.66
Promedio 1994-2006	58.65	21.42	27.43	25.93	47.2

Fuente: Elaboración propia, con información de la Secretaría de Economía.

En el marco del análisis de la IED por regiones, su evolución en la frontera norte merece especial atención, pues en gran medida el crecimiento económico se ha generado a partir de la puesta en marcha del programa maquilador, ello con el fin de estimular la industrialización en esa región. Cabe decir que esta iniciativa de México tuvo como respuesta el esquema tarifario de Estados Unidos conocido como 806/807, con el que se permitió que bienes estadounidenses exportados a México fuesen sujetos únicamente de impuestos cuando son importados de México, como bienes terminados (USMCOC, 2012). Aunado a estos regímenes fiscales preferentes, también la construcción de infraestructura, como los parques industriales y servicios públicos, entre otros, han sido factores de atracción para la IED. Este comportamiento de la inversión extranjera directa en términos territoriales muestra también cómo, desde finales de los ochenta, la atracción de la IED es un elemento clave de la estrategia de desarrollo puesta en marcha por el gobierno mexicano (Dussel-Peters, 2000).

Como resultado del análisis anterior, se advierte que en 1994 los estados de la frontera norte recibían únicamente el 20 por ciento de la IED que se derramaba a México,

pero hacia 2000, esta participación se incrementó al 31 por ciento, lo cual es un porcentaje significativo de casi el doble de la inversión. El promedio para el periodo ha sido del 26 por ciento, a raíz de la caída de los flujos de IED en 2001. Entre los estados de la frontera más favorecidos por esta inversión se encuentran Nuevo León, Chihuahua y Baja California. Por último, si se consideran los flujos de IED aplicados a la maquiladora asentada en los estados fronterizos del norte de México, entonces los porcentajes de participación se elevan a casi el 50 por ciento para el promedio del periodo. Ello da cuenta de la importancia de la actividad maquiladora en el desempeño económico de estos estados.

De nueva cuenta, hay evidencia de la fuerte dependencia económica de México respecto de su país vecino, en términos de recepción de la IED, pues de Estados Unidos proviene la mayor parte del capital invertido y esta participación se encuentra sujeta a las condiciones económicas, así como a la relación económico-política entre ambos países.

REFLEXIONES FINALES

En los apartados anteriores se presentó un análisis sobre el contexto de la interdependencia económica entre México y Estados Unidos, con base en la evolución de las principales variables que reflejan esta dinámica. Para ello fue necesaria una previa revisión de la literatura teórico-metodológica, lo que nos ha permitido rescatar diferentes aproximaciones de la interdependencia y su medición.

Entre los principales hallazgos, ha sido posible identificar que un incremento en las relaciones comerciales entre los países trae consigo una disminución en el conflicto cuando los costos de estas relaciones son controlados, en tanto que en las relaciones donde existe interdependencia extrema es posible que las situaciones de conflicto aumenten.

Asimismo, de esta revisión destacamos los conceptos de sensibilidad y vulnerabilidad, en la medida de lo que se esperaría de la relación de interdependencia entre México y Estados Unidos. Estos conceptos nos han permitido analizar los coeficientes de interdependencia, más allá de sus valores como flujos comerciales, para de esta manera calificar el carácter de esta relación comercial. Además de corroborar la dependencia de las exportaciones mexicanas respecto del mercado estadounidense, cabe agregar que tal dependencia es vulnerable, ya que cambios positivos o negativos en dicho mercado acarrearán consecuencias positivas o negativas en la demanda de productos mexicanos. Aún más, en términos de una medida de sensibilidad, México se encuentra en una posición desventajosa frente a Estados Unidos, como se ha

reflejado en la forma en que cada país ha afrontado las crisis económicas. Por último, la dependencia o intensidad de las exportaciones revela que la interdependencia es asimétrica, ya que las exportaciones mexicanas no son significativas para el mercado de Estados Unidos.

Por otro lado, cuando se analizan las importaciones hechas por México de los bienes procedentes de Estados Unidos, se comprueba que se mantiene una concentración geográfica de las importaciones. Si bien cabría matizar que esa concentración ha disminuido en los últimos diez años, el mercado mexicano aún es significativo para los productos estadounidenses. Este hecho, aunado a la intensidad de las importaciones, da como resultado que exista una dependencia de las importaciones estadounidenses. En esa medida, se genera de nuevo una posición de vulnerabilidad para México, mas no para Estados Unidos, ya que lo que este último destina a México no constituye un porcentaje significativo del total enviado al resto del mundo.

En este artículo se ha considerado como variable complementaria para el análisis de la interdependencia económica la presencia de flujos de IED, por ser Estados Unidos la principal fuente de esos flujos. Uno de los resultados a destacar ha sido que, gracias a la flexibilización de las leyes de inversión extranjera, la entrada de capitales de Estados Unidos incrementó, de manera particular para la industria de la transformación, así como para la producción maquiladora. En el aspecto regional, los estados de la frontera norte han sido, en términos relativos, los principales receptores de este flujo, pues la producción maquiladora se concentra en esa franja. Los conceptos de vulnerabilidad y sensibilidad sí se aplican en este caso, pues se ha visto cómo los cambios en la dinámica de la economía estadounidense han impactado en una disminución de la inversión.

Por todo lo anterior, se concluye que, derivado de la relación económica, política y social entre México y Estados Unidos, se pone en evidencia la necesidad de la construcción de una agenda bilateral que atienda no sólo los problemas comunes entre ambos países, sino que además defina las directrices para una mayor cooperación económica en la región, con miras en el avance de la disminución de las asimetrías entre estos países vecinos.

En esa medida, es relevante conjuntar esfuerzos (academia y gobierno) para identificar los sectores y áreas donde es posible mejorar los términos de interdependencia que se traduzcan en una relación más simétrica entre ambos países.

BIBLIOGRAFÍA

ACEVEDO, ERNESTO

2002 "Causas de la recesión en la industria maquiladora", *Momento Económico*, noviembre-diciembre, pp. 11-25.

ARJONA, LUIS y KURT UNGER

1996 "Competitividad internacional y desarrollo tecnológico: la industria manufacturera frente a la apertura comercial", *Economía Mexicana*, nueva época, vol. 5, no. 2, pp. 187-220.

ASPE, PEDRO

1993 *El camino mexicano de la transformación económica*, México, FCE.

ATKINSON, GLEN

1998 "Regional Integration in the Emerging Global Economy: The Case of NAFTA", *The Social Science Journal*, vol. 35, no. 2, pp. 159-168.

BARAJAS, MARÍA DEL ROSÍO

2000 "The Global Productive Networks in the Electronics Industry: The Experience in the Binational Region Tijuana-San Diego", School of Social Sciences, University of California, Irvine, tesis doctoral.

BARBIERI, KATHERINE

1996 "Economic Interdependence: A Path to Peace or a Source of Interstate Conflict?", *Journal of Peace Research*, vol. 33, no. 1, pp. 29-49.

CAÑAS, JESÚS, R. CORONADO y R. WILMER

2004 "Maquiladora Downturn: Structural Change or Cyclical Factors?", *International Business and Economics Research Journal*, vol. 3, no. 8, pp. 27-46.

CASAR, JOSÉ I.

1989 *Transformación en el patrón de especialización y comercio exterior del sector manufacturero mexicano, 1978-1987*, México, Nacional Financiera, SNC-Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales.

DUSSEL-PETERS, ENRIQUE

2000 "La inversión extranjera en México. División de desarrollo productivo y empresarial", CEPAL, no. 80, octubre.

FAIRLIE, ALAN y SANDRA QUEIJA DE LA SOTTA

2007 *¿Relaciones económicas Perú-Chile: Integración o conflicto?*, Lima, Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas.

FONSECA, FABRICIO

2010 "Reflejos de la interdependencia económica en las relaciones China-Estados Unidos durante la primera década del siglo XXI", Asociación Latinoamericana de Estudios de Asia y África, XIII Congreso Internacional de ALADAA.

GARZA, HUMBERTO

1996 "La política exterior de México: entre la dependencia y la diversificación", *Foro Internacional*, vol. 36, no. 4, pp. 641-666.

GASIOROWSKI, MARK

1986 "Economic Interdependence and International Conflict: Some Cross-national Evidence", *International Studies Quarterly*, vol. 30, no. 1, pp. 23-38.

GRUBEN, WILLIAM

2004 "Have Mexico's Maquiladoras Bottomed Out?", *Southwest Economy*, enero-febrero, pp. 14-15.

HANSON, GORDON

2001 "U.S. Mexico Integration and Regional Economies. Evidence from Border-City Pairs?", *Journal of Urban Economics*, vol. 50, no. 2, pp. 259-287.

1996 "Economic Integration, Intra-Industry Trade and Frontier Regions", *European Economic Review*, vol. 40, nos. 3-5, pp. 941-949.

HANSON, GORDON y RAYMOND ROBERTSON

2008 "China and the Manufacturing Exports of Other Developing Countries", NBER (documento de trabajo, 14497).

HARRISON, R.

1988 "Economic Interdependence, Bargaining Power, and Political Influence", *International Organization*, vol. 42, no. 3, pp. 461-483.

HERNÁNDEZ, ROBERTO H.

2012 "Economic Liberalization and Trade Relations between Mexico and China", *Journal of Current Chinese Affairs*, vol. 41, no. 1, pp. 44-96, <<http://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/jcca/issue/view/74>>.

HIRSCHMAN, ALBERT O.

1945 *National Power and the Structure of Foreign Trade*, Berkeley, University of California Press.

INTERNATIONAL TRADE ADMINISTRATION

2012 "Building a North American Community", Council on Foreign Relations-Canadian Council of Chief Executives-Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, en <<http://tse.export.gov>>, consultada el 18 de septiembre de 2013.

KEOHANE, ROBERT O. y JOSEPH S. NYE

1989 *Power and Interdependence*, 2ª ed., Glenview, Ill., Little Brown.

KROLL, JOHN A.

1993 "The Complexity of Interdependence", *International Studies Quarterly*, vol. 37, no. 3, septiembre, pp. 321-347.

LUSTIG, NORA

1995 *The Mexican Peso Crisis: The Foreseeable and the Surprise*, Washington, D.C., The Brookings Institution Press.

MUNDRA, KUSUM y J. GERBER

2010 "Is the Downturn in Maquiladora Employment Cyclical or Structural?", *Indian Growth and Development Review*, vol. 3, no. 1, pp. 21-35.

OCDE

1996 *Trade Liberalization Policies in Mexico*, París, OCDE.

PÉREZ, CUAUHTÉMOC

2006 "Crisis y recuperación de la industria maquiladora de exportación 2000-2004", *Revista de Análisis Económico*, vol. 21, no. 48, pp. 229-256.

PHILIPS, KEITH y JESÚS CAÑAS

2004 *Business Cycle Coordination along the Texas-Mexico Border*, Dallas, Federal Reserve Bank of Dallas.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA (SE)

<www.economia.gob.mx>.

SOTOMAYOR, MARITZA

2008 “Medición del comercio intraindustrial no maquilador de México”, *Investigación Económica*, vol. 68, no. 268, pp. 39-68.

TURNER, ERNESTO y ALEJANDRO DÍAZ

2009 “Desarrollo e integración del norte de México y el sur de Estados Unidos”, *Análisis Económico*, vol. 24, no. 57.

UNITED NATIONS

2013 Commodity Trade Statistics, en <<http://comtrade.un.org/>>, consultada el 18 de febrero de 2013.

UNITED STATES-MÉXICO CHAMBER OF COMMERCE (USMCCO)

2012 “The North American Free Trade Agreement (NAFTA) at Five Years: What it Means for the U.S. and Mexico”, en <www.usmccoc.org>, consultada el 9 de octubre de 2013.

VEGA, GUSTAVO

2010 “2010: balance y perspectivas del libre comercio entre México y Estados Unidos”, *Foro Internacional*, vol. 50, no. 2, pp. 269-324.

VILLAREAL, M. ÁNGELES

2010 *NAFTA and the Mexican Economy*, Washington, D.C., Congressional Research Service.

VILLARREAL, RENÉ

1997 *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México. Un enfoque neoestructuralista (1929-1997)*, Economía Latinoamericana, México, FCE.

ZHANG, MING

1995 *Major Powers at a Crossroads: Economic Interdependence and an Asia Pacific Security Community*, Boulder, Colo., Lynne Rienner.

El multiculturalismo en Canadá: la redefinición de las políticas de la inclusión y sus teóricos

PABLO ARMANDO GONZÁLEZ ULLOA AGUIRRE*

RESUMEN

La transformación del contexto internacional durante la segunda mitad del siglo xx resaltó la necesidad de incorporar el respeto a las minorías, lo cual enfrentó a los Estados liberales a la problemática de integrar esta nueva pluralidad en sus marcos jurídicos nacionales. La dinámica del multiculturalismo en Canadá muestra cómo el liberalismo ha afrontado la incorporación de políticas de aceptación de la diversidad frente a la visión de neutralidad estatal, pero a su vez la perspectiva intercultural de Quebec marca una posición diferente a la multiculturalidad canadiense. En este marco, el presente artículo analiza el proceso de adopción de políticas canadienses del multiculturalismo de la mano de sus teóricos.

Palabras clave: Multiculturalismo, liberalismo, políticas públicas, neutralidad estatal, inclusión, Quebec.

ABSTRACT

The transformation of the international context in the second half of the twentieth century underlined the need to incorporate respect for minorities, confronting liberal states with the problem of integrating this new plurality into their national legal frameworks. The dynamics of multiculturalism in Canada shows how liberalism has dealt with the incorporation of policies to promote the acceptance of diversity in the face of a vision of state neutrality. But, at the same time, Quebec's intercultural perspective is different from Canada's multiculturalism. In this framework, this article analyzes the process of adopting Canadian multiculturalist policies hand in hand with their theoreticians.

Key words: multiculturalism, liberalism, public policies, state neutrality, inclusion, Quebec

* Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, elblop@hotmai.com. Quiero agradecer a Ángeles Góngora Fuentes, Stephanie Jiménez y a León Enríquez su apoyo en la sistematización de información y sus comentarios al texto.

INTRODUCCIÓN

El tema del multiculturalismo en Canadá ha estado en la mesa de debate por lo menos en los últimos cuarenta años, producto, en un primer momento, de las relaciones franco y anglocanadienses, en un contexto en el que la comunidad internacional comenzaba a dar importancia a la inclusión de principios relacionados con el reconocimiento de las minorías¹ dentro de la legislación internacional; ejemplos de ello son, entre otros documentos, la *Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas* de 1992 y la *Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas* de 2007, ambas adoptadas por la ONU. De acuerdo con Jean-François Caron y Guy Laforest, estos dos ejemplos representan la fuerza que está cobrando la idea de que los grupos minoritarios deben ser respetados e integrados, en lugar de marginarlos y excluirlos (Caron y Laforest, 2009: 27), o asimilados, dependiendo del caso.

El debate en torno al multiculturalismo en Canadá ha sido la piedra de toque para una guía del nivel teórico-empírico de la forma en la que debe tratarse tan importante asunto en el orbe. Y es que, a pesar de la gran diversidad cultural en el país de los grandes lagos, ésta no era tomada en cuenta en sus diferentes acepciones antes de los años setenta. Ya sea cultura, etnia o minorías visibles, el punto era prioritariamente una política de tipo asimilacionista: la llamada *anglo-conformity*, que tenía como rasgo esencial “la admisión de los inmigrantes en función de criterios raciales, de modo que se daba prioridad a la población blanca, y se esperaba que éstos abandonasen sus referentes culturales distintivos y que se interesasen en la cultura británica en todos los aspectos: lengua, cultura e ideología” (Oliveras, 2001: 244).

Así, en los años setenta, se da un giro, tanto en Canadá como en muchas de las democracias liberales. Se reconoce que uno de los primeros problemas es la manera en la que se pueden adaptar políticas multiculturales en sociedades regidas por principios asignados a individuos, y más allá de la pertenencia a grupos culturales en los que habitan. La concepción clásica del Estado-nación planteaba la identidad como única e indivisible;² por lo tanto, los grupos “diferentes” que habitan dentro del territorio se percibían como un atentado a la estabilidad:

¹ De acuerdo con Will Kymlicka, un grupo minoritario “se caracteriza no por su número, sino por su posición de subordinación social respecto de un grupo social mayoritario o dominante. Otro rasgo distintivo de las minorías es la existencia de una identidad colectiva compartida o, dicho con otras palabras, una conciencia de pertenencia a una comunidad con características nacionales, lingüísticas, religiosas o étnicas diferentes a las del resto de la población” (Kymlicka, 2003: 44).

² Lo anterior se observa en la obra de Ernest Gellner (2001: 15), texto fundamental para comprender el fenómeno del nacionalismo. En esta obra, el autor define el nacionalismo como “el principio político que sostiene que debe haber congruencia entre la unidad nacional y la política”. También señala que el sentimiento nacionalista es el estado de disgusto cuando se viola este principio, o bien satisfacción cuando se realiza; en este sentido, una de las formas en las que se puede violar es mediante la inclusión dentro de los límites políticos de un Estado, a lo que él denomina “gente ajena”.

Si no existiera la comunidad imaginada,³ los individuos votarían únicamente con base en sus propios intereses y se negarían a someterse a una decisión colectiva a la que no han dado su consentimiento. Es necesario que la decisión tomada por la asociación política esté en los intereses de la comunidad en su conjunto.

Desde esa perspectiva, todo lo que tiene el efecto de dividir “al pueblo” se percibe como anormal, y como una amenaza para el funcionamiento de la justicia redistributiva y la práctica de una democracia saludable, haciendo imposible manejar al Estado (Caron y Laforest, 2009: 32).

El gran debate se presenta entre el liberalismo y el multiculturalismo; bajo las políticas en la aceptación de la diversidad, “se subraya el importante papel que desempeña la pertenencia cultural e identitaria en el proceso de integración de los individuos en una sociedad, hasta el punto de que cabría cifrar el núcleo mismo de la propuesta multiculturalista en la posibilidad de integrar el pluralismo cultural dentro de un modelo de igualdad política liberal” (Morán, 2001: 148).

Lo anterior también se da en consonancia con las nuevas perspectivas mundiales sobre el reconocimiento cultural y el renacimiento o el desocultamiento de las identidades minoritarias en distintas partes del mundo. No obstante, los retos de los Estados ante esta “nueva pluralidad” serían muy complicados (derivados del cambio que acontecía ante la globalización y sus efectos en las estructuras estatales, políticas, sociales, económicas y culturales); sin embargo, resultaba evidente la necesidad de comenzar a teorizar el cambio y la forma en la que los Estados multiculturales pueden lidiar con la diversidad que, cada vez más, implica una gran cantidad de políticas diferenciadas, siendo que antes estas políticas se veían como un atentado contra la hegemonía nacional, como ya se señaló, y la aceptación de los derechos universales.

Algunas de las políticas diferenciadas en pro de la igualdad, o discriminación a la inversa,⁴ buscan alcanzar la construcción de un Estado que por mucho tiempo fue ciego ante la diversidad, es decir, una fuerza estatal que comience a afrontar la diversidad mediante sus instituciones. Como señala Charles Taylor (2009: 77), aquella

³ La comunidad imaginada, un concepto acuñado por Benedict Anderson, alude a que la *nación* es una comunidad construida socialmente, la cual “es *imaginada* porque aun los miembros de la nación más pequeña no conocerán jamás a la mayoría de sus compatriotas, no los verán ni oirán siquiera hablar de ellos, pero en la mente de cada uno vive la imagen de su comunión [y] se imagina como *comunidad* porque, independientemente de la desigualdad y de la explotación que en efecto puedan prevalecer en cada caso, la nación se concibe siempre como un compañerismo profundo, horizontal” (Anderson, 1993: 23-25).

⁴ También conocida como Affirmative Action o “acción positiva”, es un mecanismo que tiene sus orígenes en el sistema jurídico de Estados Unidos y cuyo objetivo es “reivindicar medios de protección para salvaguardar las garantías individuales; fomentar, en definitiva, políticas de apoyo que beneficien a nuestros grupos desprotegidos o vulnerables” (González Martín, 2005).

política “supuestamente justa y ciega ante las diferencias no sólo es inhumana –en la medida en que suprime las identidades–, sino también en una forma sutil e inconsciente, resulta sumamente discriminatoria”.

De esta manera, el multiculturalismo comenzó a verse como una necesidad dentro de las sociedades contemporáneas, en las cuales la democracia equivale a la “capacidad de ligar justicia social, pluralidad (hablar de un nosotros) y respeto-difusión a las diferencias. Por consiguiente, lo importante es no desdeñar los cambios institucionales que se han vertido en sistemas políticos de nuestras sociedades para dar cuenta y gestionar esta nueva legitimidad de la diversidad” (Gutiérrez, 2006: 10-11). La historia de Canadá fue un parteaguas fundamental en esta nueva legitimidad y en la forma en que las comunidades comenzaron a desarrollarse respetando la necesidad de fomentar las políticas de reconocimiento en los diversos países.

No obstante, desde los años setenta, Quebec se reconfiguró a partir del desarrollo del interculturalismo, pues desde su perspectiva, el multiculturalismo no considera su condición histórica dentro del sistema político canadiense, sino que incorpora a los quebequenses de forma agrupada, pero separada de los demás. En este sentido, el multiculturalismo ha sido acusado de generar la convivencia de las sociedades por medio de fragmentos culturales, es decir, sin generar una integración real (Valle de Frutos, 2010).

Por su parte, Quebec se ha esforzado por el reconocimiento de las diferentes culturas, lo cual entra en contradicción con la construcción de la identidad nacional canadiense, que busca ser multicultural y bilingüe. Como respuesta a esta oposición, se opta por el interculturalismo, que en palabras de Gérard Bouchard y Charles Taylor (2008: 117) sustenta, desde la perspectiva de Quebec, los siguientes principios:

- a) Instituye el francés como lengua común de las relaciones interculturales.
- b) Cultiva una orientación pluralista, altamente sensible a la protección de los derechos.
- c) Conserva la tensión creativa entre la diversidad y la continuidad del núcleo y vínculo social francófono.
- d) Pone especial énfasis en la integración.
- e) Aboga por la interacción.

Aunque dentro de Canadá estas perspectivas por momentos se confrontan, poseen elementos en común. La diversidad es el núcleo de la construcción de la identidad colectiva para ambas perspectivas, por lo que la integración se convierte en el fin común, en lugar de la asimilación; esto, con la intención de que los miembros que se incorporan a la sociedad tengan un papel pleno y equitativo, sin importar su origen

cultural. Debido a ello, ambas perspectivas articulan distintas estrategias gubernamentales para eliminar los obstáculos existentes frente a la integración y fomentan la adaptación de las prácticas culturales. Aunado a ello, ya que se tiene como eje la integración social, ambas procuran e incentivan el respeto a los derechos humanos, a las instituciones y la igualdad de género.

Ambas corrientes buscan el reconocimiento de la diferencia y la integración de los distintos grupos; sin embargo, son etapas diferentes en la búsqueda de este fin. El multiculturalismo da mayor peso a la meta de reconocer la diversidad a través de la identificación de la diferencia, mientras que el interculturalismo se orienta a la construcción de mecanismos que permitan la integración (Taylor, 2012). Así, desde la perspectiva intercultural, no es suficiente con que los inmigrantes consigan trabajo, un lugar para vivir, se les permita a sus hijos ir a escuelas públicas y no sean discriminados, sino que se pugna por que sean ubicados como un integrante más de una sociedad que se comunique e interprete en francés y no sólo en inglés.

La divergencia entre ambos conceptos se ilustra comúnmente con las metáforas del mosaico y el árbol. Por un lado, “el multiculturalismo es un modelo de gestión de la diversidad cultural” (Waddington *et al.*, 2012: 317), representada por un mosaico que a través de diferentes cuadros de color forman una unidad. El árbol, por otra parte, muestra cómo distintas raíces convergen para construir un tronco sólido basado en las contribuciones de las diferentes culturas (McAndrew, 2009: 8).

Aun cuando Quebec considere al interculturalismo como una alternativa de integración que permite la construcción de una sociedad nueva,⁵ “ninguno de los dos enfoques ha conseguido reducir significativamente la profundamente arraigada realidad de las desigualdades interétnicas, especialmente visibles en los inmigrantes provenientes del tercer mundo” (McAndrew, 2009: 12).

LIBERALISMO, MULTICULTURALISMO E INTERCULTURALISMO

La teoría liberal clásica aborda la igualdad de derechos para todos, los cuales se desarrollan con base en las propias capacidades de los individuos. Cabe señalar que dentro de estas mismas teorías siempre se dio preponderancia a la protección de

⁵ En este debate también se integra el concepto de transculturalismo, el cual sitúa al interculturalismo como parte de cualquier intercambio cultural. De esta forma, el transculturalismo es el proceso en el que una sociedad completamente nueva emerge, diferente a la migrante y a la receptora, permitiendo una mayor integración de los miembros. Debido a que el presente artículo se centra en el fenómeno del multiculturalismo y su debate con el liberalismo, se recomienda revisar el ensayo de Fernando Ortiz, *Contrapunteo cubano del tabaco y el azúcar* (1978), así como la Introducción que Bronislaw Malinowski escribe en dicho texto sobre el transculturalismo.

derechos y libertades individuales, por encima de las garantías sociales. Para los liberales, la igualdad de derechos implica una igualdad de oportunidades; en este sentido, para los clásicos, los valores del sacrificio y el mérito individual constituían el medio más directo para alcanzar el bienestar individual;⁶ los liberales más contemporáneos observaron que estas ideas no tomaban en cuenta las características particulares en las que se desenvolvían los individuos que no les permiten desenvolverse igual que otros, de tal forma que no obtienen los méritos necesarios para alcanzar sus metas (Postigo, 2003: 178-180).

En contraparte, lo que en la teoría sonó convincente y en la realidad pretendió mostrarse mediante una serie de políticas asimilacionistas del no reconocimiento, con serias contradicciones estructurales dentro del mismo sistema estatal para que esto sucediera, terminó poniéndose en evidencia y replanteando la necesidad de derechos diferenciados para que, paradójicamente, se lograra o se intentara lograr la igualdad a través de la diferencia. De esta forma, los derechos diferenciados buscan corregir desventajas, y no terminan consolidando desigualdades como algunos liberales pretenden hacerlo ver, ello debido a que la igualdad de derechos no lleva necesariamente a la igualdad de oportunidades.⁷

Cabe aclarar que lo anterior no se dio de manera automática. De hecho, el multiculturalismo ha atravesado diversas etapas. Según Will Kymlicka (2003: 31-42), la primera se ubica entre los años setenta y ochenta, cuando el debate sólo se vislumbraba como una disputa entre los que apoyaban el multiculturalismo y los liberales. Es una cuestión que obedece a que los derechos de las minorías se identificaran con el primer concepto; la razón era que se consideraba que los derechos de las minorías no eran compatibles con los principios defendidos por el liberalismo, como el individualismo moral o de la autonomía individual.

⁶ Para los liberales clásicos, la libertad es una de las bases de la sociedad, junto con la propiedad privada y el libre mercado; sin embargo, la aplicación exagerada de estos principios dio lugar a un individualismo exagerado que caía en el egoísmo. Esta situación la observó John Stuart Mill, por lo cual sus trabajos se orientaron a buscar la forma de limitar esa libertad, de tal forma que los derechos y la libertad de la sociedad en conjunto quedaran salvaguardados. En este sentido, Mill consideraba que en una sociedad liberal bien ordenada se debía proveer a todos los individuos de las condiciones necesarias para su desarrollo intelectual y moral; a cambio, las personas debían hacer uso de su inteligencia a fin de determinar cuáles eran sus necesidades e intereses y así analizar cómo satisfacerlos sin caer en los excesos (Ruiz, 2011: VII-IX).

⁷ A partir de la nueva dinámica social, impulsada en gran medida por el llamado proceso de globalización, el Estado-nación ha perdido poco a poco la capacidad de otorgar certidumbres a los individuos; las instituciones que hacen funcionar al Estado ya no tienen la capacidad de ofrecer a las personas los elementos necesarios para lograr las expectativas que la misma dinámica actual les exige. Por ejemplo, muchos jóvenes desean acceder a la educación superior con el deseo de obtener un empleo mejor remunerado; de acuerdo con las leyes nacionales, todos los ciudadanos tienen derecho a la educación, sin embargo, las instituciones estatales no garantizan la consecución de este derecho, debido a la compleja mezcla de factores que en ocasiones provocan que una persona (o muchas) no tengan este tipo de oportunidades, a pesar de tener derecho a éstas (González Ulloa, 2008: 52).

La segunda etapa del debate consiste en un cambio radical. Ahí se señala que el liberalismo tomaría en cuenta los derechos de las minorías, debido a que éstas no necesariamente demandan ser acogidas por los avances de la modernidad, más bien exigen un conjunto de protecciones que permitan disfrutar de estos avances en condiciones equitativas respecto de la mayoría; el debate se centra, sobre todo, en las formas de entender el liberalismo para llevarlo a la práctica.

Finalmente, la discusión actual en la materia se enfoca en el desarrollo de políticas multiculturales concretas, por lo que se vislumbra la necesidad de un Estado democrático que proteja a las naciones y nacionalidades (minorías nacionales e inmigrantes) que conviven dentro de éste (Carbonell, 2004).

Para Sandel (2008: 332), la postura de los derechos diferenciados del multiculturalismo se inserta como una tercera vía frente a los liberales, que consideran que los derechos deberían basarse en la neutralidad respecto de las doctrinas morales, y los comunitarios, para quienes los derechos deben sustentarse en los valores imperantes de cada sociedad. Así, la tercera opción de Sandel es que los derechos se justifiquen por la importancia moral de los fines que pretenden satisfacer, pues para él no es posible concebir la identidad de las personas, independientemente de sus fines. Esto quiere decir que el Estado debe abandonar su supuesta posición neutral en cuanto a la cultura, y debe comenzar a garantizarla. La neutralidad del Estado no implica que el gobierno se encuentre al margen de toda perspectiva moral o convicciones religiosas, tal como sostiene el liberalismo, sino más bien –como señala Macintyre (1984: 242-243)– que el Estado, al carecer completamente de aptitudes para ser educador moral de cualquier comunidad, debe permitir el desarrollo de las diferentes virtudes que existen en una sociedad, pues la neutralidad será factible sólo cuando sea posible diferenciar la universalidad de la ciudadanía, en el sentido de inclusión social y participación.

Así, en esta nueva forma de liberalismo (en el que los derechos colectivos ya no son diametralmente opuestos a los individuales, como antes se establecía de facto y de jure), el Estado cambia la forma en que se ha conducido y la garantía de las políticas del reconocimiento las debe asumir como una parte sustancial para el desarrollo de los individuos y las colectividades, tal como en algún momento tomó las riendas para fomentar la igualdad económica de los individuos mediante políticas sociales y éstas fueron vistas como una forma de discriminación (Taylor, 2009: 77).

Todo esto trajo como consecuencia una nueva forma de liberalismo, que comienza a asumir la cuestión cultural como un punto insoslayable para el desarrollo de las personas. En este nuevo liberalismo, los derechos individuales ya no se encuentran peleados con los colectivos (González Ulloa, 2010). Aquí se desechan o se atenúan dos principios liberales que antes eran una especie de sacralidad:

El primero es el de la neutralidad cultural del Estado, que implica la separación del Estado respecto de las culturas. El liberalismo tradicional ha defendido la neutralidad del Estado, que debe mantenerse al margen de las doctrinas y de la idea de bien de cada cultura. El otro principio es el de la acepción exclusivamente individual de la libertad, que aprecia la libertad como un valor atribuido a las personas y no a un ámbito supraindividual como es la nación. Según estos principios, no se justificaría un Estado protector de los derechos de las culturas y minorías ni tampoco el concepto de una libertad nacional. Porque el Estado es neutral y la libertad individual (Bader, 2004: 14)

Es importante entender que el asunto no es tan maniqueo como se pensaría, ya que Kymlicka (2004: 75) considera que “todas las culturas tienen algún componente antiliberal, pero muy pocas culturas son totalmente represivas de las libertades individuales. Desde luego, no deja de ser engañoso hablar de culturas *liberales* y *antiliberales*, como si el mundo estuviese dividido, por un lado, en sociedades plenamente liberales y, por el otro, en sociedades completamente antiliberales”. Esto quiere decir que, al final, el respeto a los derechos individuales y colectivos debe tener ciertos límites, los cuales se pueden pensar en el marco de los derechos humanos y de ciertas garantías que no atenten contra la dignidad del hombre.

Al final, toda nación tuvo un pasado antiliberal que al final la llevó a aceptar ciertos principios liberales. Pero el seno mismo del Estado (sea liberal o antiliberal) termina determinando el tipo de nacionalismos que surgen en su interior, en la medida en que estos movimientos sean más tolerantes y estén dispuestos al diálogo o no, tal como sucede en Canadá, Francia, Bélgica, Gran Bretaña o los que no, como los movimientos serbio, ucraniano y eslovaco (Kymlicka, 2004: 75).

En este sentido, lo que se ha de buscar y garantizar es “la coexistencia de los derechos humanos como derechos individuales, con los derechos de las minorías como derechos colectivos, con el fin de no desequilibrar la tensión entre la pretensión universalista propia de cualquier Estado democrático de derecho y el particularismo inherente a toda comunidad política” (Kymlicka, 2003: 44).

Así, Will Kymlicka (2003: 100) afirma que “la libertad del individuo implica no sólo el derecho a mantener su cultura, sino también la posibilidad de revisar sus propias tradiciones e incluso romper con ellas; se incurriría, por tanto, en un injustificable paternalismo si se obviara la autonomía fundamental de los ciudadanos y no se asumiera la misma hasta las últimas consecuencias, tanto en su dimensión pública como privada”.

El Estado, así, se convierte en el irremediable sujeto responsable, tanto del reconocimiento como de la reproducción de grupos etnoculturales específicos, por lo que parece inevitable –hasta cierto punto– la politización de las identidades culturales (Kymlicka, 2003: 48).

De acuerdo con Jacob Levy (1997: 22), los principales derechos culturales o colectivos que las minorías exigen son los siguientes:

- Exenciones a leyes que penalicen o dificulten sus prácticas culturales.
- Asistencia financiera para la realización de programas que ayuden a la conservación de la identidad cultural de los grupos.
- Autogobierno dentro del territorio que habitan.
- Restricción de ciertas libertades a los no miembros de la comunidad.
- Respeto a las reglas internas que regulan la conducta de los miembros del grupo.
- Reconocimiento de las prácticas jurídicas de la minoría en el sistema jurídico de la mayoría.
- Representación adecuada en los órganos legislativos del Estado.
- Demandas simbólicas relacionadas con sus prácticas culturales.

Debemos considerar que las formas de politización de identidades culturales tendrán alguna repercusión en una normatividad determinada, porque de otra manera terminarían siendo utilizadas con fines de exclusión. Y en este punto vienen ciertas críticas a una forma de derechos colectivos sobre los individuales, si realmente se le puede llevar al total antagonismo.

En un primer momento, sucedería que “el tipo de reconocimiento de las especificidades culturales que promueve tal postura limita de forma importante el tamaño de las sociedades bajo una idea común del bien. Más aún, una visión tan restringida de la comunidad, en la que incluso se llega a comparar a los Estados con los clubes privados” (Levy, 1997: 22).

En general, diríase que la mayor parte de los grupos minoritarios buscan el llamado derecho a la autodeterminación; este concepto es rechazado y temido no sólo por los gobiernos, sino por las poblaciones mayoritarias en general por la relación directa y muchas veces errónea que se hace de esta palabra con la idea de la fragmentación de los Estados o secesión. Aun las sociedades más abiertas a la diversidad temen que el reconocimiento a los derechos de las minorías nacionales dañe la estabilidad interna.

Otra de las críticas a la corriente multicultural es que, si una comunidad es sólo construida en la costumbre, se pensará que la tradición es la única forma de dar salida a la contingencia. Entonces, el ciudadano no tendrá libertad de tomar decisiones en el quehacer público, pues éstas sólo se manifiestan a partir de la gran libertad del individuo para tomar decisiones políticas. Por ello, “tratar de erigir un modo de vida cívico sobre un fundamento epistemológico que se limite a permitir el reconocimiento de un orden universal y de las tradiciones particulares significa estar sujeto a ciertas restricciones” (Pocock, 2002: 133-134; Rockefeller, 2009: 53).

El interculturalismo, como ya se dijo, comparte algunos rasgos con el multiculturalismo, especialmente en su visión respecto del fomento de los derechos y libertades; sin embargo, su eje es la promoción de un régimen político laico basado en la autonomía recíproca entre religión y Estado, la neutralidad de éste en materia de religión, la libertad de la conciencia de las personas, la igualdad entre religiones y la protección de los símbolos de patrimonio (Bouchard, 2012). A partir de estos principios, el interculturalismo rechaza la asimilación de las diversas culturas por la mayoritaria, sino que defiende los derechos y la diversidad étnico-cultural, de ahí la necesidad de un régimen secular.

Los principios en los que se construye el interculturalismo dan pie a la construcción de un modelo pluralista de integración que se desmarca de la perspectiva liberal y multicultural, pues el modelo reconoce de facto la existencia y legitimidad de una mayoría cultural y una gama de minorías que busca preservar. En este sentido, la interculturalidad aboga por la formación de elementos culturales comunes como valores y reglas morales que aproveche las experiencias de la vida cotidiana y las tradiciones de los distintos grupos. De esta forma, la cultura de la mayoría, las culturas minoritarias y la cultura común se entrelazan para dar forma a una sociedad inclusiva y cohesionada, a diferencia del multiculturalismo que, promoviendo la identidad nacional canadiense, no considera siquiera la existencia de una cultura mayoritaria (Bouchard, 2012).

LAS POLÍTICAS DEL MULTICULTURALISMO CANADIENSE: UN ACERCAMIENTO

El multiculturalismo canadiense ha dado interesantes teorías y debates a una sociedad liberal que sigue pensando y repensando la mejor forma de fomentar políticas que permitan a una sociedad tan diversa asumir el reto de la pluralidad para salir adelante.

Charles Taylor (2009) y Will Kymlicka (2003; 2004) han sido, ambos, pensadores básicos para el debate sobre la manera en la que el liberalismo ha dado un giro o la forma en la que éste no se ha podido desentender de los derechos diferenciados y de las minorías. A pesar de que la teoría de la democracia representativa daba por hecho la representación de estos grupos, en muchos espacios las contradicciones emanadas de cada sociedad hacían que éstos fueran limitados, cerrados o tendientes a la asimilación (González Ulloa, 2009).

El gobierno canadiense empezó a ver la necesidad de dar un giro a la neutralidad estatal y comenzó a plantearse “el término multiculturalismo: como una realidad, como un ideal y como una política” (Hristoulas, Denis y Wood, coords., 2005: 92). Realidad en el sentido de la forma en la que el país de la hoja de maple está compuesto

en su diversidad étnica y cultural; ideal referido a la manera como puede ser mantenida la diversidad, sin que ello implique desventajas a nivel económico, social o político; y el de una política de aplicación de ciertos principios para tratar de garantizar lo anterior, esencialmente mediante las leyes y su materialización en instituciones que respondan a esta gran diversidad.

El caso canadiense es muy particular, ya que tiene una gran inmigración en el seno de su sociedad: desde los habitantes originarios (Primeras Naciones), pasando por las comunidades producto de la colonización (francohablante e inglesa), culminando con los grupos de migrantes provenientes de países no europeos (China, India y México, por citar algunos).

El cuadro 1 es muy ilustrativo para demostrar la riqueza cultural presente en Canadá; los datos que lo componen se extrajeron de la Encuesta Nacional de Hogares realizada en 2011. Como se observa, en este cuadro se especifican los principales orígenes étnicos a los que pertenece la población de Canadá, es decir, el grupo étnico al que pertenecían sus antepasados.

En este sentido, se considera el carácter del pluralismo canadiense como multicultural y multinacional; “mientras que el multiculturalismo es resultado de su política de inmigración ambiciosa y la alta proporción de habitantes que nacieron fuera del país, el multinacionalismo se debe, en gran parte, a la presencia de la provincia de Quebec” (Caron y Laforest, 2009: 28).

En resumen, Canadá es una sociedad profundamente diversa que afronta (y ha afrontado) una gran cantidad de retos, los cuales ha sabido resolver de distintas maneras, lo que ha dado pauta para el surgimiento de políticas de inclusión en otros países.

Cabe señalar que gran parte del avance de políticas multiculturales en Canadá se debió a la continua lucha de la provincia de Quebec para alcanzar el estatus de “sociedad distinta”, que reflejaba sus esfuerzos por preservar su identidad francohablante frente a los intentos del gobierno federal por promover una identidad canadiense común (basada en las características culturales de la mayoría anglohablante) a partir del fin de la segunda guerra mundial. En 1971, durante el gobierno del primer ministro Pierre Elliott Trudeau,⁸ se comenzó a legislar en el campo del multiculturalismo,

⁸ Es importante considerar que en 1969, el primer ministro Pierre Elliott Trudeau concebía que los pueblos indígenas debían ser asimilados a la sociedad principal para ejercer “los mismos derechos que los canadienses no aborígenes. Esto involucra rechazar el estatus especial y los derechos colectivos reclamados por los líderes aborígenes y luchar vigorosamente contra la discriminación que la gente aborígena sigue soportando”. En un segundo momento, 1982, cuando el Partido Liberal regresó al poder, “la Constitución canadiense fue modificada para incluir una cláusula de reconocimiento y afirmación de la existencia [que es ancestral] de derechos y tratados aborígenes de los pueblos aborígenes de Canadá” (Departamento de Justicia de Canadá, 1982; Maclure, 2010: 146). A pesar de que el artículo no se centra en el caso de la situación de los pueblos originarios canadienses, vale la pena revisar el tema, especialmente el caso del Movimiento Idle More (Idle More, s.a.).

Cuadro 1
POBLACIÓN POR ORIGEN ÉTNICO, REGIÓN O PAÍS (CANADÁ, 2011)

Población total	32 852 325
Norteamericanos de origen aborigen	1 836 035
Otros orígenes norteamericanos	11 070 455
Estados Unidos	372 575
Canadá	10 563 805
Quebec	193 885 ¹
Europa	20 157 965
Islas Británicas	11 343 705
Francia	5 077 215
Europa occidental (excepto de origen francés)	4 439 950
Norte de Europa (excepto de las Islas Británicas)	1 164 425
Europa del Este	3 142 775
Sur de Europa	2 798 395
Otras partes de Europa	371 710
Caribe	627 590
Haití	137 995
Jamaica	256 915
Latinoamérica, Centro y Sur	544 375
África	766 735
África central y occidental	142 780
Norte de África	252 055
Sur y Este de África	187 140
África del Sur	34 000
Asia	5 011 225
Asia occidental y Medio Oriente	778 470
Árabes	94 640
Irán	163 290
Líbano	190 275
Sur de Asia	1 615 920
Indias Orientales	1 165 145
Sur y Este de Asia	2 650 000
China	1 487 580
Oceanía	74 875

Fuente: National Household Survey (Statistics Canada, 2011).

lo cual condujo a la nominación de un ministro de Estado del Multiculturalismo y se creó el Departamento de Multiculturalismo dentro de la Secretaría de Estado en 1972, hoy llamado Ministerio de la Ciudadanía e Inmigración (Cardinal y Couture, 1998: 250-251).

A partir de la creación de este departamento, el gobierno canadiense se comprometió a asumir cuatro responsabilidades básicas y concretas para fomentar una política multicultural:

1. Favorecer a todos los grupos culturales canadienses que han manifestado el deseo y la voluntad de desarrollar su capacidad de adaptarse y crecer con una vida canadiense, y cuya necesidad de ayuda es evidente, se trate de pequeños grupos vulnerables o de grupos importantes y sólidamente organizados.
2. Apoyar a los miembros de todos los grupos culturales a superar las barreras culturales que les impidan participar plenamente en la sociedad canadiense.
3. Favorecer los encuentros e intercambios entre todos los grupos culturales de Canadá bajo el interés de la unidad nacional.
4. Continuar ayudando a los inmigrantes a aprender al menos una de las dos lenguas oficiales e integrarse enteramente en la sociedad canadiense (Cardinal y Couture, 1998: 250).

Lo anterior fue fundamental para la construcción de un país que comenzara a aceptar la diversidad en la que estaba inmersa su población y un cambio en la neutralidad estatal que durante años manejó el discurso liberal, tal como se ha expuesto a través de Kymlicka (2003; 2004) y Taylor (2009). Así, el multiculturalismo en Canadá no se piensa como una forma de fragmentación nacional –como se podría percibir ante una sociedad con principios tan liberales, sino al revés:

en realidad, los “arquitectos” del multiculturalismo canadiense no sólo vieron en el mismo la estrategia integradora más idónea con la cual hacer frente a una debilitada conciencia nacional, sino que [...] encaminaron sus esfuerzos a lograr que el pluralismo cultural dejara de ser temido por sus consecuencias políticas y pasara, en cambio, a ser aclamado como la sustancia misma de la identidad nacional canadiense (Morán, 2001: 155).

Se considera que el periodo comprendido entre 1971 y 1981 está caracterizado por ser una etapa formativa; en este sentido, la Comisión Real de Bilingüismo y Biculturalismo, creada en 1969, emitió una recomendación en la que sugería integrar (no asimilar) a los diferentes grupos étnicos a la sociedad canadiense, con todos los derechos de un ciudadano. A partir de este momento comenzaron los trabajos en

materia de multiculturalismo: en 1971 se anunció la aplicación de una nueva política que promovía la conservación de las identidades dentro del país; ayudaba a las minorías a integrarse a la sociedad canadiense, facilitaba la interacción entre los grupos étnicos y, finalmente, apoyaba a los inmigrantes en el aprendizaje de una de las lenguas oficiales.

En los años subsecuentes, se siguió trabajando para consolidar las políticas multiculturales a través de la creación de nuevas dependencias encargadas de asistir a las minorías en cuestiones como derechos humanos, combate a la discriminación, ciudadanía y diversidad cultural. Sin embargo, estas políticas, de reciente creación, muy rápido tuvieron un nuevo y gran reto ante sí.

Durante los primeros años de los setenta, la cantidad de migrantes que ingresaban a Canadá comenzó a aumentar velozmente; estos grupos formaron lo que se conoce como las “nuevas minorías visibles” (Statistics Canada, 2008),⁹ personas cuyas principales preocupaciones eran conseguir trabajo, casa, educación, al mismo tiempo que debían luchar contra la discriminación. En este contexto, las instituciones comenzaron a enfocar sus esfuerzos en el combate al racismo y la discriminación, así como a buscar la plena integración de las minorías a la sociedad canadiense.

A partir de 1980, inició la etapa que se caracterizaría por la institucionalización de las políticas multiculturales; dicha transición coincidió con un periodo de serias dificultades para las relaciones interraciales en Canadá; el incremento en el número de personas procedentes de otros países había comenzado a propiciar la aparición de ideas y conductas racistas entre la población canadiense. Por lo anterior, los programas empezaron a enfocarse en reducir las barreras culturales que separaban a las minorías de la mayoría.

Entre 1987 y 1988, el multiculturalismo en Canadá recibió un nuevo impulso a partir del reporte elaborado por el Comité Parlamentario Especial para Minorías Visibles, en el que se hacía un llamado a la promulgación de una nueva política para el multiculturalismo y la creación de un Departamento de Multiculturalismo.

Fue así como, en 1988, la nueva política multicultural adquirió un sentido más claro y un propósito mejor definido cuando el Parlamento aprobó la “Ley de Multiculturalismo de Canadá (Act for the Preservation and Enhancement of Multiculturalism in Canada) [que] busca preservar y acrecentar el multiculturalismo a través de la lucha contra la discriminación y la promoción de culturas y cambios sensibles a la

⁹ Se considera “minoría visible” a las personas que no pertenecen a grupos indígenas, no son de raza caucásica ni de piel blanca. De acuerdo con el censo de 2006, en Canadá existen alrededor de doscientas etnias diferentes de los dos grupos mayoritarios (anglohablantes y francohablante), dentro de los cuales se incluyen las “Primeras Naciones” y los grupos con ascendencia extranjera. Asimismo, se calculó que el grupo definido como “minorías visibles” se componía de aproximadamente 5 068 100 de individuos, repartidos entre las diferentes etnias que lo componen (Statistics Canada, 2008).

cultura en las instituciones canadienses”; asimismo, define al multiculturalismo como una “característica fundamental de esta sociedad” (Abu-Laban, 2005: 97).

Como un parteaguas en cuanto a leyes se refiere, cabe señalar parte de las seis secciones de la Ley de Multiculturalismo de Canadá: Título Corto, Interpretación, Política Multicultural de Canadá, Implementación de la Política Multicultural de Canadá y Disposiciones Generales.

Previo al Título Corto, se presenta un preámbulo en el que se establece que el objetivo de la Ley es la preservación y mejora del multiculturalismo en Canadá. Asimismo, establece como marco las libertades de conciencia, religión, pensamiento, creencias, expresión, reunión pacífica y asociación que otorga la Constitución de Canadá a hombres y mujeres por igual.

La Constitución (Acta Constitutiva de 1982), en paralelo, reconoce los derechos de la población indígena y el carácter oficial de las lenguas inglés y francés en el apartado “Lenguas oficiales de Canadá”, estableciendo en su artículo 16 que “el inglés y el francés son las lenguas oficiales de Canadá y poseen un estatus igualitario e igualdad de derechos y privilegios en cuanto a su uso en todas las instituciones del Parlamento y el gobierno de Canadá” (Justice Laws Website, 2013). Lo anterior se refuerza en la Ley de las Lenguas Oficiales.

En el plano internacional, se toma como punto de partida la pertenencia de Canadá a la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y al Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles.¹⁰ En esos instrumentos se establece y justifica jurídicamente la igualdad de los individuos ante la ley y se establece el derecho de las minorías a mantener su cultura, hablar su lengua y profesar su religión.

Finalmente, se establece que el gobierno de Canadá reconoce la diversidad como una característica fundamental de su sociedad, basada en términos de origen étnico o nacional, color y religión, razón por la cual se creó la Ley del Multiculturalismo Canadiense como una forma de preservar y mejorar el patrimonio multicultural de Canadá y, al mismo tiempo, ayudar a su población a alcanzar la igualdad económica, política y social.

La sección titulada “Interpretaciones” comienza precisando lo que para esta ley significa “institución federal”: a) departamento, junta, comisión, consejo o cualquier

¹⁰ La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial fue adoptada por la Asamblea General de la ONU el 21 de diciembre de 1965 y entró en vigor el 4 de enero de 1969; en ésta se define el concepto de “discriminación racial”, y los Estados que la suscriben condenan esta práctica y se comprometen a combatirla. Por otro lado, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos lo adoptó la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 23 de marzo de 1973; en éste se establecen los derechos civiles y políticos a los que toda persona debe tener acceso y determina los mecanismos que los Estados suscritos a dicho pacto deben implementar con el fin de garantizarlos y protegerlos.

cuerpo u oficina establecidos bajo la autoridad del gobernador en el Consejo y *b*) las empresas departamentales o empresas de la Corona que se definen en la sección 2 de la Ley de Administración Financiera; pero no se incluyen; *c*) cualquier institución del Consejo o gobierno de los Territorios del Noroeste o de la Asamblea Legislativa o gobierno de Yukón o Nunavut, o *d*) cualquier grupo indígena, consejo de grupo u otro cuerpo establecido para desempeñar una función gubernamental en relación con un grupo indígena o cualquier otro pueblo aborígen.

El siguiente capítulo contiene la forma en la que se aplicará la política de multiculturalismo en Canadá. En este sentido, ésta deberá reconocer y promover el entendimiento del multiculturalismo como un reflejo de la diversidad racial y cultural de la sociedad canadiense; reconocer y promover el entendimiento del multiculturalismo como una característica fundamental para la identidad canadiense y para la construcción del futuro de toda la nación; promover la participación igualitaria de las personas y comunidades de todos los orígenes, en todos los aspectos de la vida de la sociedad canadiense; reconocer la existencia de comunidades que comparten un origen común y han contribuido con el desarrollo de Canadá, con lo cual se deberá promover y reforzar su desarrollo; fomentar y ayudar a las instituciones políticas, económicas, sociales y culturales para adquirir un carácter inclusivo y respetuoso; fomentar el reconocimiento y apreciación de las diversas culturas de la sociedad canadiense, promover las expresiones de estas culturas y preservar y mejorar el uso de lenguas diferentes al inglés y el francés, al tiempo que se refuerza la utilización de estas dos lenguas oficiales.

Asimismo, se declara que al ser parte de la política del gobierno de Canadá, todas las instituciones federales deberán asegurar igualdad de oportunidades para obtener empleo en cualquiera de estas instituciones a toda la población canadiense; promover políticas, programas y prácticas que refuercen la habilidad de individuos y comunidades para participar activamente en la constante evolución de Canadá; respetar a todos los miembros de la sociedad, hacer un uso apropiado de las habilidades lingüísticas y el entendimiento cultural de los individuos de todos los orígenes.


En el apartado titulado “Implementación de la política multicultural de Canadá”, se explica la forma en que las instituciones gubernamentales llevarán a cabo dicha política. En este sentido, el *Ministro* es quien deberá poner en práctica los mecanismos que considere necesarios para tal fin. Por este motivo, puede fomentar y ayudar a individuos, organizaciones e instituciones a proyectar el multiculturalismo canadiense en las actividades dentro y fuera de Canadá; ayudar a la investigación y las becas en el campo del multiculturalismo; estimular y promover la cooperación entre las diversas comunidades canadienses; alentar y apoyar a la comunidad de negocios, voluntarios y otras organizaciones privadas, así como a instituciones públicas

a impulsar la participación de la sociedad canadiense; fomentar la preservación, mejora e intercambio de las expresiones culturales; facilitar el uso de las diversas lenguas en Canadá, conservar el patrimonio multicultural y ayudar a las actividades de los grupos minoritarios etnoculturales a superar las barreras discriminatorias, especialmente las que se basan en la raza o el origen nacional o étnico.

Otras de las atribuciones del ministro son suscribir acuerdos con las provincias respecto a la implementación de la política multicultural de Canadá; con la aprobación del gobernador en el Consejo, suscribir acuerdos con gobiernos extranjeros para fomentar el carácter multicultural de Canadá; y establecer un comité asesor para auxiliario en la interpretación de la presente ley.

La ley descrita, tal como se ha señalado, fue un punto crucial para la creación de un Estado multicultural, como el que se declara en Canadá. Obviamente, como muchas leyes, y en especial ésta, estuvo en medio de la controversia, debido a la complejidad del multiculturalismo y de la forma de aceptación de la diversidad en una sociedad liberal que, como se ha apuntado, se piensa que los derechos colectivos no tienen cabida, ya que vulneran el desarrollo individual de las personas. Sin embargo, conviene resaltar que es una ley muy avanzada al reconocer a Canadá como un país diverso y establecer la forma en que las políticas gubernamentales protegerán esta condición.

Cuadro 2
DESARROLLO DE INSTITUCIONES CON ENFOQUE MULTICULTURAL

Institución	Año de creación
Comisión Real de Bilingüismo y Biculturalismo	1969
Dirección Multicultural (dentro del Departamento del secretario de Estado).	1972
Ministerio de Multiculturalismo	1973
Consejo Consultivo Canadiense de Multiculturalismo (después llamado Consejo Canadiense Etnocultural)	1973
Departamento de Multiculturalismo y Ciudadanía	1989
Departamento de Patrimonio Canadiense	1993
 Secretario de Estado para Multiculturalismo Departamento de Ciudadanía e Inmigración	Este departamento se creó en 1993, sin embargo, los temas relacionados con multiculturalismo fueron transferidos en 2008.

Fuente: Dewing (2009).

EL PAPEL DE QUEBEC FRENTE AL MULTICULTURALISMO CANADIENSE

Un elemento importante para el inicio de las transformaciones dentro de la sociedad canadiense hacia un Estado multicultural, fue la presencia y evolución de la provincia francohablante de Quebec. Para comprender adecuadamente su situación es necesario recordar que esta provincia fue producto de la colonización francesa en el siglo xvii, por tal motivo, cuando los ingleses llegaron a la región, encontraron un importante grupo de personas que hablaba francés, practicaba la religión católica y se regía por el derecho civil, muy diferente al régimen que en 1760 los conquistaría, es decir, los británicos, quienes hablaban inglés, eran en su mayoría anglicanos y su sistema jurídico era el *common law*.

La complejidad de la dinámica cultural y los lazos político-sociales de Quebec los ha estudiado ampliamente el historiador y sociólogo quebequense Gérard Bouchard (2003: 94) al mencionar que: “tratándose de la Provincia de Quebec, es necesario hablar de al menos cuatro formas de dependencia [...]: una forma política (Francia y Gran Bretaña), una forma religiosa (Francia y el Vaticano), una forma económica (Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos) y una forma cultural en el sentido más general (Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos)”.

Hacia 1867, cuatro provincias decidieron unirse bajo el esquema de una federación; Quebec decidió integrarse a este proyecto bajo la premisa “la esencia del principio federativo reside en una unión de grupos para ciertos fines comunes, grupos que conservan, por otro lado, su existencia diferenciada para otros fines” (Brouillet, 2008: 75); ése sería el inicio de la constante lucha de Quebec por mantener su particularidad cultural dentro de la nación canadiense.

En 1960, con la llegada al gobierno de la provincia de Jean Lesage, comenzó un proceso de renovación de la nación quebequense al que se denominó “Revolución tranquila”, mediante el cual se buscó la modernización de Quebec. Si bien, este objetivo no se alcanzó en su totalidad, a partir de ese momento inició un proceso de consolidación de la identidad quebequense, de tal forma que se empezó a buscar una mayor autonomía del gobierno federal, pero sin llegar a los extremos del separatismo.

Como se mencionó, uno de los pasos más importantes en la evolución del multiculturalismo en Canadá fue la Ley Constitucional de 1982, que reformaba la Constitución de tal forma que se incluía en ésta la Carta de Derechos y Libertades, acción que formó parte de las políticas y la legislación canadiense puestas en marcha durante el gobierno del primer ministro Pierre Elliot Trudeau; dichas medidas fueron celebradas por casi todas las provincias canadienses, excepto por Quebec:¹¹

¹¹ La promulgación de la Ley Constitucional de 1982 formó parte de lo que se conoce como “La repatriación de la Constitución” (“The patriation of the Constitution”), mediante la cual Canadá se convirtió en una

Esta reforma constitucional en particular tuvo el efecto de incluir en la Constitución canadiense una Carta de derechos y libertades de la persona que consagra la primacía de los derechos individuales sobre los derechos colectivos y el de redefinir la identidad canadiense alrededor del principio del multiculturalismo. Estos cambios, aunque no modifican en sí la repartición de las competencias legislativas entre los dos órdenes de gobierno, no están exentos, sin embargo, de incidencias centralizadoras nefastas para Quebec (Brouillet, 2008: 95).

El modelo de federalismo que impulsó Trudeau (apoyado por la mayor parte de las provincias), promovía un gobierno centralizado que fungiera como guardián de los derechos individuales, motivo por el cual no era visto como compatible con el proyecto de Quebec, que planteaba un federalismo descentralizado y asimétrico; a nivel teórico, Charles Taylor era uno de los principales partidarios de este modelo.

Precisamente en la cuestión de Quebec fue donde chocaron los proyectos de Taylor y Trudeau, pues mientras que el primero apoyaba, sobre todo, “la idea de la situación de sociedad distinta de Quebec con el fin de promover la cultura y la lengua francesas a través de medidas que aseguren no sólo la igualdad política y la disponibilidad de servicios bilingües, sino la preservación de una herencia distintiva y de la comunidad de habla francesa” (Aronovitch, 2005: 313), Trudeau consideraba que el federalismo asimétrico que deseaban los quebequeses implicaba “prerrogativas especiales para una provincia (región, etc.) que entran en conflicto con los derechos individuales o metas sociales importantes. Incluso puede ser irrelevante para la verdadera preocupación de la preservación cultural, utilizándola únicamente como un pretexto” (Aronovitch, 2005: 313).¹²

Justamente Charles Taylor asegura que un proyecto como el multicultural no puede adaptarse en Quebec, debido a que la historia de su población originaria, suada a la historia de los demás grupos de inmigrantes, más sus lenguas, religiones y tradiciones generarían una sociedad fragmentada y sin cohesión (Taylor, 2012). Por tales motivos, la provincia de Quebec enarbola desde los años setenta el intercultural

entidad política soberana, cortando formalmente el lazo de dependencia con Gran Bretaña. Para los quebequeses, sin embargo, el proceso de repatriación constituyó un verdadero acto de traición, pues el acuerdo se realizó la noche del 4 al 5 de noviembre de 1981, entre las delegaciones de las nueve provincias, sin el conocimiento de Quebec, a quienes se presentó la versión final del documento a la mañana siguiente. En este sentido, y debido al golpe que significaba la Carta de Derechos y Libertades para la identidad francohablante, la provincia de Quebec consideró que la reforma constitucional de 1982 constituía una contradicción con el Acta Constitutiva de 1867, en la que se establecía la unión de los dos pueblos fundadores de Canadá (Caron y Laforest, 2009: 37).

¹² Debido a este enfrentamiento de proyectos, Quebec posee su propia Carta de Derechos y Libertades. En este documento se respalda la perspectiva intercultural abanderada por Quebec, mientras que la Carta de Derechos Canadiense da muestra de estrategias de comprensión a las minorías más que de su inclusión (Quebec, 2014).

ralismo como su política propia de integración social y “hace hincapié en la importancia de avanzar juntos en una cultura común, pero, al mismo tiempo, se reconoce que la cultura común se modificará sustancialmente por el recién llegado” (Waddington *et al.*, 2012: 326).

Mientras que para autores como Hilliard Aronovitch, las políticas de Trudeau, principalmente materializadas en la repatriación de la Constitución y la Carta de Derechos y Libertades, ayudaron enormemente a la protección de las minorías, incluyendo a la francohablante y la diversidad en el modelo multicultural canadiense, existen otras posturas que consideran que Trudeau sólo buscaba la creación de una identidad canadiense homogénea, atrapando a Quebec en lo que James Tully llamó una “camisa de fuerza constitucional” (Aronovitch, 2005: 320; Caron y Laforest, 2009: 36-38).

En 1986, el gobierno de Quebec formuló cinco condiciones mínimas para sumarse a la Ley constitucional de 1982, entre las cuales la más importante era la incorporación en la Constitución de una cláusula interpretativa que reconociera a Quebec como “sociedad distinta”. En este sentido, se plantearon dos propuestas para solucionar la inconformidad de Quebec: 1) el Acuerdo de Lago Meech, en 1987, que nunca entró en vigor debido a que las asambleas legislativas de Terranova y Manitoba lo rechazaron; 2) el Acuerdo de Charlottetown que, para entrar en vigor, debía ser aceptado por referéndum, tanto por la población canadiense como por los quebequenses; ambas partes lo rechazaron, los canadienses anglohablantes debido a que no estaban de acuerdo en conceder un estatus especial a una de las provincias por considerar que rompía con el principio de igualdad que se trataba de instituir en Canadá; y los quebequenses, por considerar que los términos del acuerdo no respondían a sus demandas.

Cabe considerar que fuera de Canadá, teniendo en mente el caso de Quebec, el multiculturalismo es una política aceptada por la sociedad internacional; no obstante, es el poder que la Constitución canadiense da a Quebec de elegir a sus propios inmigrantes y la gama de culturas que posee dentro de la provincia, lo que también le brinda la capacidad de dar una respuesta propia a la cuestión de la integración.

Cabe apuntar que los partidos pro separación de Quebec del resto de Canadá han realizado dos veces un referéndum para legitimar, a través del voto ciudadano, una decisión de esta magnitud; los resultados se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 3
RESULTADOS DE LOS REFERÉNDUMS SOBRE LA INDEPENDENCIA DE QUEBEC

	1980 %	1995 %
No	2 181 991 (59.56)	2 362 648 (50.58)
Sí	1 485 851 (40.44)	2 308 360 (49.42)

Fuente: Instruments of Direct Democracy in Canada and Quebec (2001).

Como se observa en el cuadro 3, la diferencia entre ambas posturas en 1980 fue de 696 140 votos, casi el 20 por ciento de los votos; estas cifras son importantes, pues significan que la opinión de la población estaba muy dividida, y si bien la balanza se inclinó hacia los que deseaban permanecer en Canadá, un número bastante considerable de personas opinó lo contrario. Esta situación se volvió aún más interesante en 1995, cuando la diferencia disminuyó considerablemente; en este sentido, 54 288 votos definieron el resultado negativo, aproximadamente el 1.16 por ciento de los participantes es un margen de diferencia muy pequeño.

Asimismo, en la federación hay provincias a favor y otras en contra de Quebec. En este sentido, el Partido Reformista fue uno de los más férreos enemigos de las pretensiones quebequenses de obtener un estatus “diferente”; lo anterior se advierte en las palabras del principal líder de este partido, Preston Manning: “El viejo Canadá –el Canadá definido como una sociedad igualitaria entre dos razas, lenguas y culturas fundadoras: la inglesa y la francesa– está muriendo” (Bonfill, 2001: 166-167).

Lo anterior cobra una mayor importancia cuando se considera que el actual primer ministro canadiense, Stephen Harper, perteneció a este partido político, antecedente del actual Partido Conservador (PC). Por tal razón, autores como Jean-François Caron y Guy Laforest (2009) cuestionan el discurso adoptado por Harper al inicio de su gestión, quien proponía un federalismo más abierto que ayudara a resolver, hasta cierto punto, el eterno problema de Quebec.

Las dos principales acciones llevadas a cabo por parte del gobierno de Harper para demostrar su compromiso con el multiculturalismo (o multinacionalismo, como lo manejan Laforest y Caron) fueron, por un lado, el reconocimiento de Quebec como una nación y, por el otro, la firma de un acuerdo que establecía la participación formal de Quebec en la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco).

No obstante, en la opinión de los dos académicos ya citados, estas dos acciones en realidad son parte de un multinacionalismo simbólico que no conlleva ningún cambio sustantivo para el sistema federal canadiense, y sobre todo para la búsqueda

de una solución a las demandas del pueblo de Quebec. Lo anterior debido a que en el escenario político el reconocimiento no ha tenido ningún impacto de trascendencia que permita que la provincia perciba, de un modo tangible, los beneficios de su nuevo estatus; por otro lado, se debe matizar el acuerdo para participar en la Unesco, pues esta concesión se realizó en el marco de un mecanismo creado por el Consejo Federal, que permite a cualquiera de las provincias participar en foros o negociaciones internacionales relacionados con temas de su interés particular (Caron y Laforest, 2009: 42-48).

Con este argumento, Harper evitó ser criticado por vulnerar el principio de igualdad de las provincias (uno de los más arraigados entre los canadienses anglohablantes) y con ello demostró que esta acción tampoco constituía un avance significativo en la Constitución de Canadá que verdaderamente incluyera el multiculturalismo como parte de su sistema político, a través de un federalismo asimétrico que otorgue a las provincias (en este caso Quebec), la capacidad de defender la cultura y la autonomía de la minoría que habita en su territorio.

La más reciente muestra de la gran brecha ideológica entre Quebec y el resto de Canadá quedó de manifiesto durante las elecciones de 2011. Cuando se analizan los resultados, se observan dos cuestiones interesantes: por un lado, el 23.4 por ciento de la población en Quebec votó por el Bloque Quebequense (BQ), un partido que existe únicamente en Quebec, que se define como un partido soberanista que busca defender los derechos de sus ciudadanos y que compite a nivel federal para asegurar la representación del pueblo quebequense en las instituciones federales.

Por otro lado, en la mayor parte de las provincias canadienses, el voto de los ciudadanos fue otorgado al Partido Conservador, al cual pertenece Harper, salvo algunos casos en los que ganaron o el Partido Liberal o el Partido Neodemócrata (PND). Sin embargo, fue en Quebec donde el PC obtuvo menos votos (16.5 por ciento). Esta situación destaca con los resultados de provincias como Ontario, Alberta o Columbia Británica, donde el PC obtuvo una clara mayoría (el 44.4, el 66.8 y el 45.6 por ciento, respectivamente) (Simon Fraser University, 2008).

CRÍTICAS Y PERSPECTIVAS

El tema del multiculturalismo canadiense sigue bajo un intenso debate, en el que, “por un lado, los canadienses creen que todos los ciudadanos son iguales ante la ley [y], por el otro, está la idea de que la mayoría debe acomodar razonablemente los derechos de las minorías (dentro de los límites y sin imponer privaciones indebidas a la sociedad de acogida), aun cuando las prácticas culturales choquen con los valores del núcleo de la corriente dominante” (Fleras, ed., 2009: 56).

En una vertiente crítica sobre estas políticas, también se señala que, “mientras que el multiculturalismo puede reflejar la más sincera intención de crear un Canadá justo e incluyente, puede terminar ejerciendo el efecto contrario inadvertidamente, fomentando la desigualdad, el separatismo étnico y la fricción entre los grupos” (Berliner y Hull citados en Fleras, ed., 2009: 57). Al final, lo que se señala es la posibilidad de que un país tan diverso no tenga una mayor cohesión y orden social, debido a lo complicado de obtener los consensos necesarios. Y el gran problema de que “al promover la diversidad y aumentar la conciencia de la diferencia cultural o étnica, no elimina el racismo o la discriminación, sino que los exagera” (Oliveras, 2001: 250) lo cual, hasta el momento, no ha sido una constante dentro del país septentrional, ante los casi nulos brotes violentos¹³ y la forma en que la sociedad canadiense se desarrolla, con base en el respeto; de esta manera, las políticas apuntan a que la diversidad ha creado un Estado más cohesionado.

Si bien, en la actualidad “un elemento central en el orgullo y la identidad canadiense es el *ethos* multicultural que valora no solamente la preservación y perpetuación de varias culturas, sino el entendimiento intercultural y la coexistencia cultural armoniosa” (Garcea, 2006), esta idea debe ser matizada; según el estudio *Focus Canada 2012* sobre opinión pública, un 71 por ciento de los ciudadanos canadienses está muy orgulloso de su identidad; de ese porcentaje, la principal causa por la que la mayor parte de las personas siente ese orgullo es por identificar a su país como “libre y democrático”. La segunda respuesta más citada fue “el humanitarismo y la preocupación por la gente”, característica que consideran propia de Canadá y, en tercer lugar, se encuentra el “multiculturalismo”. Conviene resaltar que la mención de “multiculturalismo” como una de las razones por las cuales los canadienses se sienten orgullosos de serlo, disminuyó considerablemente en el número de menciones del 2006 al 2012.

Asimismo, dentro de ese informe se menciona que el multiculturalismo se considera un importante símbolo de la identidad canadiense para un 49 por ciento de la población; sin embargo, nuevamente hay que señalar que este porcentaje es relativamente bajo si se considera que un 81 por ciento piensa que es muy importante el sistema de salud canadiense, como un símbolo esencial de ese país.

Finalmente, también se menciona que los canadienses consideran que el multiculturalismo y la aceptación de los inmigrantes son una de las aportaciones positivas

¹³ En general, las manifestaciones de Quebec por obtener el estatus de “sociedad distinta” se han manejado pacíficamente, sólo existe una excepción. En un momento coyuntural en el que el Parti Québécois (PQ), partidario de la autonomía de Quebec, dominaba la política de la provincia y en que las presiones por obtener el carácter distintivo crecieron con el regreso al poder de los liberales en 1970, apareció un movimiento terrorista que en octubre de ese año secuestró a James Cross, comisionado británico de Comercio, y a Pierre Laporte, ministro del Trabajo en el gobierno del entonces primer ministro Robert Bourassa.

más importantes que Canadá ha hecho al mundo; cabe señalar una vez más que ésta no fue una de las tres respuestas principales.

De lo anterior se concluye que, efectivamente, el multiculturalismo se ha logrado colocar como un aspecto importante de la identidad canadiense dentro de la conciencia colectiva: sin embargo, aún no adquiere la relevancia que tienen otras cuestiones que posiblemente sean consideradas de mayor jerarquía para los canadienses, e incluso, como ya se dijo, el multiculturalismo ha perdido popularidad entre la población en los últimos años.

En términos prácticos y reales, la sociedad canadiense aún no aplica el concepto del multiculturalismo en su totalidad, sobre todo por desconocimiento de sus implicaciones y propósitos; incluso se han cuestionado las políticas y programas multiculturales desde algunos sectores de la sociedad.

Por ejemplo, como ya se mencionó antes, hay cuestiones que el multiculturalismo aún le debe a Quebec; sin embargo, hay otro sector de la población del que algunos académicos han denunciado que el multiculturalismo tiene bastantes limitantes: los inmigrantes. Así, Ali Mehrunnisa Ahmad (2008: 89-107), en *Second-Generation Youth's Belief in the Myth of Canadian Multiculturalism*, hace un análisis de la idea del multiculturalismo entre los jóvenes que pertenecen a una segunda generación de migrantes (es decir, que por lo menos uno de sus padres proviene de otro país).

Así, su planteamiento señala que, de acuerdo con su investigación, realizada en barrios poblados en su mayoría por migrantes de la provincia de Toronto, la mayor parte de estos jóvenes cree fervientemente en Canadá y su multiculturalismo debido en gran parte al entorno donde vivieron, generalmente rodeados de personas que, si bien no provienen del mismo lugar, tienden a mostrar un mayor respeto y afinidad por otros migrantes. Sin embargo, el problema surge cuando intentan integrarse a la sociedad canadiense, entendida como esa parte anglo francohablante (principalmente anglohablante), que no es tan abierta a los migrantes y entre la cual aún hay prejuicios, a partir de criterios raciales muy arraigados entre la población (Mehrunnisa, 2008: 89-107).

Las políticas del multiculturalismo se han modificado de la misma manera en que la sociedad y las teorías avanzan, se desarrollan o tienen rompimientos paradigmáticos. En ese sentido, hay que apuntar un cambio o una renovación importante, después del Acta de 1988. Y es que el Programa Federal del Multiculturalismo, reestructurado por el Ministerio del Patrimonio Canadiense en 1997, estableció tres objetivos principales:

1. *Identidad*. Fomentar una sociedad en la que gente de todo tipo tenga un sentido de pertenencia y adhesión a Canadá.

2. *Participación cívica*. Formar y desarrollar ciudadanos activamente involucrados en la creación del futuro de sus comunidades y de Canadá.
3. *Justicia social*. Crear una nación que asegure un tratamiento justo y equitativo, que respete y acepte gente de cualquier origen.

La diversidad canadiense contribuye en forma importante a la prosperidad económica del país. El Conference Board de Canadá ha trabajado con otras organizaciones de negocios, industriales y comerciales para identificar nuevas formas de aprovechamiento de esta diversidad lingüística y cultural, tanto dentro como fuera del país. La naturaleza multicultural de Canadá será más benéfica en la economía global. Las empresas obtienen su fuerza de trabajo de la diversidad cultural, adquiriendo las habilidades idiomáticas y culturales necesarias para competir con éxito en los mercados internacionales.

Las instituciones artísticas y culturales de Canadá, por su parte, han de servir a las necesidades y reflejar las contribuciones de artistas y trabajadores de la cultura provenientes de diversos orígenes culturales. Es evidente que el multiculturalismo en Canadá ha progresado y evolucionado enormemente desde los tiempos de Trudeau; empero, aún existen numerosos retos para la nación canadiense, si es que desean consolidar su posición como Estado multicultural y cosmopolita.

En general, existen tres grandes retos para el multiculturalismo en Canadá, del cual dependerá que evolucione y se adapte a las nuevas condiciones del mundo en general y de Canadá en particular, o que, de lo contrario, llegue a una etapa de estancamiento en la que el multiculturalismo fungiría únicamente como una máscara de prestigio frente a la comunidad internacional, pero sin mucha utilidad para resolver los problemas sociales y culturales internos de Canadá. Los desafíos son los siguientes:

- Por un lado, como ya se mencionó antes, desde sus inicios, Quebec ha cuestionado las políticas multiculturales del gobierno federal por considerar el multiculturalismo como parte de una estrategia que coloca a Quebec como una minoría dentro de una nación anglohablante, niega su particularidad como “sociedad distinta” y tiene como fin último la asimilación de la comunidad francohablante.
- Por otra parte, la segunda minoría nacional presente en Canadá son los pueblos indígenas conocidos como Primeras Naciones, que en la actualidad habitan en lugares como la provincia de Nunavut y algunas reservas distribuidas a lo largo del territorio canadiense. En este sentido, un segundo reto para el multiculturalismo es la inclusión de las Primeras Naciones o de los pueblos

indígenas que en hoy en día se encuentran marginados, situación que se traduce en pobreza y atraso económico.¹⁴

- Finalmente, está la cuestión de los migrantes en Canadá. Hace algunos años, los principales grupos migrantes que llegaban a Canadá provenían de países europeos diferentes de Gran Bretaña y Francia, como Alemania, Italia, Ucrania o los Países Bajos, por citar algunos. Sin embargo, las estadísticas indican que no sólo se ha incrementado la entrada de migrantes a Canadá, sino que también ha crecido el tamaño de las minorías no europeas, especialmente de países asiáticos.

Cuadro 4
MOSAICO ETNOCULTURAL DE CANADÁ

Principales minorías visibles de Canadá (2006) (porcentaje)	
Surasiáticos	24.90
Chinos	24.00
Afrodescendientes	15.50
Filipinos	8.10
Latinoamericanos	6.00
Árabes	5.20
Procedentes del sudeste asiático	4.70
Procedentes del Oeste de Asia	3.10
Coreanos	2.80
Japoneses	1.60
Más de una minoría o procedentes de Islas del Pacífico	4.00
* Estos porcentajes no son respecto del total de la población canadiense, sino del total de la población que pertenece a minorías visibles. Fuente: Statistics Canada (2006).	

En este contexto, ciertos autores han reconocido que, si bien el gobierno de Canadá ha apoyado a los grupos minoritarios de ascendencia no europea mediante el establecimiento de escuelas multiculturales que impulsan la diversidad étnica, cuando niños y jóvenes provenientes de estas minorías salen de sus espacios de aceptación

¹⁴ Así lo denunció el jefe de la Asamblea de las Primeras Naciones, Shawn Atleo, quien puso como ejemplo el caso de Toronto, en donde habita un número considerable de personas que pertenecen a las Primeras Naciones; en esta provincia, los políticos no incluyen en sus campañas las necesidades de estos pueblos, a pesar de que constituyen una parte de los votantes y de que son evidentes las desigualdades entre la población “canadiense” e indígena (Talaga, 2011).

multicultural, aún se encuentran con una sociedad canadiense que los considera “diferentes” y los trata como tales.

El ya citado Programa de Multiculturalismo brinda al Departamento de Ciudadanía e Inmigración el marco estratégico necesario para aplicar en la práctica el Acta Canadiense de Multiculturalismo. En su edición 2012, este programa planteó tres objetivos principales:

- Construir una sociedad cohesionada e integrada.
- Apoyar a las instituciones para que respondan a las necesidades de una población culturalmente diversa.
- Participar en las discusiones internacionales sobre multiculturalismo.

Asimismo, en el marco de este programa, se ponen en práctica muchos otros programas que intentan responder a los objetivos propuestos; como ejemplos se hallan los siguientes:

- *Interacción, subvenciones al multiculturalismo y programa de subvenciones.* Busca apoyar financieramente proyectos y eventos que respondan a la promoción del multiculturalismo. Entre otros, en 2012 se apoyaron proyectos como el foro juvenil *Discussing Diversity, Multiculturalism and Citizenship*, y eventos como el *Multicultural Mosaic Festival*, organizado por la Asociación de Amistad Pakistaní (*Pakistan Friendship Association*).
- Como parte de las acciones en la rama de la educación y la divulgación pública, se organizan el *Asian Heritage Month* y el *Black Heritage Month*: durante un mes se realizan actividades con las que se muestra la importancia de estas dos minorías para el desarrollo de la historia, la identidad y la sociedad canadienses.
- *Internado federal para los recién llegados (The Federal Internship for Newcomers Program, FIN)*: proporciona a los recién llegados la experiencia laboral canadiense de acuerdo con sus habilidades y experiencia mediante su participación en departamentos y agencias federales.

Cabe señalar que los anteriores son algunos de los programas implementados durante 2012; sin embargo, existen muchos programas más que incluso varían año con año, pero los ejes que guían la planeación de estos proyectos por lo general tienen continuidad.

CONCLUSIÓN

Desde hace muchos años, el multiculturalismo ha estado entretejido en la vida canadiense y se reconoce como una característica fundamental de la identidad de ese país y de su patrimonio nacional. Hoy, canadienses de todos los orígenes culturales tienen la oportunidad de contribuir a las metas comunes de equidad, participación, justicia social y prosperidad económica. Asimismo, el mosaico cultural, término con el que se conoce al modelo multicultural de Canadá, ha servido como una forma de consolidación de la identidad canadiense frente al *melting pot* de Estados Unidos, en el que se trata de asimilar a todas las minorías en una homogénea cultura estadounidense.

Asimismo, es interesante observar la forma en que el pensamiento liberal heredado de las culturas europeas que dieron forma a Canadá sigue permeando en la mayor parte de la población; en este sentido, en las encuestas de *Focus Canada 2012*, el principal motivo de orgullo canadiense proviene de considerar a su país como "libre y democrático", superando por un amplio porcentaje al multiculturalismo.

Por otro lado, uno de los grandes argumentos por el que algunas provincias se niegan a aceptar las peticiones de Quebec es por el hecho de considerar la igualdad (concepto procedente de la tradición liberal) como un principio inviolable, por lo cual la idea de un federalismo asimétrico que otorgue facultades especiales a Quebec les resulta simplemente inconcebible.

Como ya se señaló, aún existen numerosos retos que el modelo canadiense multicultural tiene frente a sí, tanto dentro como fuera del país, pues persisten fallas que pueden solucionarse para consolidar a Canadá como un país donde verdaderamente se respetan las diferencias, pero que, al mismo tiempo, busque la igualdad entre los diferentes sectores de la sociedad. Lo anterior no demerita los grandes logros que se han alcanzado, por ejemplo, la incorporación del francés como lengua oficial, el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas e incluso la creación de Nunavut como un territorio para que habiten los *inuit*, así como los avances en las políticas migratorias, por mencionar algunos.

A pesar de los grandes logros del multiculturalismo, no pasa por alto el modelo divergente de Quebec, el interculturalismo, que da lugar a cada una de las culturas inmigrantes de la provincia por medio de la institución de un régimen laico que las respete. Con ello, el enfrentamiento con la búsqueda de una identidad única canadiense es constante, pues el objetivo de Quebec es el reconocimiento de una cultura mayoritaria y de la gama de culturas minoritarias que desemboquen en la construcción de una cultura común que integre la diversidad.

Debido a ello, es momento de que en Canadá se produzcan cambios sustanciales de raíz que conduzcan el multiculturalismo de la teoría a la práctica, más allá de

las instituciones gubernamentales o de las políticas públicas para integrarlo en la vida del ciudadano canadiense común. De no hacerlo, los asuntos pendientes que el multiculturalismo arrastra desde los tiempos de Trudeau se convertirán en una verdadera amenaza para todo el país; por ejemplo, los ciudadanos de Quebec son los que menos identificados se sienten con su nación, lo anterior aunado a los resultados de las votaciones de 2011¹⁵ y el estrecho porcentaje que definió los resultados del referéndum de 1995 sobre la independencia política de la provincia, muestra a un Canadá fracturado y que está en la lista de los países con amenazas separatistas en su interior.

Asimismo, la experiencia de Europa y del mismo Estados Unidos ha demostrado que la discriminación y marginación de los grupos de migrantes orillarían también a una fragmentación social y a la formación de grupos criminales a falta de oportunidades; paradójicamente, en una sociedad que se considera liberal y democrática, no hay igualdad de oportunidades para las personas que no tienen un origen étnico europeo, ya sea para inmigrantes (o los hijos de éstos) o para los pueblos indígenas.

Para algunos, el enfoque multicultural actual se vuelve un asunto de Disneylandia, en el que la diversidad se vende al exterior; de igual modo, viene de la mano de los "recortes presupuestales, y es rediseñada alejándose de su énfasis inicial en la equidad, dirigiéndose hacia un énfasis sobre mercados, eficiencia y competitividad" (Abu-Laban, 2005: 102). Aunque los enfoques son diversos en el análisis, el punto principal es pensar la forma en que una sociedad multicultural crearía un diálogo, con base en su misma diversidad, y de esta manera forjar una sociedad más igualitaria con instituciones que respondan a la misma complejidad social.

Aquí lo importante es seguir analizando los cambios en el programa y hacer evaluaciones más concretas sobre el presupuesto y las instituciones encargadas de hacer que las distintas leyes se materialicen en la sociedad canadiense, pero siempre respetando su conformación basada en la diversidad.

Después de todo, el multiculturalismo representa para Canadá, más que un conjunto de políticas articulado bajo un eje de coincidencias en la diversidad, una ruta crítica para establecer una identidad nacional que se define a partir de la pluralidad, pero integrada y cohesionada bajo principios de multiculturalidad común.

Bien puede considerarse a Canadá un ejemplo en la materia, pero al hacerlo, también es justo reconocer el esfuerzo que el gobierno de ese país ha hecho en aras de tratar de comprender la dinámica de su población para, en ese sentido, querer establecer las medidas que más se apeguen al curso de su sociedad en busca de integrarla con el gobierno en turno. Es una tarea titánica que, no obstante, también es

¹⁵ Además de la extraña votación por el BC en las elecciones federales que le proporcionó cuatro escaños en el Parlamento canadiense; en las elecciones internas de Quebec la ganadora fue Pauline Marois, quien pertenece al PQ, un partido que, al igual que el BC, se define como soberanista.

indispensable para Canadá, sobre todo si se contempla que el país ya ha reconocido y trabajado con su diversidad para crear un mejor entorno y una mejor convivencia, a partir del reconocimiento de una realidad inminentemente multicultural dentro de su sociedad en general.

BIBLIOGRAFÍA

ABU-LABAN, YASMEEN

2005 "El multiculturalismo de Canadá", en Athanasios Hristoulas, Claude Denis y Duncan Wood, comps., *Canadá: política y gobierno en el siglo XXI*, México, Miguel Ángel Porrúa.

ANDERSON, BENEDICT

1993 *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, México, FCE.

ARONOVITCH, HILLIARD

2005 "Trudeau or Taylor? The Central Question", *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, vol. 8 (septiembre).

BADER, VEIT

2004 "Presentación", en Will Kymlicka, *Estados, naciones y cultura*, Córdoba, Almuzara.

BARRETT, MARTYN

2013 *Interculturalism and Multiculturalism: Similarities and Differences*, Londres, Council of Europe.

BERLINER, MICHAEL y GARY HULL

2009 "Multiculturalism and Diversity: The New Racism", en Augi Fleras, ed., *The Politics of Multiculturalism in Comparative Perspective*, Nueva York, Palgrave-McMillan.

BONFILL ALBIOL, PERE

2001 "Orígenes y evolución del Partido Reformista en Canadá", en Esther Mitjans y Josep M. Castellá, coords., *Canadá. Introducción al sistema político y jurídico*, Barcelona, Universitat de Barcelona.

BOUCHARD, GERARD

- 2012 *L'interculturalisme québécois*, Quebec, Boreal.
2003 *Génesis de las naciones y culturas del Nuevo Mundo*, México, FCE.
1999 *La nation québécoise au futur et au passé*, Quebec, VLB éditeur.
1993 *La construction d'une culture: le Quebec et l'Amerique française*, Quebec, Université Laval.

BOUCHARD, GÉRARD y CHARLES TAYLOR

- 2008 *Building the Future: A Time for Reconciliation*, Quebec, Gouvernement du Quebec.

BROUILLET, EUGÉNIE

- 2008 "La evolución: de las relaciones jurídicas entre Canadá y Quebec o la difícil cohabitación de dos lógicas nacionales", *Istor*, año 8, no. 32.

CARBONELL, MIGUEL

- 2004 "Constitucionalismo y multiculturalismo", *Derecho y cultura*, no. 13 (marzo-abril).

CARDINAL, LINDA y CLAUDE COUTURE

- 1998 "L'immigration et le multiculturalisme au Canada: la genèse d'une problématique", en Manon Tremblay, coord., *Les politiques publiques canadiennes*, Laval, Les Presses de l'Université Laval.

CARON, JEAN-FRANÇOIS y GUY LAFOREST

- 2009 "Canada and Multinational Federalism: From the Spirit of 1982 to Stephen Harper's Federalism", en *Nationalism and Ethnic Politics*, Londres, Routledge, Taylor and Francis.

CENTRO DE INFORMACIÓN DE LE DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC

- 2001 "Instruments of Direct Democracy in Canada and Quebec", en <<http://www.electionsquebec.qc.ca/documents/pdf/DGE-6350.3-va.pdf>>, consultada el 15 de agosto de 2013.

DEWING, MICHAEL

- 2009 *Canadian Multiculturalism*, Ottawa, Biblioteca del Parlamento.

FLERAS, AUGI, ed.

- 2009 *The Politics of Multiculturalism in Comparative Perspective*, Nueva York, Palgrave-McMillan.

GAGNON, BERNARD

2010 *La diversité québécoise en débat: Bouchard, Taylor et les autres*, Montreal, Quebec Amérique.

GARCEA, JOSEPH

2006 "Provincial Multiculturalism Policies in Canada, 1974-2004: A Content Analysis", *Canadian Ethnic Studies*, vol. 38, no. 3 (septiembre).

GELLNER, ERNEST

2001 *Naciones y nacionalismos*, Madrid, Alianza (Alianza Universidad).

GONZÁLEZ MARTÍN, NURIA

2005 *Acciones positivas: orígenes, conceptualización y perspectivas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, en <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2312/17.pdf>>, consultada el 26 de febrero de 2013.

GONZÁLEZ ULLOA AGUIRRE, PABLO

2010 "La importancia de los derechos culturales para el desarrollo de los pueblos indígenas", en Pabo Armando González Ulloa y Alejandro Rosillo Martínez, coords., *Los pueblos indígenas en el discurso de los derechos humanos*, México, Cenejus.

2009 "La representación como problema complejo de interpretación", en Pablo Armando González Ulloa Aguirre, coord., *Declive y reconfiguración de la democracia representativa*, México, Miguel Ángel Porrúa.

2008 "La pérdida de la centralidad del Estado y sus consecuencias en la subjetividad social", México, FCPYS-UNAM, tesis de maestría.

GOUVERNEMENT DU QUEBEC

1975 "Charte des droits et libertés de la personne", en <http://www2.publications-duquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_12/C12.HTM>, consultada el 18 de mayo de 2014.

GUTIÉRREZ MARTÍNEZ, DANIEL

2006 "El espíritu del tiempo: del mundo diverso del mestizaje", en Daniel Gutiérrez Martínez, comp., *Multiculturalismo. Desafíos y perspectivas*, México, Siglo XXI/UNAM.

HRISTOULAS, ATHANASIOS, CLAUDE DENIS Y DUNCAN WOOD, comps.,

2005 *Canadá: política y gobierno en el siglo XXI*, México, Miguel Ángel Porrúa.

IDLE NO MORE

2014 "The Manifiesto", en <<http://www.idlenomore.ca/manifiesto>>, consultada el 15 de mayo de 2014.

JUSTICE LAWS WEBSITE

2013 "Constitution Act, 1982", *Justice Laws Website*, en <<http://lois.justice.gc.ca/eng/const/page-15.html#h-46>>, consultada el 23 de julio de 2013.

KOSTASH, MYRNA

2009 "The Next Canada: In Search of Our Future Nation", en Augi Fleras, ed., *The Politics of Multiculturalism in Comparative Perspective*, Nueva York, Palgrave-McMillan.

KYMLICKA, WILL

2004 *Estados, naciones y cultura*, Córdoba, Almuzara.

2003 *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*, Barcelona, Paidós.

KYMLICKA, WILL e IAN SHAPIRO, eds.

1997 *Ethnicity and Group Rights*, Nueva York University Press.

LEVY, JACOB

1997 "Classifying Cultural Rights", en Will Kymlicka e Ian Shapiro, eds., *Ethnicity and Group Rights*, Nueva York, New York University Press.

MACINTYRE, ALASDAIR

1984 *Tras la virtud*, Barcelona, Crítica.

MACLURE, JOCELYN

2010 "Respect for Reasonable Cultural Diversity as a Principle of Political Morality", en Michel Seymour, ed., *The Plural States of Recognition*, Hampshire, Palgrave-McMillan.

MCANDREW, MARIE

2009 "Québec Immigration, Integration and Intercultural Policy: A Critical Assessment", en Christopher S. Raj et al., *Multiculturalism: Public Policy and Problem Area in Canada and India*, Nueva Delhi, Manak.

MEHRUNNISA AHMAD, ALI

- 2008 "Second-Generation Youth's Belief in the Myth of Canadian Multiculturalism", *Canadian Ethnic Studies*, vol. 40.

MINISTERIO DE CIUDADANÍA E INMIGRACIÓN DE CANADÁ

- 2013 *Reporte anual de operación del Acta del Multiculturalismo 2011-2012*, Ottawa, Ministerio de Ciudadanía e Inmigración de Canadá.

MORÁN ESCOBEDO, JUAN G.

- 2001 "Al norte del liberalismo: el contexto canadiense de un debate filosófico", en Francisco Colom González, ed., *El espejo, el mosaico y el crisol. Modelos políticos para el multiculturalismo*, Barcelona, Anthropos.

OLIVERAS JANÉ, NEUS

- 2001 "El multiculturalismo", en Esther Mitjans y Josep M. Castellà, coords., *Canadá. Introducción al sistema político y jurídico*, Barcelona, Universitat de Barcelona.

ORTIZ, FERNANDO

- 1978 *Contrapunteo cubano del tabaco y el azúcar*, Caracas, Biblioteca Ayacucho.

POCOCK, J.G.A.

- 2002 "El momento maquiavélico. El pensamiento político florentino y la tradición republicana atlántica", en Charles Taylor, *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, Madrid, Tecnos.

POSTIGO ASENJO, MARTA

- 2003 "Igualdad de oportunidades: un reto político en la teoría liberal", *Contrastes. Revista Internacional de Filosofía*, vol. 8.

ROCHER, FRANÇOIS *et al.*

- 2007 *Le concept d'interculturalisme en contexte québécois: généologie d'un néologisme*, Quebec, UQAM.

ROCKEFELLER, STEVEN C.

- 2002 "Comentario", en Charles Taylor, *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, Madrid, Tecnos.

RUIZ MUÑOZ, ESTEBAN RAFAEL

- 2011 "La importancia de la libertad individual para la construcción de una sociedad igualitaria. El liberalismo igualitario de John Stuart Mill", México, Facultad de Filosofía y Letras-UNAM, tesis de maestría.

SANDEL, MICHAEL J.

- 2011 *Justicia ¿hacemos lo que debemos?*, Barcelona, Debate.
2008 *Filosofía pública*, Madrid, Marbot.

SANTIAGO JUÁREZ, RODRIGO

- 2010 "El concepto de ciudadanía en el comunitarismo", *Cuestiones Constitucionales*, no. 23 (julio-diciembre).

SIMON FRASER UNIVERSITY

- 2008 "Elections", en <<http://www.sfu.ca/~aheard/elections/index.htm>>, consultada el 20 de agosto de 2013.

STATISTICS CANADA

- 2008 "Mosaico etno-cultural de Canadá, Censo 2006", Statistics Canada, en <<http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/as-sa/97-562/pdf/97-562-XIE2006001.pdf>>, consultada el 14 de julio de 2013.
2006 "Population by Selected Ethnic Origins, by Province and Territory", Statistics Canada, en <<http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/101/cst01/demo26a-eng.htm>>, consultada el 22 de agosto de 2013.
2001 "National Household Survey (NHS)", Statistics Canada, catálogo no. 99-004-XWE (junio), en <<http://www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/2011/dp-pd/prof/index.cfm?Lang=E>>, consultada el 22 de agosto de 2013.

TALAGA, TANYA

- 2011 "Stop Ignoring First Nations Issues, National Chief Says", *The Toronto Star*, en <<http://www.thestar.com/news/canada/article/973303--stop-ignoring-first-nations-issues-national-chief-says>>, consultada el 4 de julio de 2013.

TAYLOR, CHARLES

- 2012 "Interculturalism or multiculturalism?", *Philosophy and Social Criticism*, vol. 38, no. 4-5, en <<http://psc.sagepub.com/content/38/4-5/413.full.pdf+html>>, consultada el 12 de mayo de 2014.
2009 *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, México, FCE.

VALADÉS, DIEGO y RODRIGO GUTIÉRREZ RIVAS, coords.

2001 *Derechos humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

VALLE DE FRUTOS, SONIA

2010 *Cibercultura y civilización universal. Hacia un nuevo orden cultural*, Barcelona, Erasmus.

WADDINGTON, DAVID I. *et al.*

2012 “Interculturalism in Practice: Québec’s New Ethics and Religious Culture Curriculum and the Bouchard-Taylor Report on Reasonable Accommodation”, en T. Besley y M.A. Peters, eds., *Interculturalism, Education and Dialogue*, Nueva York, Peter Lang.

VOICES *of Mexico*

CISAN-UNAM

Issue 97

Autumn-Winter 2013-2014

MAGAZINE

Published entirely
in English, brings you
essays, articles and
reports about the
economy, politics,
the environment,
international relations
and the arts.

Published three times a year

Subscriptions

Mexico \$140.00 M.N.

United States and Canada US\$ 30.00 dlls.

Other Countries US\$ 55.00 dlls.

Torre II de Humanidades, piso 10,
Circuito interior de Ciudad Universitaria,
México, D.F., c.p. 04510.
Telephone (011 5255) 5623 0308
5623 0281

voicesmx@unam.mx

www.revistascisan.unam.mx/Voices/

BACK ISSUES AVAILABLE
WRITE US FOR A FREE COPY

María Tello, *A Poem with Loop*.
Photo by José Armando González Canto



LINEAMIENTOS DE ENTREGA DE ORIGINALES

Norteamérica es una revista semestral cuyo objetivo es publicar artículos académicos multi e interdisciplinarios sobre la región de América del Norte (México, Estados Unidos y Canadá), que:

- consideren a la región como objeto de análisis en sí mismo: su evolución, sus procesos particulares y su dinámica interna;
- analicen la realidad de cada una de las tres naciones, vinculándolas temáticamente con el resto de la región;
- realicen estudios comparativos sobre las naciones que conforman América del Norte;
- aborden la región y su inserción en el contexto internacional; y
- profundicen en los procesos mundiales y su impacto en la región.

SECCIONES

Norteamérica consta de tres secciones: “Ensayos”, “Análisis de actualidad” y “Reflexiones”. Las colaboraciones se reciben y publican en su idioma original, español, inglés o francés, y para cada sección los trabajos deben contemplar las siguientes características:

ENSAYOS Y ANÁLISIS DE ACTUALIDAD

- Se presentarán artículos resultado de investigaciones académicas de excelencia. No se aceptarán en estas dos secciones artículos de coyuntura o de opinión.
- Incluirán un aparato crítico relevante y actualizado.
- Tendrán entre 4 y 6 palabras clave y un resumen de no más de 100 palabras.
- La extensión será de 20 a 40 cuartillas.

Todos los artículos de estas secciones serán sujetos a un proceso de arbitraje de modalidad tipo doble ciego.

REFLEXIONES

Notas críticas

Constituirán reflexiones académicas sobre un tema polémico y de coyuntura. La extensión será de 10 a 15 cuartillas.

Apuntes bibliográficos

- Serán ensayos en los que se reseñen, comparen y analicen a profundidad de dos a cinco libros de reciente publicación sobre un mismo tema.
- La extensión será de 10 a 15 cuartillas.

Contribución especial

- Sección abierta a diversos tipos de colaboraciones: ensayos libres, entrevistas, obra gráfica, obra literaria, etc.
- Esta sección aparecerá sólo cuando el Comité Editorial lo juzgue conveniente.
- La extensión será de 10 a 20 cuartillas.

PARA SU PUBLICACIÓN

- Ser originales, inéditos y no haber sido postulados simultáneamente a otra revista.
- La extensión en cuartillas dependerá de la sección.
- Por cuartilla se entiende una página tamaño carta impresa por una sola cara en **Times New Roman de 12 pts.**, a doble espacio, con un promedio de 1680 caracteres.
- Los cuadros y gráficas se entregarán también en archivos electrónicos de los programas Word y Excel de Microsoft, respectivamente, y contarán para el cálculo de la extensión final.
- El sistema de notación para el aparato crítico y la bibliografía que se utilizará será el conocido como sistema de referencias entre paréntesis (autor, fecha). Ejemplo: (Diamond, 1995: 49-59).
- *Ejemplo de fichas bibliográficas:*

Hoberg, George

2002 "Introduction: Economic, Cultural and Political Dimensions of North American Integration", en George Hoberg, ed., *Capacity for Choice: Canada in a New North America*, Toronto, University of Toronto Press, pp. 3-13.

Diamond, Larry, Seymour Menton y Juan J. Linz, coords.

1995 *Politics in Developing Countries. Comparing Experiences with Democracy*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner.

Eckstein, Susan

2001 "Community as Gift-Giving: Colectivistic Roots of Volunteerism", *American Sociological Review*, vol. 66, no. 6, December, pp. 829-851.

Delgado Wise, Raúl

2003 "Integración y migración internacional en el contexto actual de las relaciones México-Estados Unidos", octubre, en http://meme.phpwebhosting.com/~migración/primer_coloquio/2_3.pdf, consultado el 22 de enero de 2004.

Se pueden consultar versiones más extensas de los lineamientos y las normas de presentación de originales en www.cisan.unam.mx o solicitarlas a namerica@servidor.unam.mx.

Las colaboraciones se enviarán a

Norteamérica, Revista Académica

Centro de Investigaciones sobre América del Norte

Torre II de Humanidades, piso 10, Ciudad Universitaria, México, D.F., C.P. 04510

Correo electrónico: namerica@unam.mx

Teléfono: (011 5255) 5623-0305, ext. 42180, Fax: (011 5255) 5550-0379

GUIDELINES FOR PRESENTING MANUSCRIPTS

Norteamérica is a biannual journal whose objective is to publish multi- and interdisciplinary academic articles about the North American region (Mexico, the United States, and Canada) that:

- take the region as such as their object of analysis: its evolution, its specific processes, and its internal dynamic;
- analyze each of the three nations, linking them thematically with the rest of the region;
- make comparative studies of the region's nations;
- deal with the region and its insertion into the international context; and
- look more deeply at world processes and their impact in the region.

SECTIONS

Norteamérica has three sections: "Essays", "Contemporary Issues," and "Reflections." Contributions will be received in Spanish, English, or French and published in their original language, and for each section, the articles must have the following characteristics:

ESSAYS AND CONTEMPORARY ISSUES

- Only articles based on scholarly research will be considered. These two sections will not publish articles on current events or opinion pieces.
- The articles must include relevant, up-to-date source citations.
- Articles must be accompanied by 4 to 6 key words and an abstract of no more than 100 words.

Length: 20 to 40 pages.

All articles in these sections will be subject to a double-blind peer review.

REFLECTIONS

Critical Notes

- Academic reflections about a polemical, current issue.

Length: 10 to 15 pages.

Bibliographical Notes

- Essays that review, compare, and profoundly analyze from 2 to 5 recently published books on the same theme.

Length: 10 to 15 pages.

Special Contribution

- Section open to different kinds of contributions: free essays, interviews, graphic art, literature, etc.
- This section will be published only when the Editorial Board considers it appropriate.

Length: 10 to 20 pages.

FOR PUBLICATION

All manuscripts must comply with the following norms:

- All articles must be previously unpublished and not be simultaneously submitted to another journal.
- Article length will depend on the section.
- A page is understood as a double-spaced text printed on one side of letter-sized (8.5 x 11 inch) paper in **12-point Times New Roman typeset**, with an average of 1,680 spaces.
- Tables and graphs will be turned in in Microsoft Word and Excel, respectively, and will count toward the final total length.
- Source citation will be done using the author-date citations and references list style. Example: (Diamond, 1995: 49-59).
- *Examples of the reference list:*

Hoberg, George

- 2002 "Introduction: Economic, Cultural and Political Dimensions of North American Integration", in George Hoberg, ed., *Capacity for Choice: Canada in a New North America*, Toronto, University of Toronto Press, pp. 3-13.

Diamond, Larry, Seymour Menton and Juan J. Linz, coords.

- 1995 *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner.

Eckstein, Susan

- 2001 "Community as Gift-Giving: Colectivistic Roots of Volunteerism", *American Sociological Review*, vol. 66, no. 6, December, pp. 829-851.

Delgado Wise, Raúl

- 2003 "Integración y migración internacional en el contexto actual de las relaciones México-Estados Unidos", octubre, in http://meme.phpwebhosting.com/~migración/primer_coloquio/2_3.pdf, accessed January 22, 2004.

A longer explanation of the guidelines and norms for presenting manuscripts can be consulted at www.cisan.unam.mx, or requested at namerica@servidor.unam.mx.

Please send manuscripts to:

Norteamérica, Revista Académica

Centro de Investigaciones sobre América del Norte

Torre II de Humanidades, piso 10, Ciudad Universitaria, México, D.F., C.P. 04510

e-mail: namerica@unam.mx

Phone: (011 5255) 5623-0305, Ext. 42180, Fax: (011 5255) 5550-0379



CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE

MISIÓN

Producir investigación multi e interdisciplinaria que contribuya al conocimiento sobre Estados Unidos y Canadá, y su relación con México. Mediante diversos enfoques se fomenta el estudio riguroso de la región para comprender mejor los distintos aspectos de su compleja realidad, buscando promover el análisis objetivo y plural mediante una amplia labor de difusión y extensión universitaria, así como de docencia e intercambio académico entre investigadores de México, Estados Unidos y Canadá y el resto del mundo. Además, el CISAN se ha comprometido con la formación permanente de un acervo hermenéutico especializado, que cuenta actualmente con más de once mil títulos.

ANTECEDENTES

El CISAN está orgulloso de ser una unidad de investigación inter y multidisciplinaria de la UNAM, una de las más grandes universidades públicas del mundo, con más de 300 mil estudiantes, que en 2010 celebró el centenario de su fundación.

Creado a finales de 1988, el Programa Universitario de Investigación sobre Estados Unidos de América fue el antecedente directo del Centro de Investigaciones sobre los Estados Unidos de América (CISEUA). Más adelante, y a consecuencia del lugar primordial que la UNAM ha conferido a la investigación científica en esta área; a la preeminencia de Estados Unidos a nivel mundial; y a su importancia para nuestro país debido a la proximidad geográfica, la Universidad reconoció la necesidad de ampliar el campo de estudios del CISEUA. Se convirtió en una necesidad impostergable profundizar en nuestros conocimientos acerca de las dinámicas de la integración, tanto en la escala regional como en la global y, en consecuencia, iniciar con el estudio sistemático de Canadá. Fue entonces cuando nuestro Centro adquirió su actual denominación: Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN).

ORGANIZACIÓN

El CISAN organiza sus proyectos clasificándolos en seis grandes líneas de investigación institucionales con el propósito de articular nuestro trabajo académico en un ambiente más dinámico en el cual la libertad de investigación y docencia sean los pilares de la creatividad intelectual:

Seguridad y gobernabilidad • Migración y fronteras • Procesos económicos, integración y desarrollo • Identidad y procesos culturales • Estructuras, procesos y actores sociales • Ideas e instituciones políticas

En los años recientes hemos estimulado la multi y la interdisciplina, además de impulsar proyectos colectivos interinstitucionales.

COMPROMISO CON LA EDUCACIÓN

Las actividades de docencia y tutoría académica son fundamentales para nuestras metas, ya que entendemos los retos en la formación de profesionales altamente calificados no sólo como la construcción de habilidades para competir globalmente, sino también como el impulso a un compromiso con el desarrollo de un México más justo.

Como parte de la UNAM, uno de los valores principales del CISAN es el acceso a la educación y al conocimiento. Debido a su carácter de centro multi e interdisciplinario, nuestros investigadores dictan cátedras y desempeñan diversas actividades de tutoría académica en distintas facultades y escuelas de nuestra universidad.

También contribuimos a la formación de profesionales expertos en la región de América del Norte mediante diplomados varios como el denominado "Estados Unidos, México

y Canadá: una dimensión internacional y regional 2010” que aborda temas de Estados Unidos y Canadá en formato presencial y a distancia, y que se organiza anualmente.

COOPERACIÓN E INTERCAMBIO ACADÉMICO

El CISAN mantiene una importante cantidad de acuerdos de cooperación académica con un número también significativo de instituciones de educación superior dedicadas a áreas del conocimiento estrechamente vinculadas con la nuestra. Estos acuerdos se reflejan en el intercambio de profesores e investigadores visitantes; la organización de seminarios conjuntos, y la publicación de coediciones, entre otros esfuerzos, tanto en los niveles local, regional y nacional, como en el internacional.

El CISAN cuenta con facilidades para la realización de estancias de investigación, sabáticas y posdoctorales.

PRINCIPALES ACTIVIDADES DE EXTENSIÓN ACADÉMICA

El Centro de Investigaciones sobre América del Norte organiza simposios, coloquios, congresos, seminarios y conferencias nacionales e internacionales, a los cuales invita a reconocidos especialistas. Estas actividades académicas están abiertas a cualquier persona interesada en los temas de estudio de la región norteamericana.

PUBLICACIONES

Nuestro Centro cuenta con un amplio catálogo de libros que abordan los diferentes temas regionales que estudiamos, incluyendo tanto trabajos individuales como obras colectivas. Todas los libros que se publican se someten a un proceso de dictaminación académica y a la aprobación de nuestro Comité Editorial.

Asimismo, cada seis meses publicamos la revista académica *Norteamérica*, un foro abierto para el debate y el intercambio de ideas desde una perspectiva multidisciplinaria. Se trata de una revista arbitrada que incluye artículos teóricos y metodológicos.

Cada cuatro meses, el CISAN también publica la revista *Voices of Mexico*, un importante medio de difusión para la UNAM en su conjunto, debido a que es una de las pocas revistas en inglés de nuestra Universidad. Incluye contribuciones acerca de la política, la economía, el arte y la cultura, así como sobre las sociedades de los países de América del Norte, y se dirige a un público amplio interesado en los acontecimientos regionales.

BIBLIOTECA

La biblioteca “Rosa Cusminsky Mogilner” del CISAN es un centro de documentación líder en su campo de especialización. Sus acervos cubren áreas como la economía, la política, la sociedad y los estudios culturales, e incluyen boletines y catálogos especializados sobre América del Norte. También ofrece bases de datos, búsquedas en línea, alertas por correo electrónico, así como otros servicios para atender las necesidades de sus usuarios, tanto internos como externos.

Visite la página: www.cisan.unam.mx/biblioteca_cisan/index_php.

Centro de Investigaciones sobre América del Norte

<http://www.cisan.unam.mx>

cisan@unam.mx

En esta edición de

FOREIGN AFFAIRS

LATINOAMÉRICA



Futbol, poder mundial

Futbol y diplomacia
Marcos Raposo Lopes y Pablo Braga

Un Mundial incómodo
Alberto Lati

Soccernomics, un fenómeno mundial
Simon Kuper y Stefan Szymanski

¿Cómo invertir en superestrellas?
Anita Elberse

Futbol y políticas públicas
Andrés Roemer

El anti *fair play* del poder
Ciro Murayama



DIÁLOGO •

FOBESII

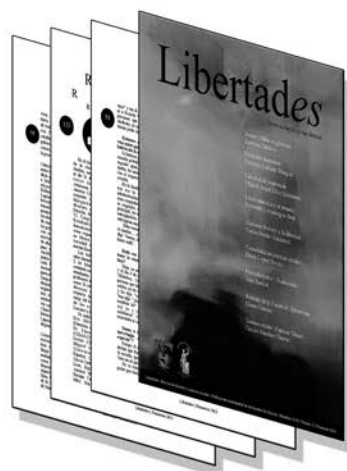
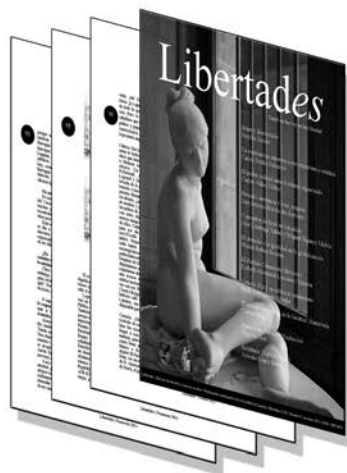
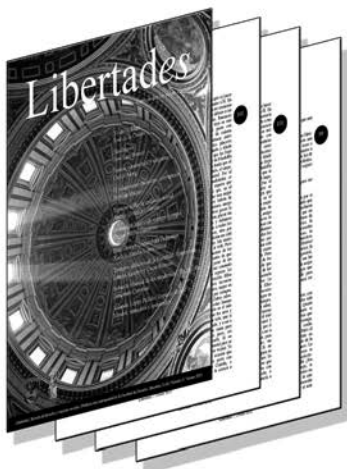
Hacia una región del conocimiento
Sergio M. Alcocer

¿Sueño o realidad?
Francisco Marmolejo

¡Suscríbese ahora!

www.fal.itam.mx

www.
Revista
Libertades
.com



Libertades, revista de derecho y ciencias sociales, publicación cuatrimestral de la Facultad de Derecho, Mazatlán, Universidad Autónoma de Sinaloa otoño 2012, primavera 2013, verano 2013 e invierno 2013
publicidad y suscripciones de la versión impresa en: contacto@revistalibertades.com
y/o al teléfono (669) 118 4286
Descubre también nuestra versión digital en: www.revistalibertades.com

ARTÍCULOS

Chiapas: cambio social,
migración y curso de vida
(pp. 347-382)

GERMÁN MARTÍNEZ VELASCO

La nacionalización de
la Academia de Bellas Artes
de Buenos Aires (1905-1907)
(pp. 383-411)

MATÍAS I. ZARLENGA

Análisis Cualitativo Comparado:
las decisiones de la Suprema Corte
contra el Ejecutivo en México
(pp. 413-439)

JOSAFAT CORTEZ SALINAS

De pueblo a sociedad civil:
el discurso político después
del sismo de 1985
(pp. 441-469)

ALEJANDRA LEAL MARTÍNEZ

La deliberación como mecanismo
de control democrático: precisiones
analíticas y cuestiones emergentes
(pp. 471-499)

ALEJANDRO MONSIVÁIS CARRILLO

RESEÑAS

Ignacio Chávez de la Lama
La madre de todas las "huelgas".
La UNAM en 1966

MARCOS CUEVA

Alicia Ziccardi (coordinadora)
*Ciudades del 2010: entre la sociedad
del conocimiento y la desigualdad social*
ÓSCAR TORRES ARROYO

Francisco Torres
*La inserción de los inmigrantes. Luces
y sombras de un proceso*
LUIS ESCALA RABADÁN

www.iis.unam.mx

www.scielo.org

Problemas del DESARROLLO

REVISTA
LATINOAMERICANA
DE ECONOMÍA

Vol. 45, núm. 177, abril-junio 2014

Artículos

*Convergencia de paradigmas biotecnológicos
y estrategias de los grupos líderes mundiales*

Pablo Lavarello

*Hacia la protección social universal en América
Latina. Una contribución al debate actual*

Luis Beccaria y Roxana Maurizio

*Empleo, salarios y desigualdad en Argentina:
análisis de los determinantes distributivos*

Fernando Groisman

*El rol del capital extranjero y su inserción
en la América del Sur posneoliberal*

Paula Belloni y Andrés Wainer

El sector petrolero en Ecuador. 2000-2010

Juan Pablo Mateo y Santiago García

*Relación no lineal entre la inflación y crecimiento
económico: la experiencia de México*

Óscar Pérez Lurrabaquio

Travesías del desarrollo en Yucatán

Esther Iglesias



Publicación trimestral del Instituto de
Investigaciones Económicas-UNAM

Suscripciones y ventas: revprode@unam.mx

Teléfonos: (52-55) 56-23-01-05, Fax: (52-55) 56-23-00-97

<http://www.probdes.iiec.unam.mx>



Promoviendo el estudio y diálogo de las Relaciones Internacionales de México y el Mundo

El Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI) es el think tank más prestigioso en México, dedicado al análisis y el debate sobre los asuntos internacionales. De igual manera, es uno de los centros de pensamiento más importantes del mundo. Reúne a una selecta membresía de Asociados, todos ellos expertos de las relaciones internacionales, así como empresas mexicanas con proyección mundial, embajadas acreditadas ante el gobierno de México, representaciones de organismos Internacionales y centros de Investigación.

Los Asociados de Comexi forman parte de la red de especialistas más importantes de México que analizan, debaten e impactan en la toma de decisiones. Frecuentemente se reúnen con figuras de primer nivel y participan promoviendo la reflexión sobre el acontecer internacional, a través de los medios de comunicación.

www.consejomexicano.org

- Reuniones con expertos y tomadores de decisiones
- Participación en medios de comunicación y foros de alto impacto
- Liderazgo en redes sociales con enfoque en las relaciones internacionales
- Programas académicos
- Redes globales
- Grupos de Trabajo especializados



**Revistas semestrales del CIDE
de reciente aparición**

POLÍTICA y gobierno

**ARTÍCULOS ■ NOTAS DE INVESTIGACIÓN ■
ENSAYOS BIBLIOGRÁFICOS ■ DEBATES**

Gestión y Política Pública

**VOLÚMENES TEMÁTICOS:
GOBIERNO ELECTRÓNICO
SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO**

Encuéntralas en

www.LibreriaCide.com

**Novedades
Fondo
editorial
eLibros
Revistas**

Dirección de Publicaciones CIDE. Tel. 5081 4003, publicaciones@cide.edu

www.LibreriaCide.com



CISAN

p u b l i c a c i o n e s

Cine y frontera. Territorios ilimitados de la mirada

Juan Carlos Vargas
y Graciela Martínez-Zalce, coords.

Los estudios sobre la frontera se renovaron a partir de los años noventa, en parte por la circulación transnacional de productos culturales y la globalización. En el campo de la investigación cinematográfica, el concepto de frontera también ha cobrado una gran importancia y, en este libro, se ofrecen diversas visiones, fértiles y heterogéneas, de su objeto, y se abren senderos para posteriores incursiones en el tema.



El papel de México en la integración y seguridad energética de Norteamérica

Rosío Vargas

El estudio del tema petrolero en México se ha centrado en el ámbito nacional, cuando en realidad los vectores de donde surgen las políticas más importantes tienen su origen fuera del país, principalmente en Estados Unidos, el país más poderoso de la región, el cual es también el de las mayores necesidades energéticas. Desde esta perspectiva, las políticas petroleras de México y Canadá no responden a prioridades y necesidades internas, sino que se amoldan a los requerimientos de Estados Unidos. Para analizar esta relación, la autora toma como hilo conductor el concepto de seguridad energética.

México cartográfico. Una historia de límites fijos y paisajes fugitivos

Raymond B. Craib

México cartográfico es una obra pionera, profundamente académica y de gran complejidad teórica. En ella, Raymond B. Craib relata la determinación del Estado mexicano de representar el territorio nacional mediante la elaboración científica de mapas y la transformación de las localidades en espacio nacional para dibujar un México sobre el papel. A la vez, también describe con gran detalle este proceso en el estado de Veracruz, donde funcionarios, topógrafos del gobierno, terratenientes y campesinos se enfrentaron unos a otros, algunas veces de manera violenta, en una lucha por determinar si prevalecería en última instancia la noción de localidad o la de espacio.



Un rompecabezas alegórico A Spanish Romance of the American Southwest

María Alejandra Gómez Camacho

Un rompecabezas alegórico aborda la representación de lo mexicano en el anuncio y el cartel de cine estadounidenses entre 1907 y 1920. Gracias a un trabajo de archivo profundo y riguroso se muestra cómo la cinematografía emerge como contenedor de los cambios sociales, económicos, científicos y culturales de la época, y cómo se construye una concepción de la mexicanidad con el ensamblaje de varios mitos importantes.

Para mayor información

Centro de Investigaciones sobre América del Norte, CISAN
Universidad Nacional Autónoma de México, Torre de Humanidades II, pisos 1, 7, 9 y 10
Ciudad Universitaria, 04510, México, D. F.
Tels. 5623-0015; fax: 5623-0014;
e-mail: vocesmx@unam.mx



CISAN

p u b l i c a c i o n e s

Riesgos de la fuga de cerebros en México: construcción mediática, posturas gubernamentales y expectativas de los migrantes
Camelia Tigau

Riesgos de la fuga de cerebros en México estudia la migración calificada de científicos mexicanos hacia Canadá, Estados Unidos y Europa. Parte de una investigación de campo y del análisis de un cuestionario y entrevistas en profundidad. A lo largo del libro, el lector conocerá la opinión de esta diáspora, así como el tratamiento dado por la prensa nacional al exilio voluntario, lo que permite evaluar los programas gubernamentales de repatriación y la vinculación del Estado con estos migrantes.



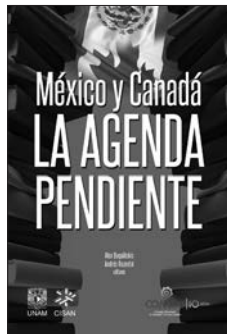
Multinacionales e inversión extranjera directa mundial. Análisis a través de los bloques económicos regionales
Elisa Dávalos

Entre las profundas transformaciones que ha experimentado la economía capitalista, la inversión extranjera directa se ha vuelto un instrumento prioritario en los procesos de integración y restructuración global. Aquí se analizan los mecanismos en los movimientos de la IED en la UE, Asia y el TLCAN; vemos que el mundo se torna más complejo y que la economía mundial sigue funcionando con un esquema de liderazgo compartido entre las tres regiones económicas principales, pero con una división internacional del trabajo cada vez más sofisticada y con rasgos novedosos.



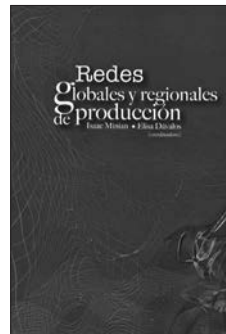
México y Canadá. La agenda pendiente
Alex Bugailiskis y Andrés Rozental, editores

En este volumen colectivo se explora el estado de la relación bilateral de Canadá con México y el potencial que puede explotarse si se profundizan tanto la cooperación como la integración entre estas naciones. Los autores de este libro provienen de ámbitos diversos: los gobiernos, la política, la academia y los medios de comunicación, lo cual contribuye a que los temas se aborden de manera experta y con información privilegiada, así como con un estilo muy accesible para cualquier tipo de lector interesado en el tema.



Redes globales y regionales de producción
Isaac Minian y Elisa Dávalos, coords.

Esta obra se ocupa del análisis de las cadenas globales y regionales de producción. Algunos de los textos aquí presentados explican su formación y las causas que tuvieron para surgir, mientras otros estudian las relaciones de tales redes con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y con China. Esta nueva realidad internacional, que encarna la transformación de las transacciones internacionales, requiere nuevas estrategias, las cuales aquí se presentan.





Universidad Nacional Autónoma de México
NORTEAMÉRICA, Revista Académica

SUSCRIPCIONES / SUBSCRIPTIONS

México: 1 año Mex \$200, 2 años Mex \$320 Estados Unidos: 1 año U.S. \$26
Canada: 1 año U.S. \$34 América Latina: 1 año U.S. \$34, 2 años U.S.\$60
Otros países: 1 año U.S. \$48, 2 años U.S.\$80

Envíe cheque a nombre de UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO /
Please make check out to UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
No recibimos giros postales / We don't accept money orders

Nombre (Name) _____

Calle y número (Address) _____

Colonia (Section) _____

Estado (State) _____

CP. (Zip Code) _____ Ciudad (City) _____

Tel. _____ Fax _____

e-mail _____

Suscripción a partir del número _____
Starting with issue number

¿Cómo se enteró de la revista? _____
How did you find out about *Norteamérica*?

Centro de Investigaciones sobre América del Norte
(Center for Research on North America) (CISAN)

Torre II de Humanidades, pisos 1, 7, 9 y 10, Ciudad Universitaria, México, D.F., c.p. 04510.
e-mail: namerica@unam.mx

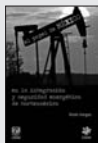
Phone: (011 5255) 5623-0305, ext. 42180 Fax: (011 5255) 5550-0379

Aproveche

En la compra de una suscripción bianual,
usted recibirá uno de los siguientes títulos



Cine y frontera. Territorios ilimitados de la mirada



El papel de México en la integración y seguridad energética de Norteamérica



México cartográfico. Una historia de límites fijos y paisajes fugitivos



Un rompecabezas alegórico. A Spanish Romance of the American Southwest

o bien, una suscripción de un año
a la revista *Voices of Mexico*



Voices of Mexico

Seleccione con una la opción de su preferencia



Norteamérica, Revista Académica del CISAN-UNAM, año 9, núm. 1, se terminó de imprimir en la ciudad de México durante el mes de junio de 2014. En su composición se usaron tipos Palatino y Formata light y medium de 15, 11, 9 y 7 puntos. Se tiraron 400 ejemplares más sobrantes para reposición en papel Cultural de 90 gramos. La impresión en técnica Offset estuvo a cargo de Grupo Edición, S. A. de C. V., Xochicalco 619, Col. Vértiz-Narvarte, C. P. 03600, Deleg. Benito Juárez, México, D. F.

