

¿Existe América del Norte?*

Stephen Clarkson

Introducción

La idea de que América del Norte es un régimen regulador clave ha ganado cierto respaldo académico. Por ejemplo, en 2006, Julián Castro-Rea escribió: “En enero de 1994, América del Norte ingresó formalmente en el club de regiones mundiales al lanzar el proyecto de un espacio económico integrado”.¹ Además, en un texto que refleja el progreso de América del Norte desde la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), Robert Pastor sostuvo una acepción similar de la naturaleza de la región cuando afirmó: “por primera vez, ‘América del Norte’ es algo más que sólo una expresión geográfica” y calificó al Tratado como “el primer borrador de una constitución económica para América del Norte”.² Aunque en el plano intelectual es tentador ver a América del Norte como una Unión Europea (UE) embrionaria, no estaría de más que observáramos bien el estado actual de la gobernanza transfronteriza. ¿Podemos decir realmente, que América del Norte es algo más que una

* Título del artículo en inglés “Does North America Exist?”. Traducción de Isabel Vericat.

¹ Julián Castro-Rea, “Are US Business Priorities Driving Continental Integration?”, *Edmonton Journal*, 27 de marzo de 2006, p. 14.

² Robert A. Pastor, “North America’s Second Decade”, en *Foreign Affairs*, vol. 83, núm. 1, 2004, pp. 124-125.

gran superficie de territorio? En caso afirmativo, ¿basta con la coherencia de su economía y la gobernanza que la caracteriza para convencernos de que la región ha ingresado en el club de “regiones mundiales”?

Describir la región, dominada económica, demográfica, cultural y geopolíticamente por Estados Unidos de América como parte de una realidad global, es intelectualmente atractivo porque relaciona el conocimiento sobre América del Norte con la rica veta de investigación académica que entiende la regionalización como un movimiento en dos sentidos. Por una parte, se ve ante todo como un fenómeno económico y tecnológico en el que las empresas eludieron el alcance regulador de los Estados-nación a medida que fueron expandiendo su producción y distribución a escala regional. Por otra parte, estos Estados, que solían competir con sus vecinos, responden al reto de la globalización mediante la formación de agrupaciones regionales para competir con otras economías del área. Según esta interpretación, la transformación de la Comunidad Europea en UE, en la segunda mitad del siglo XX, se presenta, en general, como el prototipo de la nueva región mundial. Según la terminología de la escuela de la regulación, la economía política de este fenómeno se entiende como un régimen regional de acumulación de capital —entendido éste como procesos de producción, organización del mercado, sistemas de distribución y divisiones del trabajo— gestionado por una modalidad regional de las políticas públicas.³ Es tentador ubicar a América del Norte en este marco intelectual, porque es similar a la UE en cultura (tanto si se mide por la herencia común como por las historias vinculadas) y en tamaño (tanto si se mide por la población como por el producto interno bruto).

³ Michel Aglietta, *Theory of Capitalist Regulation*, Londres, New Left Books, 1979.

Pero estos ejercicios son problemáticos en el plano académico porque el hecho mismo de ver a América del Norte en el contexto de regiones mundiales comparadas, hace que muchos supongan que la primera es una versión embrionaria y más ligera, institucionalmente, del modelo que fue evolucionando en las costas orientales del Océano Atlántico. Es, pues, una suposición osada, dado el pequeño número de miembros (tres en comparación con los 27 Estados que integran la UE; consideradas sus francas asimetrías (Estados Unidos no sólo es mucho más poderoso que sus vecinos del Norte y del Sur, sino que es hegemónico a nivel global); y dada la naturaleza desigual de sus dos relaciones bilaterales (Canadá, desarrollado, ha gozado desde hace mucho de una relación relativamente fácil y hasta acogedora con Washington, mientras que México, mucho más pobre y más poblado, ha tenido en su mayor parte que llevar una relación tensa y sumamente conflictiva con el siempre amenazante Tío Sam).

Es bien sabido que los procesos que formaron la UE constriñeron la flexión de los músculos económicos de la potencia más grande, Alemania, potenciando a los miembros pequeños con instituciones que contrarrestaron su bajo peso político y con programas que elevaron a los miembros pobres al nivel económico de los ricos. El sistema sumamente complejo de la UE, que debilitó a los fuertes y fortaleció a los débiles, derivó de un consenso ideológico sobre la necesidad de garantizar la paz intergubernamental basada en un sistema político-social keynesiano. No obstante, si lo que nos interesa es entender la naturaleza de la gobernanza transfronteriza de América del Norte, el TLCAN, en sus dos conjuntos bilaterales de relaciones asimétricas dirigidas por el mercado, poco hizo para crear algo parecido al modelo extraordinario de gobernanza dirigida por el Estado que la UE estableció.

En este texto se sostiene que la expresión “América del Norte”, aparentemente descriptiva, en realidad oculta dos realidades históricamente separadas cuya dinámica, a través de la

frontera, está desplazando el modelo regional por una senda divergente, y no convergente, de la que presenta Europa. Esta tesis se sostiene mediante la distinción de cuatro realidades diferentes que constituyen la gobernanza de América del Norte:

—*Es menos de lo que parece* en lo que se refiere a sus instituciones trilaterales formales.

—*Es más de lo que parece* en determinados sectores agrícolas y de energía con una coherencia geográfica en el subcontinente.

—La aparente armonización trinacional de las políticas *no responde en absoluto a lo que se observa* en otros sectores económicos, tales como la regulación bancaria y los regímenes de derechos de propiedad intelectual de los tres países, que están regidos más globalmente que regionalmente.

—*Es simplemente lo que parece* cuando nos fijamos en las transformaciones intergubernamentales de la regulación que han tenido lugar por insistencia de Washington a partir del 11 de septiembre de 2001.

Para responder a las preguntas que hemos planteado sobre la configuración de América del Norte, en cada sección describiremos un aspecto en particular de la gobernanza transfronteriza en la región, evaluando si el proceso ha aumentado o reducido las asimetrías de poder de la región y si ha mantenido o mitigado la discrepancia, otrora total, entre la relación Estados Unidos-México y Estados Unidos-Canadá. En la sección final enfrentaremos el reto de tratar de ver en qué dirección se está moviendo la gobernanza continental, si en la del mercado o en la de su estructura estatal.

Institucionalización formal trilateral: menos de lo que parece

Si América del Norte es algo más que sólo una expresión geográfica, es gracias a dos acuerdos económicos, el primero forjado

bilateralmente entre Estados Unidos y su vecino del norte como Tratado de Libre Comercio de Canadá y Estados Unidos (CUFTA, por sus siglas en inglés), que entró en vigor el primero de enero de 1989, y el segundo, el conocido como TLCAN (NAFTA, por sus siglas en inglés), que entró en vigor el primero de enero de 1994, cuando las reglas del CUFTA, que disciplinaron a los dos gobiernos signatarios, se endurecieron y extendieron para incluir a México.

La propuesta de que el TLCAN es menos de lo que parece a simple vista no depende de argumentar que sus normas, reglas y derechos son inconsecuentes. Por el contrario, estos tres componentes de lo que llegó a ser parte de la “constitución externa”⁴ de cada Estado signatario, disciplinaron severamente las prácticas de los dos Estados periféricos, si bien no las del hegemónico.

—La extensión de la *norma* de tratamiento nacional —de ser aplicable a las mercancías (bajo el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT, por sus siglas en inglés) a incluir la inversión externa— exigió un cambio total de las políticas de estrategia industrial de Canadá, que con anterioridad daban incentivos a las corporaciones domésticas para reforzar sus capacidades de competencia con las compañías extranjeras, principalmente estadounidenses. La aplicación de la norma de tratamiento nacional a las inversiones también cerró con clavos el ataúd del modelo mexicano de industrialización por sustitución de importaciones, que había rendido una tasa

⁴ Para la elaboración del argumento de que los acuerdos de libre comercio regionales, combinados con la Organización Mundial del Comercio (OMC) forman una constitución externa para sus Estados miembros, véase Stephen Clarkson, “Canada’s External Constitution under Global Trade Governance”, en Ysolde Gendreau (comp.), *Dessiner la société par le droit / Mapping Society Through Law*, Montreal, Les Éditions Thémis/CRDP/Université de Montréal, 2004, pp. 1-31.

de crecimiento anual de 6% desde la Segunda Guerra Mundial, hasta principios de los años ochenta.

—Docenas de *reglas* nuevas obligaron al gobierno de Canadá, por ejemplo, a elevar drásticamente el tamaño mínimo de las empresas domésticas cuya adquisición por corporaciones extranjeras podía ser sometida a revisión. Por su parte, México estuvo de acuerdo en abrir el sector bancario a la participación extranjera, de conformidad con protocolos minuciosos.

—Se concedieron *derechos*, nuevos e importantes, a los inversionistas extranjeros, que ahora podían demandar directamente a los gobiernos norteamericanos anfitriones, desde el nivel municipal hasta el federal, por “expropiar” su riqueza.

Independiente de estas poderosas y nuevas *normas, reglas y derechos*, están las instituciones, publicitadas con tanta alharaca del TLCAN. En el papel, este Tratado presume de tener un órgano ejecutivo, la Comisión de Libre Comercio de América del Norte (CLCAN), pero por mucho que se la busque, esta Comisión no aparece en ninguna parte, ya que no tiene ni personal, ni dirección, ni presupuesto. A pesar de las responsabilidades sustanciales para gestionar la puesta en práctica del TLCAN que le confiere el Tratado, esta comisión consiste, únicamente, en reuniones esporádicas del ministro de Comercio de Canadá, el secretario de Economía de México y el representante de Comercio de Estados Unidos, quienes han sido renuentes a tomar decisiones importantes.

El TLCAN tampoco tiene un brazo administrativo significativo. Enterrada en cada uno de los tres departamentos comerciales de los tres gobiernos, hay una pequeña oficina que es responsable de documentar las transacciones relacionadas con el TLCAN. Los demás recursos burocráticos consisten en alrededor de treinta comités y grupos de trabajo con el mandato que les otorgan varios capítulos del Tratado. Estas agrupaciones trinacionales, que en teoría están atendidas por funcionarios de

nivel medio de cada uno de los tres gobiernos federales, apenas existen en la práctica.⁵ En cuanto a la capacidad legislativa para enmendar, agregar o abolir cualquiera de las nuevas normas, reglas o derechos del TLCAN —un rasgo necesario de cualquier institución que espere seguir siendo pertinente a medida que evolucionan las condiciones—, esta región del mundo no tiene ninguna. Para hacer cambios en el TLCAN es preciso que los tres gobiernos emprendan negociaciones diplomáticas y que éstas rindan frutos.

El único rasgo institucional del TLCAN con algo de sustancia pertenece a la rama judicial. Pero de la media docena de mecanismos diferentes para la solución de controversias, dos han permanecido inactivos (instituciones de energía y financieras) y dos son inútiles (los de las comisiones de cooperación ambiental y laboral). Los dos procesos principales para la revisión y solución de controversias del Tratado se especifican en los capítulos 20 y 19. Las controversias entre las partes, en torno de la interpretación y la aplicación de las disposiciones del TLCAN, estaba previsto que fueran resueltas por paneles binacionales, establecidos de conformidad con las cláusulas del Capítulo 20, pero sus resoluciones son meramente en calidad de recomendaciones al Comité del TLCAN, el cual, a su vez, únicamente puede expresar sugerencias a los tres gobiernos acerca de cómo proceder. Por ejemplo, cuando después de los largos retrasos causados por las tácticas obstruccionistas de Estados Unidos, un panel del Capítulo 20 del TLCAN resolvió que el gobierno estadounidense había incumplido su obligación de permitir que los camiones mexicanos tuvieran acceso a su mercado, Washington se negó a acatar el dictamen.

⁵ S. Clarkson y Antonio Torres-Ruiz, *An Elusive Problem: Distinguishing Government from Governance to Analyze North America*, ponencia presentada en la reunión anual de la Canadian Political Science Association, Universidad de Western Ontario, 2 de junio de 2005.

Las resoluciones, supuestamente vinculantes, las dictan paneles establecidos de conformidad con el Capítulo 19, que sustituyen a las instancias legales domésticas para resolver en materia de cuotas *antidumping* o compensatorias, determinadas por los tribunales administrativo-comerciales de cada uno de los tres Estados. Aunque estas resoluciones son útiles en la mayoría de los casos, el rechazo del gobierno estadounidense a realmente acatarlas, en casos de tan alto perfil como la larga controversia sobre los tablones de madera blanda con Canadá, subraya hasta qué punto las instituciones del TLCAN gozan de poco peso político.

La única función de arbitraje que tiene una fuerza concreta es el proceso de controversias inversionistas-Estado, establecido en el Capítulo 11, que autoriza a las corporaciones del TLCAN a iniciar un proceso de arbitraje regido por las reglas del Banco Mundial (BM) con el fin de impugnar la validez de alguna medida nacional que las corporaciones consideren que ha “expropiado” sus bienes. Como estas resoluciones las ha de hacer valer la jurisdicción del demandado, han sido causa de gran consternación entre los nacionalistas, que rechazan la pérdida de la soberanía judicial doméstica, y entre los ecologistas, que creen que la amenaza de este tipo de acciones impide la regulación de corporaciones que contaminan. Pero como el número de casos del Capítulo 11 sigue siendo pequeño y sus efectos limitados, en términos generales hay que considerar marginal su importancia institucional.

En suma, la gobernanza transfronteriza establecida por las instituciones del TLCAN es bastante menor de lo que los observadores tenían motivo de esperar cuando escucharon a defensores o a detractores de lo que el presidente Ronald Reagan había llamado Constitución Económica de América del Norte.⁶

⁶ *Idem.*

Comparada con Noruega, país que aunque no es miembro de la UE debe poner en práctica las directivas de la Comisión Europea (con excepciones en agricultura, pesca y exportación petrolera), la repercusión institucional del TLCAN incluso en los dos Estados periféricos es baja, salvo en casos en los que Washington ha optado directamente por ejercer presión.

En términos institucionales, el TLCAN no crea un espacio trilateral. Empero, sus normas, reglas y derechos hacen que el espacio de regulación en los dos Estados periféricos sea más similar al del Estado hegemónico, con el resultado de que las corporaciones transnacionales (CTN) pueden operar con más facilidad como entidades de producción y mercadotecnia estructuradas a nivel regional en las tres economías. Dado que las normas, reglas y derechos del TLCAN fueron definidos en buena medida por Estados Unidos en defensa de sus intereses en la periferia, se puede considerar que han aumentado el poder hegemónico de éste en América del Norte. Como México fue el país que tuvo que hacer cambios más importantes en su orden político —por ejemplo, insertando todo un sistema arbitral de compensaciones comerciales de conformidad con el Capítulo 19—, se puede decir que el TLCAN ha reducido la discrepancia entre las relaciones Estados Unidos-Canadá y Estados Unidos-México.

Gobernanza transfronteriza: más de lo que parece

Cuando la proximidad geográfica importa en algún sector económico, hay fuerte evidencia de que el aumento de la afluencia comercial y la reestructuración de las corporaciones están generando una realidad norteamericana en el terreno, literalmente, como se puede ver en la agricultura y la energía.

Agricultura

El crecimiento de las importaciones estadounidenses de trigo canadiense a consecuencia de la negociación del CUFTA en 1988, generó muchas protestas de los agricultores estadounidenses, que invocaron medidas arancelarias *antidumping* o compensatorias contra lo que consideraban como la competencia extranjera desleal de las praderas canadienses. Su objetivo específico era el subsidio oculto que supuestamente recibían sus competidores del Consejo Canadiense del Trigo, una corporación del sector público que vende el trigo de los agricultores del oeste canadiense en los mercados mundiales. Las medidas proteccionistas de los agricultores estadounidenses no eran nuevas, lo que cambió con el libre comercio fue la dinámica interna de las cuestiones agrícolas en la política de Washington. Como las compañías estadounidenses de transporte de cereales habían invertido cuantiosamente al norte de la frontera en instalaciones para el transporte del cereal canadiense, estas empresas transnacionales se opusieron exitosamente a la imposición de sanciones a las exportaciones de cereal canadiense.

Se registró una historia similar en el sector vacuno cuando la enfermedad de las vacas locas fue identificada en un rebaño canadiense. Los rancheros estadounidenses tomaron al vuelo esta excusa para invocar medidas que bloquearan la frontera a las exportaciones de ganado canadiense. Pero se encontraron con que en Washington, las procesadoras de alimentos estadounidenses se opusieron al proteccionismo porque necesitaban el abasto de reses canadienses. La camarilla de agricultores, en otro tiempo poderosa, acabó perdiendo frente a los intereses globales de la industria transnacional procesadora de alimentos.

La reducción de los aranceles al maíz provocó quejas de los agricultores canadienses de que las exportaciones de Estados

Unidos a Canadá eran injustas porque sus competidores estadounidenses recibían enormes subsidios de Washington. Las exportaciones masivas de maíz a México tuvieron un impacto mucho más dramático. Producido en tierras vastas y ricas, con técnicas altamente industrializadas y subsidiado generosamente por el gobierno federal, el maíz estadounidense invadió el mercado mexicano, haciendo que dos millones de campesinos tuvieran que abandonar sus pequeñas parcelas y engrosar las filas de desempleados en las ciudades, o como inmigrantes indocumentados en el lóbrego mundo del mercado laboral subterráneo en Estados Unidos.

Si bien la integración comercial y corporativa nos permite decir que América del Norte es más de lo que parece a simple vista en el sector agrícola, hay poca evidencia de la emergencia de una gobernanza regional que trate las diversas cuestiones políticas, que tienden a ser resueltas, cuando lo son, dentro de los procesos complejos de la política estadounidense.

Energía

En el sector petrolero no encontramos mayor integración, sin gobernanza regional. No cabe duda que las reducciones arancelarias y otros cambios normativos en el CUFTA y en el TLCAN llevaron a aumentos tan significativos de la integración en materia de petróleo y gas natural que Canadá y México han llegado a ser los dos proveedores más importantes de Estados Unidos. A pesar de la sensibilidad constitucional de México respecto de la soberanía sobre los recursos, las empresas transnacionales estadounidenses obtuvieron mayor acceso a la economía petrolera mexicana a través de diversas formas de contratación con Petróleos Mexicanos (Pemex), el supuesto monopolio estatal.

La diferencia entre la integración agrícola y la energética en América del Norte está en la actitud del gobierno de Estados Unidos hacia el petróleo, al que ha declarado esencial para la seguridad de la superpotencia. La búsqueda de suministros seguros y estables de petróleo por parte de Washington lo llevó, en 2001, a convencer a Canadá y México de que formaran el Grupo de Trabajo sobre Energía de América del Norte (NAEWG, por sus siglas en inglés) para contribuir a armonizar las estadísticas en los tres países y preparar el terreno para una ulterior integración trinacional en este sector. Con el establecimiento, en 2005, de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), el NAEWG quedó insertado en el sistema de comités de la ASPAN, confirmando más urgencia a la presión de Estados Unidos sobre México para que abriera el sector energético a mayores inversiones estadounidenses. Aunque la ASPAN no disminuyó la soberanía energética de cada país, la creación, en 2006, del Consejo de Competitividad de América del Norte (NACC, por sus siglas en inglés) agregó más presión a la integración. El informe del NACC de 2007 recomendaba, de hecho, avanzar hacia la privatización del sector petrolero mexicano, indicando que, aunque a través de las recomendaciones más que de las imposiciones, la gobernanza norteamericana en el sector energético estaba adquiriendo fuerza.

Armonización trinacional de las políticas: mucho menos de lo que parece

Aunque el sector petrolero de América del Norte mostró señales distintivas de región mundial, otros aspectos económicos en los que ha aumentado la armonización no son necesariamente evidencia de regionalización. La regulación de los derechos de

propiedad intelectual de la industria farmacéutica y las reglas de los servicios financieros son ejemplo de ello.

*Los derechos de propiedad intelectual
de la industria farmacéutica*

Como el TLCAN se negoció, justo antes de que la Ronda de Uruguay del GATT llegara a su feliz conclusión, la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en 1995, plantea muchas complicaciones analíticas a los estudiosos de la gobernanza norteamericana. La cuestión de los derechos de propiedad intelectual (DPI) nos brinda un ejemplo iluminador porque Estados Unidos insistió en que fuera aceptada su posición respecto de los derechos de propiedad intelectual como condición para las relaciones comerciales con sus interlocutores.

Las transnacionales farmacéuticas europeas también han impulsado el fortalecimiento de los derechos de propiedad intelectual para medicamentos de marca y han batallado, en todos los países, en contra de legislaciones internas que favorecen la producción de medicamentos genéricos más baratos para que *las grandes empresas farmacéuticas* puedan conseguir periodos más extensos de protección monopólica y extraer mayores rendimientos económicos de sus marcas. En este proceso, el entonces primer ministro de Canadá, Brian Mulroney, no esperó a que las negociaciones comerciales redefinieran los derechos de propiedad intelectual, sino que, a modo de prevención, adaptó las leyes canadienses que protegían a las firmas genéricas, para que cumplieran con las demandas de Estados Unidos.⁷

⁷ Joel Lexchin, *Intellectual Property Rights and the Canadian Pharmaceuticals marketplace: Where do We Go From Here?*, Ottawa, Canadian Centre for Policy Alternatives, junio de 2003.

Posteriormente, Estados Unidos y la UE consiguieron que se aceptaran sus posiciones, que promovían una protección más amplia de las patentes para medicamentos de marca en la OMC. Esto obligó a México a seguir el ejemplo y a adoptar también las nuevas reglas globales.

Si bien los derechos de protección intelectual contenidos en el Capítulo 17 del TLCAN son virtualmente idénticos a los del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (TRIPS, por sus siglas en inglés) de la OMC, el hecho de que Washington utilizara a este órgano para la resolución de controversias de la OMC en vez de al órgano del TLCAN como jurisdicción legal para presionar a Canadá a que hiciera más concesiones a las compañías de medicamentos de marca estadounidenses, indica que la débil gobernanza judicial regional ha sido arrollada por la gobernanza judicial más fuerte establecida a nivel global. Por su parte, las firmas farmacéuticas de la UE se han valido del proceso de resolución de controversias de la OMC para obligar a Canadá y México a que prolonguen la protección por más tiempo del que estaban dispuestos a conceder. El caso farmacéutico muestra cómo la gobernanza global ha desplazado a la gobernanza regional.

Aunque la gobernanza transfronteriza para la industria farmacéutica es diferente —de lo que se podría esperar si América del Norte fuera un espacio auténticamente trilateral—, las implicaciones de poder en este sector son similares a los cambios en otras áreas. Los nuevos derechos de propiedad intelectual aumentan la hegemonización mediante la iniciativa expandida de las empresas transnacionales farmacéuticas estadounidenses en las dos economías periféricas. A la vez, la transformación del régimen de los derechos de propiedad mexicano tiende a eliminar su discrepancia con el de Canadá y de este modo reduce las diferencias entre las relaciones Estados Unidos-Canadá y Estados Unidos-México.

Los servicios financieros

La banca presenta una imagen confusa porque América del Norte no es una zona natural para las finanzas transnacionales. Algunos bancos canadienses han operado por décadas en todo el hemisferio y, en menor medida, globalmente, aunque todos ellos ya tenían filiales en el mercado estadounidense mucho antes de la liberalización comercial. A pesar de su proximidad geográfica, no eran los bancos estadounidenses, sino los británicos, los que predominaron en los servicios financieros de propiedad extranjera en Canadá, cuyo sistema minorista sigue estando principalmente en manos canadienses.

Con un conjunto de bancos mucho más débiles, los cuales habían sido nacionalizados en 1982 como consecuencia de una de las devaluaciones periódicas del peso, México se encontraba en el extremo receptor de la transnacionalización de la banca. El TLCAN le había exigido abrir partes específicas de sus bancos reprivatizados a la propiedad extranjera, de acuerdo con un plan definido. Pero durante la conmoción de la crisis del peso, en 1995, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el BM y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos recurrieron al rescate bancario para obligar a México a seguir hasta el final. Después de una racha de fusiones y asociaciones de bancos extranjeros con bancos nacionales, los mexicanos se encontraron con el hecho de que, salvo una excepción, todos sus bancos habían caído bajo propiedad extranjera, y el capital español tenía una participación aún mayor que el estadounidense o el canadiense.

Aunque la armonización de las regulaciones de los tres sectores bancarios ha ocurrido dentro de América del Norte, esto no se debe a ninguna gobernanza transfronteriza creada por el TLCAN. Esta aparente regionalización refleja, en realidad, la participación de los tres países en la gobernanza global por vía de la asistencia de sus bancos centrales a las reuniones

mensuales del Banco de Conciliaciones Internacionales en Basilea. Son las normas acordadas multilateralmente las que se negocian en Suiza y que después se aplican en cada país, con el resultado de que las regulaciones bancarias en Estados Unidos, México y Canadá son cada vez más similares por lo que no muestran que América del Norte sea una “región mundial”, tan sólo indican que los tres países son, simplemente, parte de un modo global de regulación del sistema de acumulación.

Como estas normas se negocian en un foro internacional en el que el poder de Estados Unidos está contrarrestado por el de Europa y Asia, el efecto en América del Norte es que se reduce el control hegemónico estadounidense de la periferia en los servicios financieros. Asimismo, como las regulaciones bancarias tienen tendencia a la armonización, la discrepancia de la regulación entre la banca canadiense y la mexicana ha disminuido. La implicación de esta realidad reguladora es que el espacio bancario de América del Norte es menos trilateral, bilateral o unilateral que global.

Regulación intergubernamental de la seguridad: exactamente como antes

El viraje radical que provocó en Estados Unidos el golpe terrorista en Nueva York y Washington, repercutió, instantáneamente, en la naturaleza de la gobernanza norteamericana. La integración económica que fomentó el TLCAN había ido reduciendo las barreras económicas levantadas por el gobierno a lo largo de las dos fronteras terrestres de Estados Unidos, con el fin de permitir dar rienda suelta al mercado e intensificar la afluencia humana y económica en todo el subcontinente. En el transcurso de los años noventa, el crecimiento del tráfico de mercancías y personas, había generado una mayor atención a las cuestio-

nes de gobernanza fronteriza, a medida que las asociaciones empresariales, interesadas en la eficiencia de sus sistemas de producción a nivel regional, cabildeaban con sus gobiernos para que hicieran más inversiones en infraestructura de transportes y tecnología de seguridad, necesarias para crear una América del Norte casi sin fronteras. El presidente Clinton firmó acuerdos con Ottawa para mejorar la gestión de la seguridad en este ámbito, pero su gobierno no tomó medidas significativas en esa dirección. El 11 de septiembre provocó cambios intergubernamentales tanto en seguridad como en defensa.

Seguridad

El paso repentino de Washington a un paradigma de seguridad se dramatizó el 11 de septiembre en América del Norte con el bloqueo inmediato de sus dos fronteras. Esta acción unilateral demostró que, hecha la declaración por Washington de que su seguridad nacional estaba en juego, simplemente iba a reafirmar el control sobre el espacio político que previamente había dejado vacante en nombre de la liberalización comercial. Las subsiguientes demandas de Washington de que México y Canadá hicieran lo que las autoridades estadounidenses creían necesario para que sus exportaciones a Estados Unidos estuvieran a salvo, mostraron hasta qué punto la gobernanza norteamericana estaba impulsada unilateralmente por el Tío Sam.

En el manejo que se hizo de la seguridad interna después del 11 de septiembre, las tradicionales relaciones binacionales se afianzaron en el unilateralismo, y el Tío Sam trató con cada periferia por separado. Del lado de Canadá, estas negociaciones intergubernamentales se complementaron con la participación de una coalición empresarial insólitamente activa en el diseño de nuevos sistemas de seguridad; misma que creó una

nueva intensidad en la gobernanza que alteró el bilateralismo tradicional gobierno a gobierno. En esta primera fase de la guerra interna estadounidense contra el terror, se firmó un acuerdo de Frontera Inteligente Estados Unidos-Canadá de 30 puntos, en diciembre de 2001, en Ottawa. Para marzo de 2002, Washington había negociado un acuerdo paralelo de Frontera Inteligente de 22 puntos con el gobierno de México.

Puesto que este proceso se dio mediante presión de Estados Unidos a sus vecinos, indica que el resultado que se buscaba era aumentar el control estadounidense sobre México y Canadá. Pero como Washington dependía de Ottawa y de la Ciudad de México para poner en práctica las medidas que se habían acordado, Estados Unidos dependía ahora, mucho más, de sus dos vecinos para su seguridad. De ahí que disminuyera la asimetría de poder entre el centro y la periferia.

El hecho de que el acuerdo fronterizo Estados Unidos-Canadá proporcionara a Washington un patrón para su acuerdo con México, también indica que este proceso disminuyó la disparidad entre la relación de Ottawa con Washington y con la Ciudad de México. Aunque los problemas de narcotráfico y de inmigración fueran mucho más intensos en la frontera sur que en la norte para Estados Unidos, el Congreso instó a la Administración a que adoptara políticas comunes para la creación de tarjetas de identidad biométricas de todas las personas que cruzan las fronteras estadounidenses. Por su parte, el respaldo que dio la Administración a soluciones tecnológicas universales para el cruce de mercancías de bajo riesgo, a través de los puertos fronterizos, redujo aún más la disparidad entre las respuestas de los dos países a Washington. Cuando en mayo de 2007, después de dos años de negociaciones, el secretario de Seguridad Nacional, Michael Chertoff, rompió las pláticas para establecer un proyecto piloto sobre precertificación aduanal por tierra en el cruce de Buffalo-Fort Erie, fue evidente que la obsesión del gobierno de

Estados Unidos con la seguridad podía paralizar el comercio en su frontera norte tanto como a lo largo de su frontera sur.

La nueva dinámica de la seguridad regional también contribuyó a nutrir la tercera relación bilateral norteamericana que se había desarrollado entre México y Canadá a partir de la incorporación de Ottawa a las negociaciones Estados Unidos-México que condujeron al TLCAN. Esta tercera relación bilateral recibió un impulso importante durante los meses angustiosos que llevaron a la declaración de guerra del presidente Bush contra Iraq, cuando el primer ministro canadiense Jean Chrétien desarrolló un eje de oposición con el presidente mexicano Vicente Fox, en un intento de bloquear la invasión inminente, gracias a un nuevo consenso en las Naciones Unidas, y alcanzó una renovada intensidad después de que la ASPAN incorporara a más funcionarios canadienses en relaciones de trabajo con sus colegas mexicanos.

Defensa

La falta de diálogo entre Canadá y México caracterizó, en cambio, la respuesta de cada uno de los dos países al Comando Norte de Estados Unidos (US Northcom), la reorganización por parte del Pentágono de su estructura de mando para la defensa de América del Norte. Ottawa tuvo que decidir hasta qué punto seguiría el modelo del Comando de Defensa del Espacio Aéreo Norteamericano (NORAD, por sus siglas en inglés) para la integración real de su Fuerza Aérea bajo el control del Pentágono. En un movimiento aparente hacia la integración completa, Canadá reorganizó sus fuerzas armadas en un comando canadiense, pero no fue más allá de participar en un grupo de planeación militar binacional cuyo mandato era analizar la extensión de la integración militar bilateral de las dos fuerzas aéreas a sus ejércitos y sus armadas.

El gobierno de Chrétien tampoco resolvió cómo responder a la presión de Estados Unidos para que apoyara su programa

de Defensa contra Misiles Balísticos (BMD, por sus siglas en inglés), cuya integridad tecnológica era sospechosa y cuya lógica estratégica violaba la posición ya establecida de Canadá contra la militarización del espacio. Al final, los cálculos políticos electorales, en 2005, obligaron al primer ministro Paul Martin a negarse a endosar la BMD.

Justo cuando Canadá volvía a su intimidad de la Guerra Fría con el Pentágono, a raíz de la declaración de guerra global contra el terrorismo por Estados Unidos, México volvía a su alejamiento de la Guerra Fría. Lejos de congraciarse con Washington enviando tropas a Afganistán, México negó, incluso, su apoyo moral y reafirmó su larga tradición de no intervención allende sus fronteras. Aunque la Armada mexicana se sentía cómoda cooperando con la Armada estadounidense en ejercicios de seguridad en el Golfo de México, no existía ninguna posibilidad de persuadir a los militares mexicanos para que colaboraran con el Ejército de Estados Unidos, más allá del tipo de ayuda que había suministrado en desastres naturales durante 2005, a consecuencia del huracán Katrina.⁸ Aunque el envío de un observador militar mexicano a las reuniones bilaterales Estados Unidos-Canadá del NORAD fue visto como un gran paso adelante, la importancia que se le atribuyó a este gesto subrayó la enorme discrepancia persistente entre las dos relaciones bilaterales en el sector defensa en América del Norte.

La Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN): ¿hacia un Estado regional?

Llegado a este punto, el lector habrá visto que, como región mundial, la América del Norte creada por el TLCAN no asciende

⁸ Steve Alvarez, "Mexican Forces Wind Up Humanitarian Mission", *American Forces Press Service News Articles*. Tomado del sitio en internet del Departamento de Defensa de los Estados Unidos, consultado el 27 de junio de 2007.

a mucho en términos institucionales. Aunque la agricultura y la energía son ejemplos de una importante integración económica transfronteriza con muy poca gobernanza regional, otros terrenos como los derechos de propiedad intelectual y los servicios financieros muestran que lo que parece una armonización reguladora regional es, con frecuencia, la manifestación de que Estados Unidos, Canadá y México participan en la gobernanza global. Una tercera realidad norteamericana que ha llegado a ser especialmente evidente desde que Washington declaró la guerra global contra el terrorismo, es la de las relaciones ampliamente bilaterales intergubernamentales dirigidas por Estados Unidos y enfocadas a la seguridad fronteriza y la defensa regional. La dificultad de agregar estas realidades diversas a un retrato general del continente se exagera con nuestro deseo de adivinar hacia dónde se dirige. ¿América del Norte se está volviendo un espacio más trilateral en contraposición a seguir siendo primordialmente bilateral? ¿O en el fondo se define cada vez más por el unilateralismo de Estados Unidos? Esta sección final es una extrapolación de las tendencias observables en 2009 con respecto tanto a las relaciones interestatales de América del Norte como a su mercado.

Si la primera fase del fortalecimiento de la seguridad que siguió a septiembre de 2001 mostró a América del Norte como un espacio más bilateral y hegemónico —aunque más simétrico—, la proclamación de la ASPAN por los mandatarios de los tres gobiernos después de la Cumbre Trinacional, en marzo de 2005, en Waco, Texas, pareció anunciar un giro hacia una región más trilateral. Críticos nacionalistas en la periferia temieron que la ASPAN fuera una maniobra por medio de la cual los poderes ejecutivos de Canadá y México anunciaban subrepticamente las agendas de integración de sus sistemas políticos al hegemónico. Líderes empresariales de los tres países, cuya aspiración es operar en una América del Norte sin fronteras,

criticaron que la ASPAN fuera una mera lista, ideal de iniciativas burocráticas de bajo perfil cuya puesta en práctica no contribuiría en nada a enfrentar retos regionales tan importantes como una moneda común, una unión aduanera, un perímetro de seguridad o hasta un mercado de energía plenamente integrado.

El acontecimiento original que llevó a la ASPAN ocurrió en 2003 en el Consejo de Seguridad Nacional (NSC, por sus siglas en inglés) de Estados Unidos, donde la razón (la necesidad práctica de mejorar la seguridad de unos Estados Unidos integrados económicamente con sus dos vecinos) prevaleció sobre la pasión (ira contra Canadá y México por no haber apoyado la guerra de Estados Unidos en Iraq).⁹ A la larga gestación del proyecto en las tres capitales —en parte necesaria por tener que esperar el resultado de las elecciones presidenciales de 2004 en Estados Unidos— siguieron tres meses de intensos intercambios burocráticos trilaterales que produjeron, para una reunión ministerial en Ottawa, en junio de 2005, un extenso documento trilingüe en el que se esbozaban alrededor de trescientas áreas temáticas que los funcionarios gubernamentales tenían que negociar y poner en marcha dentro de periodos claramente definidos.

Tal como lo vio la presidencia mexicana (Los Pinos), era necesario aceptar el imperativo de seguridad de los estadounidenses como el paradigma dentro del cual tenía que operar la periferia regional. Como el NSC reconocía que reforzar la seguridad fronteriza de Estados Unidos no debía poner en riesgo la prosperidad económica del país, la ASPAN ofrecía a México la oportunidad de resolver muchos problemas inquietantes en la relación económica bilateral y de este modo ir impulsando el TLCAN hacia una visión más grandiosa de gobernanza regional tipo UE. El trueque

⁹ Esta sección está basada en una media docena de reuniones celebradas en la Presidencia de México en febrero y marzo de 2006, y en otra media docena de reuniones en el Departamento de Comercio y en el Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos en Washington, D. C., en abril del mismo año.

consistía en intercambiar la cooperación plena con las demandas estadounidenses en materia de seguridad para poder entrar en el circuito cerrado de la política estadounidense y así negociar los corolarios reguladores que concernían al comercio.

Así fue como Los Pinos —cuando el Congreso de Estados Unidos aprobó una severa ley bioterrorista y legisladores mexicanos indignados convocaron, en represalia, a una acción de bloqueo de las importaciones de mercancías estadounidenses en la frontera norte mexicana— decidió que lo mejor del coraje era acatar las disposiciones. Frente a los severos y nuevos requisitos de Estados Unidos, funcionarios del presidente Vicente Fox trabajaron intensamente con asociaciones mexicanas de exportadores de alimentos, ayudando a sus miembros a adaptar la certificación y el empaquetado para que se ajustaran a las nuevas especificaciones de Washington. Este empeño llegó a su punto culminante en diciembre de 2005, cuando la ley de bioterrorismo entró en vigor y ningún producto mexicano fue bloqueado en la frontera por no cumplir con los requisitos.

Desde el punto de vista del gobierno, si las negociaciones de la ASPAN pudieron producir los estándares de certificación que rigen para los productos alimentarios mexicanos, entonces, productos mexicanos como los aguacates ya no iban a ser vulnerables a los reglamentos unilaterales de la Administración de Alimentos y Fármacos (FDA, por sus siglas en inglés) de Estados Unidos. Esto daba a los exportadores agrícolas mexicanos una ventaja competitiva vital sobre sus rivales en América Latina, Asia y hasta Europa. La facilitación de la documentación para vuelos transfronterizos de aviones privados era un clamor que procedía de la “Gran Idea” de la integración completa de América del Norte,¹⁰ pero poner en práctica un sinnúmero de cambios graduales conducía, implícitamente, hacia el mismo objetivo.

¹⁰ La “Gran Idea” para la institucionalización al estilo de la UE de una América del Norte sin fronteras en una gran visión TLCAN-Plus, la sugirió en Canadá

El indicio de que la ASPAN tenía algunos soportes políticos, inicialmente se dedujo porque funcionarios de Ottawa también reclamaron reconocimiento por la conceptualización y el impulso de la iniciativa. Fomentada por contratos de investigación y conferencias sobre políticas patrocinadas por la Policy Research Initiative del Privy Council Office del gobierno federal, la armonización de la regulación se había convertido ya en un grito de batalla en el seno del gobierno de Paul Martin. La presencia de Stephen Harper en la Cumbre Trilateral de Cancún, en marzo de 2006, para conmemorar el primer aniversario de la ASPAN fue una primera señal de que su gobierno conservador se había apropiado de esta iniciativa liberal y la había hecho suya. La segunda señal de que la ASPAN representaba un paso que llenaba el vacío institucional del TLCAN fue la decisión que se tomó en Cancún de celebrar, anualmente, esta cumbre trilateral de mandatarios.

Aunque es fácil descartarla como una ocasión más para tomar fotografías mediatizadas, una reunión regular de este tipo podía tener un gran potencial. Para empezar, una conferencia trilateral regular pondría al presidente de Estados Unidos a la par con los dos jefes de Gobierno de la periferia, reduciendo intrínsecamente la asimetría de poder entre el primero y los segundos, quienes *ipso facto*, adquirirían acceso regular a la Casa Blanca. En segundo lugar, la inminencia de cada cumbre

Wendy Dobson al C. D. Howe Institute de Toronto, apoyándose en el trabajo realizado para el Institute for International Economics de Washington por R. Pastor (Wendy Dobson, "Beyond FTAs: Deepening North American Integration", ponencia preparada para una Conferencia sobre Libre Comercio en América, Baylor University, 6 y 7 de octubre de 2005. R. Pastor ya había vendido el análisis al politólogo mexicano Jorge Castañeda, quien a su vez, había convencido a Vicente Fox de que adoptara una versión del proyecto para su exitosa campaña electoral de 2000 a la presidencia mexicana. Véase también Thomas d'Aquino, Andrés Rosental y R. Pastor, *Building a North American Community*, Nueva York, Council of Foreign Relations (Independent Task Force Report No. 53), 2005.

trinacional vigorizaría a las instancias superiores del poder ejecutivo de cada país, impulsándolas a insistir en que, más abajo, en la cadena burocrática de mando, sus propios funcionarios cooperaban con colegas de los otros dos países para acordar una agenda. Una vez completada ésta, las decisiones tomadas en las reuniones producirían un nuevo programa de acción que conduciría a acciones gubernamentales subsecuentes y fomentaría la cooperación bilateral o trilateral ulterior entre funcionarios y empresas. A su vez, los logros resultantes tendrían que ser evaluados como la base para la agenda de la siguiente reunión.

Aunque el grueso de las medidas propuestas por la ASPAN trataba asuntos de Estados Unidos-Canadá o de Estados Unidos-México, las comunicaciones telefónicas informales y por correo electrónico entre los burócratas que las habían articulado, indicaban que, sobre la marcha, se había creado un espacio trilateral significativo. Aunque la parte de la ASPAN dedicada a la seguridad reafirmaba el dominio de Washington en la región, las cuestiones de prosperidad parecían prometer una cierta autonomía a la periferia. La “armonización de la regulación” podía evocar la imagen de que México y Canadá simplemente tendrían que adoptar los criterios estadounidenses, pero las complejidades y diferencias entre los varios niveles del sistema gubernamental de cada país implicaban que era improbable que esta pesadilla se hiciera realidad en el curso de la vida de cualquiera. Se iban a tener que elaborar las cuestiones en términos pragmáticos. En algunos casos, los funcionarios estadounidenses seguirían advirtiendo a sus colegas mexicanos, con el consabido mensaje de “hazlo a nuestra manera o tu producto no cruzará la frontera”. En otros casos, un conflicto práctico tendría que ser analizado por todas las partes que tienen que resolver sus problemas en cooperación.

En cuanto a si las múltiples y pequeñas medidas de la ASPAN iban a llevar, ineluctablemente, a poner en práctica

la Gran Idea, la apasionada resistencia dentro del gobierno estadounidense para crear instituciones regionales, volvió improbable este escenario. Aun cuando los poderes ejecutivos de los tres países marcaban el paso de esta iniciativa, que implicaba meramente a los rangos medios-altos de sus burocracias, los tres gobiernos no prestaron ninguna atención, en la práctica, a sus intereses recíprocos, cuando negociaron nuevos acuerdos comerciales con otros países y dieron pocas señales —a no ser por la salvedad de desarrollar, temporalmente, una posición común con respecto a la política del acero— de avanzar hacia una posición común en política económica internacional.

En contraposición, la reestructuración global de las industrias automotriz y textil indica que América del Norte está perdiendo el potencial de ser un régimen regional de acumulación para el que se necesita la contrapartida de un modo de regulación regional.

¿Hacia un mercado regional?

Si el TLCAN produjo ganadores, éstos no fueron tanto el acero como los sectores automotor y textil de Estados Unidos, que habían logrado conseguir reglas de origen que les daban protección —al menos por un breve plazo— frente a sus competidores asiáticos y europeos.

Automóviles

Con la culminación de muchos años de cabildeo de las transnacionales automotrices de Estados Unidos, se pensó que el TLCAN había instalado un sistema de producción plenamente integrado para aquellos fabricantes —principalmente los Tres de Detroit— que podían satisfacer las reglas proteccionistas

de los requisitos de origen. No obstante, seguían existiendo importantes impedimentos, y los grupos de trabajo que se crearon para negociar los criterios regionales de seguridad y de las emisiones, demostraron ser incapaces de producir la armonización trilateral de la regulación, necesaria para una producción regional plenamente integrada.

Mientras tanto, la consolidación transcontinental de las corporaciones, mediante fusiones y uniones de valores, había dejado sólo seis grupos automotrices que representaban 80% de la producción mundial, y estaba desarrollando un régimen de acumulación verdaderamente global, el cual, en consonancia, generaba presiones para la creación de un sistema mundialmente armonizado de regulación para la industria automotriz. La competencia global había quebrado el dominio oligopólico de las corporaciones estadounidenses en la región. Al mismo tiempo, la inversión extranjera continua, en automóviles y autopartes, tanto en Ontario —que se beneficia de la socialización del costo de la atención a la salud y ofrece un excelente sistema de transporte— como en México (que ofrece fuerza de trabajo bien capacitada con un costo salarial menor que el de Estados Unidos), ha reducido la disparidad entre las dos economías automotrices de ambas periferias. Este espacio industrial ha llegado a ser ampliamente trilateral, aun cuando ahora el proteccionismo estadounidense representa una puerta abierta al mundo.

Textiles

Las reglas de origen del TLCAN parecían también conectar las dispares industrias textil y del vestido en un sistema común de producción norteamericano en el que los intereses de las empresas estadounidenses se combinaban más estrechamente con las nacientes empresas mexicanas que con las compañías canadienses en contracción. Este matrimonio trilateral inicial

creó grandes asimetrías cuando la gobernanza del mercado subcontinental que generó el TLCAN se colapsó al hacer frente a dos adversidades exógenas: la expiración, en 2005, del Acuerdo Múltiple para las Fibras (que había permitido a los países industrializados imponer limitaciones cuantitativas draconianas a las importaciones de ropa del Tercer Mundo) y el surgimiento de China como proveedor dominante del mercado norteamericano.

La gobernanza regional en una industria textil y del vestido, gravemente conmocionada sigue, aun así, un modelo radial, con la industria estadounidense respondiendo de manera unilateral a sus retos, una industria mexicana abatida y en retirada a la economía informal, al tiempo que apoya las acciones de Washington, y un sector canadiense vacío y marginado.

Acero

Con el objetivo explícito del TLCAN de intensificar la integración económica regional, tendría que haber pruebas de gobernanza regional en el mercado. Más allá de la poderosa intervención de actores corporativos en el cabildeo durante la negociación de los acuerdos de libre comercio,¹¹ son pocos los sectores económicos que ofrecen evidencia de gobernanza consistente a nivel regional. El acero es una excepción fascinante, si bien efímera.

A pesar de que, como industria pesada tradicional, el acero es la columna vertebral de la antigua economía manufacturera, no le fue bien con el TLCAN. El Tratado no logró eliminar las medidas proteccionistas *antidumping*, ni salvaguardar y contrarrestar las obligaciones con las que la industria acerera es-

¹¹ Erick Lachapelle, "Business' Role in North American Governance: Free Trade, 'Smart Borders', and other 'Big Ideas'", ponencia presentada en la reunión anual de la Canadian Political Science Association, 2 de junio de 2005.

tadunidense hostigaba desde hacía tiempo las exportaciones, a su mercado, de los competidores más eficientes del norte. Cuando en plena frustración, las empresas canadienses invirtieron cuantiosamente en Estados Unidos, produjeron un fenómeno similar a la “toyotización” que se generó cuando las restricciones estadounidenses a la importación de automóviles japoneses provocaron que empresas como Toyota y Honda iniciaran operaciones de fabricación en Estados Unidos.

Pero en vez de mantener su propia identidad y cabildear como empresas canadienses para los intereses de su sector nacional, las subsidiarias estadounidenses de las compañías canadienses actuaron como miembros estadounidenses de asociaciones industriales tales como el American Iron and Steel Institute (AISI). Como actores del AISI con reputación dentro de la economía estadounidense, las compañías canadienses empezaron a cabildear —junto con el sindicato estadounidense de los trabajadores del acero, dirigido fortuitamente, durante una década por presidentes canadienses— para exentar a Canadá (y también a México) de las obligaciones de salvaguarda de la administración Bush, impuestas a las importaciones de acero extranjero. Esta colaboración indicó que se estaba desarrollando un singular espacio de gobernanza en el sector acerero, en el que firmas canadienses, y más tarde mexicanas, se han “americanizado” parcialmente dentro de la economía estadounidense, en lugar de crear una industria a nivel regional que contenga elementos competitivos a nivel nacional.

Un síntoma de este trilateralismo fue la creación de un instrumento de gobernanza trinacional, el Comité de Comercio del Acero de América del Norte (NASTC, por sus siglas en inglés). El NASTC relaciona a los tres gobiernos con sus respectivas asociaciones industriales para desarrollar posiciones políticas norteamericanas comunes en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la OMC. Aunque el sector del

acero en América del Norte se volvió más un espacio unilateral en el que aumentó el control hegemónico de Estados Unidos —prueba de ello es la incapacidad de los Estados periféricos de superar el mandato proteccionista del Congreso de los Estados Unidos—, la disparidad entre las dos relaciones bilaterales disminuyó. Al principio, la industria canadiense parecía estar mucho mejor posicionada para participar en la economía estadounidense que su contraparte mexicana, la cual —al haber prosperado con la industrialización de sustitución de importaciones— estaba gravemente debilitada por la pérdida de la protección del gobierno, en los años ochenta.

No obstante, en el lapso de 12 meses, las seis principales empresas acereras canadienses fueron adquiridas por competidores extranjeros en Estados Unidos y ultramar. Lo que había sido un sector de la economía interna altamente eficiente de propiedad canadiense fue reestructurado a nivel global hasta el punto de que ahora los sectores acereros de los dos países periféricos están tan globalizados como regionalizados.

Conclusión

En suma, como una entre otras regiones del mundo, América del Norte es un enigma que revela realidades diversas. Entendida en términos de su institucionalización formal por el TLCAN, es bastante menos de lo que parece. En sectores como agricultura y energía, tiene bastante más sustancia de lo que parece. En contraste, la armonización de las políticas regionales, como la regulación de los servicios financieros o de los derechos de propiedad intelectual, es, en realidad, una manifestación de la globalización, en tanto que las medidas antiterroristas de seguridad en las fronteras son justo lo que parece: la coordinación intergubernamental de políticas encabezadas por Estados Unidos,

en la que la potencia hegemónica acaba dependiendo de la colaboración de la periferia. La consolidación global de la industria automotriz sugiere que América del Norte ha perdido la oportunidad de convertirse en un espacio regional de regulación. La ASPAN, creada en 2005, podría haber renovado el compromiso de los tres gobiernos federales de reconciliar la prioridad que da Estados Unidos a la seguridad en las fronteras con la necesidad que tiene la periferia de prosperidad, pero no ha dado ninguna señal —aparte de una cumbre trilateral de mandatarios, inciertamente institucionalizada— de que Norteamérica esté a punto de comprometerse con algún proyecto gubernamental de más envergadura.

En términos de gobernanza, América del Norte tiene, evidentemente, múltiples identidades. Se puede ver lo que no es: una UE embrionaria destinada a desarrollarse siguiendo las pautas del modelo europeo, en el que disminuyen las asimetrías y emergen las solidaridades. Las disparidades políticas entre México y Canadá tal vez estén menguando, pero en muchas dimensiones de la gobernanza, la potencia hegemónica se está volviendo más dominante respecto de su periferia. Vistos en el contexto más amplio de las tendencias de la gobernanza global, los pequeños signos de la gobernanza trinacional que han aparecido no bastan para la construcción de “América del Norte” como un espacio primordial de regulación.

Decir que América del Norte apenas existe como entidad político-económica no niega el hecho de que sus tres países enfrentan algunos problemas capitales que son manifiestamente de alcance continental, aunque no están reconocidos en la agenda trilateral formal. Por ejemplo, hay un mercado laboral informal norteamericano que demuestra una importante “fuga de fuerza muscular” en forma de cientos de miles de jóvenes mexicanos que se las arreglan cada año para cruzar la frontera e incorporarse al extremo “negro” y de bajos ingresos de los

sectores americanos agrícola y de servicios. Simultáneamente, graduados universitarios con buena formación aprovechan las visas del TLCAN y generan una fuga de cerebros, sobre todo de Canadá, a Estados Unidos. La Comisión Laboral del TLCAN sólo puede patrocinar investigaciones académicas mientras que los tres gobiernos no han tratado de abordar la interdependencia de su mercado laboral.

El mercado ilegal de las drogas vincula informalmente a los grupos criminales en los tres países. Los cárteles de la droga canadienses y mexicanos son los principales proveedores del mercado estadounidense, mientras que la industria de armas de Estados Unidos es el principal proveedor de armas sofisticadas y de alto calibre a los cárteles en la periferia. A la vez, los gobiernos de Canadá y México son los aliados más importantes de Washington en su “guerra contra las drogas”, que va perdiendo. La doble aceptación de la secretaria de Estado, Hillary Clinton, de que el problema continental de las drogas proviene de la enorme demanda del mercado estadounidense y de que los cárteles mexicanos del narcotráfico están provistos con armas estadounidenses, tal vez marque el inicio de un intento trilateral más razonado de gobernar lo ingobernable.

Aunque América del Norte puede ser demasiado pequeña para satisfacer las necesidades reguladoras de algunas industrias que operan a nivel global, y demasiado grande para tratar muchas de las cuestiones específicas de la gobernanza bilateral, quizás resulte ser del tamaño adecuado para administrar un sistema de límites y comercio de emisiones (*cap and trade*) concebido para mitigar el cambio climático en el continente.

En suma, aunque América del Norte apenas “existe” como una región reguladora al estilo europeo, sí existe en algunos aspectos en los que la globalización se burla de las fronteras nacionales: el terrorismo, la emigración y las drogas. Irónica-

mente, la visión estrecha y neoconservadora que engendró el TLCAN para acelerar la integración del mercado en el continente, sin crear ninguna capacidad institucional para manejar las repercusiones sociales, ambientales o políticas resultantes, deja a América del Norte, para bien o para mal, a merced del proceso político doméstico de Washington.