

¿Hacia la consolidación de América del Norte?

*María Isabel Studer**

La coyuntura actual es propicia para reflexionar sobre el futuro de América del Norte. En enero pasado se cumplieron 15 años desde la instrumentación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y se inauguró un nuevo gobierno en Estados Unidos. La llegada de Barack Obama generó expectativas positivas sobre la apertura de nuevos horizontes respecto del liderazgo estadounidense en el mundo y en América del Norte.

Sin embargo, como lo mostró la pasada Cumbre de los Líderes de América del Norte, que tuvo lugar en México a principios de agosto, dicho cambio fue más bien modesto. La reunión demostró que el proyecto político que surgió con el TLCAN enfrenta desafíos considerables, al tiempo que las oportunidades que ofrece la integración económica y social en la región estadounidense siguen siendo desaprovechadas.

La Declaración de Guadalajara definió una agenda de trabajo de los tres países, Canadá, Estados Unidos y México para los próximos años, donde predominaron elementos de continuidad. Aunque no se hizo explícita la desaparición de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPN)

*Agradezco a la maestra Talía Contreras, coordinadora de proyectos del CEDAN, del Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México, su valiosa asistencia en la coordinación de este número de la *Revista Mexicana de Política Exterior*.

como marco del diálogo trilateral, se recuperaron muchos de los proyectos que fueron desarrollados bajo el cobijo de la competitividad. Éste es el caso de los esfuerzos para reducir las diferencias regulatorias en la región, proteger la propiedad intelectual y fortalecer la infraestructura transfronteriza a fin de crear fronteras modernas que faciliten el comercio y protejan la seguridad, así como de la coordinación para responder rápidamente a las epidemias como el virus de influenza A/H1N1.

En su declaración, los líderes de América del Norte también dejaron por sentada su voluntad y compromiso para trabajar en torno de asuntos globales, como son el trabajo conjunto en el marco del G20 para ofrecer una respuesta eficaz a la crisis global, la revisión del Banco Interamericano de Desarrollo como pieza clave en la recuperación económica en las Américas y el apoyo a la Organización de los Estados Americanos y la Carta Democrática Interamericana como vías para encontrar una resolución pacífica a la crisis política en Honduras. Asimismo, se comprometieron a ampliar su marco de acción geográfica hacia Centroamérica y el Caribe, por lo que toca al desmantelamiento de las redes delictivas transnacionales.

Un aspecto novedoso tanto de la reunión como de la Declaración fue precisamente el menor énfasis relativo en los asuntos de seguridad. Aunque éstos tuvieron un espacio importante en el plano bilateral, en el trilateral el acento se puso en el compromiso de los tres países para trabajar conjuntamente en el combate contra el crimen transnacional.

Destacan dos elementos nuevos en la Declaración, porque son respuestas a las críticas expresadas históricamente por la sociedad civil al proceso de integración norteamericano y que por primera vez articulan los líderes de manera explícita en una declaración conjunta. Por un lado, el compromiso de los tres países para “promover el respeto de los derechos laborales y la protección del medio ambiente a través de un diálogo

continuo para abordar el funcionamiento de los acuerdos paralelos laboral y ambiental”, al tiempo que se refrenda como meta reforzar el comercio trilateral y evitar el proteccionismo. Por otro lado, la inclusión, por primera vez, de un mandato a los ministros de establecer consultas, asegurando así la participación ciudadana como “una parte integral” del trabajo de los líderes en América del Norte. Como mencionaremos más adelante, estos aspectos de revisión de los acuerdos paralelos y de la ausencia de una participación ciudadana han estado en el centro del reclamo de la sociedad civil, particularmente estadounidense, no solamente en torno del TLCAN sino del modelo de integración misma en América del Norte. Han sido también un obstáculo para la consolidación del proyecto político de América del Norte.

Finalmente, debe subrayarse la Declaración sobre Cambio Climático y Energía Limpia porque, si bien estos dos temas fueron parte de la agenda del ASPAN, en esta declaración los líderes de la región mostraron su interés por tomar acciones coordinadas que podrían hacer resurgir una visión común de América del Norte. Dicha declaración describe una serie de acciones encaminadas a aprovechar tanto la coyuntura mundial y el renovado liderazgo estadounidense en cambio climático como los beneficios que ofrecen la complementariedad y la interdependencia de los mercados energéticos en América del Norte.

La reflexión sobre el futuro de América del Norte y la consolidación de este proyecto de integración norteamericano que surgió con el TLCAN es clave, además, porque ha repercutido, de manera crucial, en las relaciones internacionales de México. La asociación con esta región representó un parteaguas, no sólo en la política exterior mexicana sino en la definición misma de la identidad de nuestro país, al menos en cuanto a su pertenencia político-geográfica. Y es que, con el TLCAN, México aceptó compartir un futuro económico común con Estados Unidos y Canadá.

El hecho de establecer esta sociedad con su vecino del norte le significó un cambio fundamental en el papel que éste había desempeñado históricamente, como referente básico en la definición de la identidad nacional y de la política exterior mexicana. Además, Canadá apareció como un socio que México apenas vino a descubrir con su nueva pertenencia geográfica y que representaba la oportunidad de equilibrar la relación con Estados Unidos.¹

El TLCAN se firma, además, en un contexto de altas expectativas sobre el alcance que tendría esta asociación económica en el desarrollo de México.² A dicha situación la caracteriza el fin de la Guerra Fría que propicia un gran optimismo sobre el futuro de las relaciones internacionales y que puede resumirse en la ya famosa frase acuñada por Francis Fukuyama “el fin de la historia”.³ Se esperaba que el triunfo del liberalismo, del li-

¹ Francisco Suárez Dávila, “Política económica y política exterior: hacia una política económica internacional”, en Luis Herrera-Lasso M. (coord.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, pp. 301-362; Guadalupe González González, “Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización”, en Humberto Garza (ed.) y Susana Chacón (coord.), *Entre la globalización y la dependencia: la política exterior de México, 1994-2000*, México, Centro de Estudios Internacionales-El Colegio de México/Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México, 2002, pp. 27-79; Blanca Heredia, “El dilema entre crecimiento y autonomía: reforma económica y reestructuración de la política exterior de México”, en Roberta Lajous y Blanca Torres (coords.), *La política exterior de México en la década de los noventa*, t. VIII, México, Senado de la República (Colección México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores), 2000, pp. 69-119; Isabel Studer, “Obstacles to Integration: NAFTA’s Institutional Weakness”, en Isabel Studer y Carol Wise (eds.), *Requiem or Revival?: The Promise of North American Integration*, Washington, D. C., Brookings, 2007, pp. 53-75.

² Daniel Lederman, William F. Maloney y Luis Servén, *Lessons from NAFTA; for Latin America and the Caribbean*, Washington, D. C., World Bank/Stanford University Press, 2004; Carol Wise, “No Turning Back: Trade Integration and the New Development Mandate”, en I. Studer y C. Wise (eds.), *op. cit.*, pp. 27-52

³ Robert Kagan, *Dangerous Nation: America’s Foreign Policy from its Earliest Days to the Dawn of the Twentieth Century*, Nueva York, Vintage Books, 2007. Véase la reseña en este número especial sobre América del Norte.

bre mercado y de la democracia condujeran a una prosperidad global sin precedentes. Esta imagen optimista de América del Norte asumía que las fuerzas del neo-funcionalismo, puestas en marcha con el TLCAN, llevarían progresiva e irremediabilmente a repetir la experiencia europea de integración regional, resolviendo con ello los problemas profundos del subdesarrollo en México y reduciendo así la asimetría existente entre nuestro país y sus dos socios comerciales. Más aún, la expectativa era que la profundización de la integración implicaría el tránsito de un institucionalismo minimalista y de compromisos sesgados hacia el comercio y la inversión, y en dirección a un marco de gobernanza más parecido al europeo, donde una mayor institucionalización estaría acompañada de la inclusión de otras áreas de cooperación, como la social.

Sin embargo, las promesas neofuncionalistas hacia una integración más profunda, capaz de reducir la brecha de desarrollo entre México y sus socios comerciales no se han concretado. Muchos han sido los inconvenientes, la mayoría de carácter doméstico, sobre todo en México. Su análisis rebasa el ámbito de este artículo y del número especial que aquí se presenta. En cuanto a aquellos vinculados con la dinámica regional, cabe destacar los obstáculos políticos. En primera instancia está la oposición que surgió en la génesis misma del TLCAN, muy particularmente por parte de grupos ambientalistas, de asociaciones vinculadas con los sindicatos y de otros sectores opuestos a la globalización, en general, que cuestionaban el libre comercio. En el mejor de los casos, los grupos más moderados demandaban una integración “más justa” que incluyera los derechos laborales y ambientales en una Carta Social de América del Norte. La aceptación de dicha propuesta seguramente hubiera acabado con el programa de integración económica planteado por el TLCAN, pues era inaceptable para quienes gobernaban en los tres países cuando se negoció dicho tratado. El gobierno de-

mócrata de William Clinton, quien no negoció el TLCAN y se opuso al mismo durante su campaña electoral, logró la ratificación del tratado en el Congreso estadounidense, únicamente a costa del apoyo político que era necesario para evitar que el proyecto de integración fuera letra muerta. Paradójicamente, la ratificación del TLCAN implicó el debilitamiento político del proyecto mismo de la integración norteamericana.

Ni en Estados Unidos ni en Canadá se volvería a registrar un ímpetu al más alto nivel político por liderar la profundización de la integración regional. México se vio enfrascado en una década de convulsiones internas asociadas, unas, con la crisis financiera de 1995 y, otras, con el proceso de democratización que culminó con la derrota del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la llegada del primer presidente de la oposición después de más de setenta años de poder priista. Es evidente que México tiene un interés mayor que sus vecinos del Norte en la continuación del proceso de integración económica norteamericano. Por ello, no sorprende que fuera Vicente Fox quien propusiera la profundización del mismo, a partir de la inclusión de algunos aspectos que buscaban que dicha integración se pareciera más a la fórmula europea, a saber: la introducción de fondos de cohesión; la inversión en la infraestructura transfronteriza, y el libre flujo de la mano de obra a través de las fronteras.⁴ Si bien la mayoría de los análisis apunta a los atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001 como el impedimento principal a la propuesta del *NAFTA-plus*, como se le llegó a conocer a la iniciativa del presidente Fox, en realidad nunca hubiera sido aceptable en Estados Unidos, pues es en este país donde

⁴ Véanse, por ejemplo, los artículos de Robert Pastor, "North America: Three Nations, a Partnership, or a Community?", en *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, vol. 5 núm. 13, junio de 2005, disponible en <http://www6.miami.edu/eucenter/pastorfinal.pdf>, y "A North American Community", en *Norteamérica*, año 1, núm. 1, enero-junio de 2006.

existen los obstáculos más importantes a la profundización del regionalismo en América del Norte.⁵

Al cambiar drásticamente las prioridades de Estados Unidos, los atentados del 11 de septiembre dejaron en claro que los beneficios del libre comercio y de las redes de producción, ya establecidas a través de las fronteras al norte y al sur de dicho país, pasarían a un segundo plano y no serían suficientes para atraer la atención de Washington hacia el proyecto de consolidación de la integración norteamericana. En cambio, la seguridad de dichas fronteras se convirtió en el elemento central de la estrategia estadounidense contra el terrorismo a nivel global, aun por encima de su interés por mantener la competitividad regional en un mundo globalizado. La ASPAN surge, en 2005, como una respuesta pragmática a la necesidad de atender tanto las nuevas prioridades de la superpotencia como a la urgencia de minimizar los costos derivados del reforzamiento de las fronteras con Canadá y con México. La agenda de prosperidad buscó, pues, continuar los asuntos pendientes del programa económico del TLCAN al tiempo que se desarrollaba la nueva agenda de seguridad. Pero aquella no logró imponerse a esta última y los resultados concretos en materia de competitividad han sido magros.

Mientras tanto, el tema emblemático para el gobierno de Vicente Fox, en un esquema de integración norteamericana más favorable a los intereses de México —la regularización de los migrantes indocumentados— tendría un destino político fatídico, con lo que se debilitó aún más la promesa de la integración como un medio para corregir las asimetrías en América

⁵ Sobre este punto, véase I. Studer, *op. cit.*; Ann Capling y Kim Richard Nossal, “The Contradictions of Regionalism in North America”, en Rick Fawn (ed.), *Globalising the Regional, Regionalising the Global*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, pp. 147-168.

del Norte. Ninguna lógica económica, por más contundente que fuera, aun para los intereses del sector empresarial estadounidense, podría cambiar la dinámica política que impusieron los sectores más conservadores de esa sociedad. Así, a las ya habituales críticas contra la integración norteamericana, provenientes de los grupos de izquierda, ahora la ASPAN sería presa, también, de los embates de grupos de extrema derecha en Estados Unidos que vieron en esta iniciativa una conspiración, “un plan secreto” de las “elites” corporativas y gubernamentales para crear una Unión Norteamericana donde prevalecería el tráfico ilegal de drogas y de personas, y cuyas reglas escaparían a las leyes estadounidenses.⁶

El 11 de septiembre también puso fin a la aspiración de crear una relación estratégica entre Canadá y México, que para muchos sigue siendo el talón de Aquiles para lograr vínculos norteamericanos más simétricos y cuyo desarrollo ha sido percibido como vital para obtener una agenda trilateral sólida.⁷ Los fatídicos acontecimientos del 2001 favorecieron un impulso profundo de los canadienses para regresar a lo fundamental, es decir, a restablecer la relación privilegiada, que históricamente detentaron con su poderoso vecino al sur,⁸ abandonando con

⁶ *Idem.*

⁷ Véanse, por ejemplo, Jean Daudelin, *A Trilateral Mirage: A Tale of Two Americas*, documento presentado en el Canadian Defense and Foreign Affairs Institute, Canadá, disponible en <http://www.cdfai.org/currentpublications.html>; Michael Hart, *After NAFTA: Bilateral or trilateral*, documento presentado en la Primera Reunión de Expertos del Diálogo Norteamericano, México, Centro de Diálogo y Análisis sobre América del Norte, Tecnológico de Monterrey, 11 de diciembre de 2008; George Haynal, “The Next Plateau in North America: What’s the Big Idea?”, en *Policy Opinions*, junio-julio de 2004, disponible en <http://www.irpp.org/po/archive/jun04/haynal.pdf>.

⁸ Para el debate sobre este tema véanse, por ejemplo, John Manley y Gordon Gilffin, “A Table for Two, not Three”, en *Globe and Mail*, 15 de mayo de 2009, y Andrés Rozental y R. Pastor, “A Case for the Three Amigos”, en *Globe and Mail*, 1 de mayo de 2009.

ello el interés que había despertado el TLCAN de establecer una conexión estratégica con México.

Esta relación se desarrolló de manera exponencial en los últimos 15 años, como lo muestran los vínculos comerciales y de inversión, la creciente presencia de turistas canadienses en México y de mexicanos en las universidades y en muchas actividades económicas canadienses. El Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales es, además, un ejemplo mundial de cooperación, que experimentó un dinamismo renovado en los últimos años al ampliarse su operación geográfica a regiones del oeste de Canadá. México se convirtió en el segundo destino turístico para Canadá después de Estados Unidos, y las empresas canadienses destacan en algunos sectores clave como el financiero, el minero y el aeroespacial. No obstante lo anterior, la imposición, en julio pasado, del requisito de visa a ciudadanos mexicanos para visitar Canadá representó un serio golpe a los esfuerzos gubernamentales conjuntos para capitalizar muchas de las acciones en materia de cooperación en movilidad laboral, ambiental y en distintos aspectos de la seguridad que habían logrado concretarse en los últimos años y que daban la impresión de haber consolidado esta relación estratégica entre los dos países.

El bilateralismo no sería exclusivo de los canadienses, puesto que México se volcó hacia la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, como otro aspecto nodal de la relación con Estados Unidos. Los avances en el ámbito de la cooperación bilateral en esta materia han sido significativos y terminaron cristalizándose en la Iniciativa Mérida, que representa un cambio paradigmático en términos de la relación entre los dos países.

Así, los desencuentros registrados en la agenda política de los tres países en los últimos 15 años dificultarían darle continuidad al proyecto de América del Norte que surgió con el

TLCAN. La coyuntura actual no parece haber cambiado esta situación radicalmente. Si se consideran las prioridades políticas de los tres países, es difícil prever que el proyecto de integración económica pueda resurgir como un eje central en el futuro cercano. La agenda del presidente Felipe Calderón, en materia de seguridad, está dominada por el énfasis de su gobierno en la lucha frontal contra el narcotráfico; la inestabilidad de los distintos gobiernos minoritarios del Partido Conservador canadiense, dirigido por Stephen Harper, complican la posibilidad de que dicho gobierno pueda comprometerse con proyectos de largo plazo, a lo que se suma su inclinación por privilegiar el enfoque bilateral sobre el trilateral y que incluso busque la armonización de políticas que complazcan las necesidades de seguridad de los estadounidenses; la crisis económica, bancaria y del sector automotor en Estados Unidos y la demanda mundial para que este país asuma un liderazgo en los muchos asuntos de la agenda global que quedaron rezagados con la administración Bush, sumado a la posición ambivalente del presidente Obama frente al TLCAN —sino es que de franca oposición, al menos según lo expresó como candidato presidencial— reducen las posibilidades de que la agenda norteamericana pueda ser una prioridad de su gobierno.

No obstante lo anterior, como lo mostrarán los textos que en este número especial de la *Revista Mexicana de Política Exterior* se presentan, la realidad económica y social de la integración regional ofrece oportunidades para que los tres países vean en ella y en su profundización oportunidades de cooperación y de beneficio mutuo. En los siguientes artículos de este volumen, el lector tendrá la oportunidad de revisar algunos asuntos clave de la agenda de América del Norte que, a manera de contexto, permitirán comprender y evaluar la situación actual de la integración en América del Norte. Los ensayos giran en torno de los siguientes grandes ejes temáticos: los primeros

tres ofrecen una discusión sobre América del Norte en general, bien respecto de los factores que influyen en la competitividad regional y la profundización de la integración económica o de la gobernanza regional, sus instituciones y la distribución de poder político en la misma. Los siguientes tres abordan temáticas puntuales: seguridad, energía, cambio climático y migración, que son centrales para darle un contenido más concreto a la agenda de cooperación regional. El último artículo amplía la perspectiva geográfica al incluir una reflexión sobre el nuevo gobierno estadounidense y el resto del hemisferio.

La coyuntura actual

La integración económica y la competitividad, nos muestran que, aunque la literatura sobre América del Norte es vasta, está dominada por análisis centrados, de manera casi obsesiva, en el TLCAN y sus efectos.⁹ Son pocos los que se han interesado por estudiar la integración regional en sí y los factores económicos que han contribuido a profundizarla.¹⁰ En esos análisis cabe incluir el artículo de Jerry Haar, Leslie Hulser y Raúl Montalvo

⁹ Véanse, por ejemplo, Gary Hufbauer y Jeffrey Schott, *NAFTA Revisited: Achievements and Challenges*, Washington, D. C., Institute for International Economics, 2005; Sidney Weintraub, "Outlook for Competitiveness", en Armand Peschard-Sverdrup (ed.), *The Future of North America 2025: Outlook and Recommendations*, Washington, D. C., Center for Strategic and International Studies, 2008, pp. 154-190; Daniel Lederman, William F. Maloney y Luis Servén, *Lessons from NAFTA: For Latin America and the Caribbean*, Washington, D. C., World Bank/Stanford University Press, 2004.

¹⁰ S. Weintraub, "Outlook for Competitiveness", en A. Peschard-Sverdrup, *op. cit.*; Gary Hufbauer y Claire Brunel, "The Changing Global Economy and its Implications for North American Competitiveness", en *A Blueprint for Productive Canada-us Engagement* (Proyecto Canadá-Estados Unidos de Carleton University, Canadá), diciembre de 2008, en <http://www.carleton.ca/ctpl/conferences/ConferencePapers.htm>.

“Fuerzas y factores que configuran la integración económica de América del Norte”; al ofrecer una panorámica general que revisa los contextos macroeconómico y regulador; la competencia internacional; la capacidad tecnológica; la fuerza de trabajo; la migración; las remesas, y el impacto asiático. El texto permite vislumbrar cuáles son los retos más importantes para ahondar la integración económica regional y cómo ésta puede mejorar, a su vez, la competitividad en el contexto global actual, lo que fue el motor del proyecto del TLCAN.

Los indicadores del comercio y de la inversión muestran una realidad de integración económica regional que, como dice Jaime Zabłudovsky, “si bien ha enfrentado los retos del reforzamiento de las fronteras nacionales, es incontrovertible”. Desde la entrada en vigor del TLCAN el comercio entre Canadá, Estados Unidos y México se ha triplicado hasta alcanzar 894 000 millones de dólares (MDD) en 2007. Estados Unidos es el principal socio comercial de México y de Canadá; mientras que los mercados canadiense y mexicano son el primer y segundo destino de las exportaciones estadounidenses, respectivamente. Los flujos de inversión extranjera directa (IED) se han cuatriplicado en la región. La IED acumulada al interior del área, como porcentaje del producto interno bruto (PIB), creció de 8% a 15%.¹¹

No obstante lo anterior, los tres países enfrentan vulnerabilidades en la situación actual. Es claro que México es el que tiene ante sí los mayores retos para su competitividad, como nos lo dicen Haar, Hulser y Montalvo. Debido a las excesivas regulaciones y la baja carga fiscal, o bien por sus enormes rezagos en cuanto a su capacidad tecnológica, su capital humano y su sistema educativo. En este último punto los autores

¹¹ Jaime Zabłudovsky, *La agenda comercial de América del Norte después de 15 años del TLCAN*, documento presentado en la Primera Reunión de Expertos del Diálogo Norteamericano, México, Centro de Diálogo y Análisis sobre América del Norte, Tecnológico de Monterrey, 11 de diciembre de 2008.

se refieren a ciertas coincidencias con Estados Unidos que no se registran en otras variables críticas como la capacidad tecnológica, el entorno regulatorio o, incluso, la política fiscal, donde la superpotencia sigue teniendo un mejor desempeño competitivo. Con Canadá, México comparte las dificultades para avanzar en la productividad.

China representa, quizá de manera más clara, los retos que enfrenta la región, pero sobre todo México, pues el país asiático, sin contar bien con un acceso privilegiado mediante un acuerdo preferencial al mercado estadounidense o con la cercanía geográfica a este último, logró desplazar, vertiginosamente a México como el segundo principal proveedor, en términos de importaciones a Estados Unidos.¹² Más aún, aunque China desempeña el papel de proveedor, sobre todo en los nichos del mercado estadounidense del extremo inferior, la situación está cambiando en forma acelerada pues incrementa su capacidad tecnológica. Como dicen Haar, Hulser y Montalvo, muchas de esas exportaciones chinas provienen de compañías de propiedad extranjera que son operaciones de ensamble que proceden de todo el mundo, y esto plantea una amenaza directa a México, dado que los costos de mano de obra china son más bajos.

En la comparación de las fortalezas de México con China que se presenta en este artículo destaca, en general, la perspectiva favorable para México, pero también el que ahí se subraye

¹² Enrique Dussel y Liu Xue Dong, *Oportunidades y retos económicos de China para México y Centroamérica*, Santiago de Chile, CEPAL, 2004; E. Dussel, “La relación comercial entre China y México. Condiciones y limitaciones”, en Juan José Palacios Lara, Juan González García y José Ernesto Rangel Delgado, *Las relaciones económicas México-Asia Pacífico en los albores del siglo xx. Análisis de su dinámica e implicaciones de política*, México, Universidad de Colima, 2006, pp. 45-58; E. Dussel, *Mexico’s Response to Chinese Competition*, ponencia presentada en el foro China: NAFTA’s Fourth Partner, Washington, D. C., Woodrow Wilson International Center for Scholars/Canada Institute and the Mexico Institute, 23 de octubre de 2006.

como una gran desventaja su “actitud” reactiva en lo que se refiere a la competencia externa, sobre todo si se compara con el firme compromiso de China “de participar como líder en la economía mundial, en tanto que México ha ligado su destino a América del Norte”. Esta crítica podría ser algo injusta a la luz de la multiplicidad de acuerdos de comercio e inversión que México firmó en los últimos 15 años. Sin embargo, queda claro que el país no ha logrado aprovecharlos para concretar dicha opción.¹³

Debido a la integración regional y a los rápidos cambios económicos globales en lo referente al crecimiento de la productividad, los autores mencionados insisten en subrayar que Estados Unidos debería actuar con más liderazgo en la promoción de programas conjuntos para estimular la innovación y la competitividad en los mercados principales del TLCAN. Éste fue el motivo del lanzamiento de la ASPAN, que apuntaba a temas clave como la infraestructura norteamericana, la armonización de las regulaciones y la inversión en capital humano, los cuales repercuten directamente en la productividad y la competitividad. Aunque este tipo de iniciativa es exactamente lo que se necesita en América del Norte, los autores se lamentan, que a “más de cuatro años después, la alianza sigue siendo muy cuestionada”, y no queda clara su función con el cambio de gobierno en Washington.

Canadá, Estados Unidos y México tendrán que emprender cambios individuales para enfrentar sus propios retos competitivos. Sin embargo, como nos sugieren Haar, Hulser y Montalvo, los tres países “mantienen franjas específicas de excelencia e industrias y empresas que son auténticamente competitivas”,

¹³ Véase Antonio Ortiz Mena, “El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la política exterior de México: lo esperado y lo acontecido”, en Ana Covarrubias (ed.), *Temas de política exterior de México*, México, El Colegio de México, 2008, pp. 125-159.

mismas que podrían aprovechar, junto con los avances ya registrados en la integración económica, para enfrentar sus vulnerabilidades individuales y mejorar la competitividad tanto individual como colectiva.

La gobernanza regional

A propósito de una agenda colectiva que permita responder a los retos de la economía global, surge la pregunta de si los países de América del Norte cuentan con las estructuras institucionales o de gobernanza regional para emprender proyectos colectivos que favorezcan sus intereses tanto comunes como individuales. En un ejercicio político-conceptual, Stephen Clarkson nos presenta una breve revisión histórica sobre dicho tema. En este artículo, “¿Existe América del Norte?”, que es un resumen de la argumentación de su más reciente libro, que lleva el mismo título, propone cuatro significados para el subcontinente. América del Norte es, según el autor, “menos de lo que normalmente se espera”, en lo que se refiere a las instituciones norteamericanas. Éstas no sólo son minimalistas y débiles sino que la asimetría de poder no se redujo a favor de los menos poderosos. En este argumento está implícita la inevitable comparación con Europa, donde sí lograron reducirse las asimetrías entre los socios de la integración.

Según apunta Clarkson, cuando hubo una reducción de las desigualdades, surgieron cambios significativos para el socio menor. Pone como ejemplo el que México fuera el país que hiciera modificaciones más importantes en su orden político para acomodar, entre otros, un sistema arbitral de compensaciones comerciales de conformidad con el Capítulo 19 del TLCAN, con lo que se redujo “la discrepancia entre las relaciones Estados Unidos-Canadá y Estados Unidos-México”. En sectores como la

agricultura y la energía es claro este modelo de integración que implica la uniformidad de reglas y el predominio de los intereses estadounidenses. Ahí, América del Norte es, según Clarkson, más que lo que deja ver el TLCAN. En cambio, en el caso del sector financiero o de los derechos de propiedad intelectual, la integración regional no es sino un reflejo de la globalización, donde “la gobernanza global ha desplazado a la gobernanza continental”.

La incorporación de los objetivos de prosperidad de México y Canadá en la ASPAN no fue posible a causa del dominio de la agenda de seguridad. Con esto se perdió, a los ojos de Clarkson, la oportunidad de que América del Norte siga los pasos de la Unión Europea. 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” y mostró hasta qué punto ésta “estaba conducida unilateralmente por el Tío Sam”. Aunque la simetría de poder entre el centro y la periferia disminuyó porque Washington ahora depende de Ottawa y de la Ciudad de México para poner en práctica las medidas de seguridad que le interesan, el problema, según el autor, es que este proceso está dominado por el unilateralismo estadounidense y no por un “espacio tri-lateral”.

La integración de América del Norte será “real”, “simétrica”, en la perspectiva de Clarkson, solamente si la conducción se mueve más hacia el Estado y menos hacia el mercado. Ahí donde hay margen para el Estado, en temas como el terrorismo, la emigración y las drogas, existe una América del Norte, pero “como una región presa de los procesos políticos en Washington”. Como lo muestran las industrias automotriz, textil y del acero, se “está perdiendo el potencial de ser un régimen regional de acumulación para el que se necesita como contraparte un modo regional de regulación”. Es decir, la ausencia de la participación del Estado en la gobernanza trinacional aparece, en la

lectura de Clarkson, como la clave que muestra la incapacidad de América del Norte para seguir el modelo europeo. Aunque el TLCAN no crea un espacio trilateral en términos institucionales, “las normas, reglas y derechos hacen que el espacio de regulación en los dos Estados periféricos” termine siendo más similar al del país hegemónico y con ello “las corporaciones transnacionales (CTN) pueden operar con más facilidad como entidades de producción y mercadotecnia estructuradas a nivel continental en las tres economías”.

Esta discusión sobre el mercado y el Estado ha sido, de hecho, una constante en los debates en torno del TLCAN y de la globalización en general. Los opositores a los procesos de integración económica han insistido en que éstos son dominados por intereses corporativos que favorecen la desregulación, en detrimento del interés público y del bienestar social. El artículo de Laura Macdonald y Jeffrey Ayres, “Siempre la misma canción: el papel de la sociedad civil en el proceso de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte”, muestra, precisamente, la continuidad en las críticas a este marco de diálogo trilateral. Argumenta que este último, al igual que el TLCAN en su momento, es ajeno a los procesos democráticos más amplios de participación de la sociedad civil, que son cada vez más frecuentes y evidentes en las negociaciones internacionales que abordan distintos aspectos de la gobernanza mundial. En estos procesos, conocidos como “multilateralismo complejo”, la sociedad civil ya tiene un lugar establecido. En cambio, en América del Norte, según los autores, la ASPAN ha dejado a las estructuras burocráticas en el centro del poder y de la toma de decisiones, mostrando una fuerte renuencia a la rendición de cuentas democrática.

Con ello se desaprovechó, en palabras de Macdonald y Ayres, la oportunidad que surgió con el TLCAN, puesto que éste propició una movilización regional importante de los actores de

la sociedad civil canadienses, estadounidenses y mexicanos. Una vez que estos últimos lograron la firma de los acuerdos paralelos a dicho tratado, continuaron apuntando a oportunidades políticas, ya fuera en contra de la renovación de la facultad de negociación denominada “vía rápida” presidencial, en Estados Unidos, u otras movilizaciones en pro de reformas que se hacían en nombre de las bases electorales amenazadas por los preceptos neoliberales del TLCAN. En cambio, como apuntan Macdonald y Ayres, las organizaciones de la sociedad civil han criticado el carácter secreto y excluyente de las discusiones de la agenda trilateral, y la manera evidente de privilegiar los intereses empresariales, mediante la creación del Consejo de Competitividad de América del Norte.¹⁴

Aunque Macdonald y Ayres contribuyen a desmitificar muchas de las críticas que se han hecho a este marco de diálogo gubernamental, sobre todo aquellas provenientes de los grupos de la derecha estadounidense, que se fundamentaban en las teorías de conspiración, coinciden en subrayar que la crítica principal al ASPAN es que reafirma las relaciones político-económicas privilegiadas que fueron establecidas con el TLCAN. Concluyen, de manera pesimista, que la creciente oposición de grupos ciudadanos a una mayor integración norteamericana continuará bloqueando este proceso que comenzó hace ya más de quince años.

La migración

Estas limitaciones para la adopción de esquemas de gobernanza se contraponen a una realidad regional marcada por altos

¹⁴ Greg Anderson y Christopher Sands, *Negotiating North America: The Security and Prosperity Partnership*, Washington, D. C., White Paper, Hudson Institute, 2007, en http://www.hudson.org/files/pdf_upload/HudsonNegotiatingNorthAmericaadvanceproof2.pdf.

niveles de integración, no sólo económica, según lo muestran los indicadores de comercio e inversión que ya hemos mencionado, sino también social. El que los inmigrantes de origen mexicano en Estados Unidos representen más de diez por ciento de la población de México es un indicador incontrovertible de la existencia de dicha integración. La migración, como hemos mencionado, ha sido, además, uno de los grandes temas pendientes en la agenda de gobernanza norteamericana. El crecimiento de los flujos migratorios, sobre todo de indocumentados mexicanos a Estados Unidos, ha sido presentado como evidencia de las promesas incumplidas por el TLCAN. El debate político estadounidense en torno de este tipo de inmigración también pone en evidencia la dificultad política para imponer “soluciones regionales racionales” para el beneficio de todos en América del Norte.

El artículo de Giovanni Peri, “Estados Unidos apuesta a la inmigración: por qué casi todos salen ganando”, busca precisamente mostrar, a partir de evidencia empírica, que si las leyes de inmigración en Estados Unidos fueran más abiertas a la movilidad internacional de la mano de obra, los trabajadores extranjeros “podrían contribuir enormemente a la futura prosperidad de Estados Unidos”. Representa, también, un respiro en un mar de estudios que tiende a enfatizar los efectos económicos negativos, particularmente sobre los trabajadores menos calificados.¹⁵

¹⁵ George J. Borjas y Lawrence F. Katz, “The Evolution of the Mexican-Born Workforce in the United States”, en G. J. Borjas (ed.), *Mexican Immigration to the United States*, Chicago, University of Chicago Press, 2007; G. J. Borjas, “The Economic Progress of Immigrants”, en G. J. Borjas (ed.), *Issues in the Economics of Immigration*, Chicago, University of Chicago Press, 2000, pp. 15-49; Ronald W. Mortensen, *Illegal, but not Undocumented: Identity Theft, Document Fraud, and Illegal Employment*, Center for Immigration Studies, por publicarse; Steven A. Camarota, *The High Cost of Cheap Labor: Illegal Immigration and the Federal Budget*, Washington D.C., Center for Immigration Studies, agosto de 2004.

Este breve artículo parte del hecho histórico de que la brecha salarial entre los países expulsores de mano de obra y los receptores de la misma, se ha incluso triplicado si se consideran los niveles que existían en el último cuarto del siglo XIX, cuando se registra otra ola importante de inmigración masiva a nivel mundial. Sorprende, pues, que hoy no haya mayores flujos en términos proporcionales de inmigración comparativamente con aquel entonces, considerando los poderosos incentivos salariales que prevalecen como factor de atracción de los inmigrantes. El autor plantea, a partir de este recuento, la pregunta de ¿por qué es tanto más aceptable impedir que la mano de obra se desplace a través de las fronteras políticas que impedirselo a las mercancías o al capital? La cultura y la ideología tienen, sin duda, mucho que ver por los impactos de la inmigración en estos rubros. Pero, como lo indica el autor, también influyen las consideraciones económicas y éstas deberían ser una base importante en el diseño de las políticas públicas.

Peri trata de explicar, a partir de la evidencia empírica que presenta en un trabajo más amplio y detallado, la ironía de que la oposición a los inmigrantes con menor grado de educación provenga de los trabajadores nativos más calificados, que tienen poco que perder y mucho que ganar, en términos económicos, de dicha inmigración. Una de las afirmaciones más importantes a destacar de este análisis es que no existe evidencia que pueda mostrar una relación negativa entre los incrementos de la oferta de trabajo y el salario promedio. “En el último medio siglo, por ejemplo, los salarios reales en Estados Unidos han subido aun cuando la fuerza de trabajo se ha duplicado en tamaño.” Reconociendo que la afluencia de inmigrantes con educación básica genera competencia para los trabajadores que ya pertenecen a este grupo (deprimiendo los salarios de aquéllos con menos escolaridad), argumenta que el grueso de los trabajadores nativos se beneficia de la migración por el simple hecho de

que la mayoría de ellos tiene escolaridad secundaria o superior (en 2004, 89%, comparado con 11% carecía de diplomas).

Más aún, los inmigrantes contribuyen a reducir el costo de los servicios exhaustivos en mano de obra, generando incentivos para que los trabajadores nativos busquen la especialización y mejoren sus habilidades, demandando empleos mejor remunerados. En este sentido, Peri muestra cómo los inmigrantes promueven la innovación y la productividad, incrementando la variedad de bienes y servicios disponibles a los trabajadores en general. Así, según la evidencia empírica presentada por el autor, la gran afluencia de inmigrantes a Estados Unidos, registrada entre 1990 y 2004, redujo los salarios del grupo minoritario con menor grado educativo y lo hizo en menos de 1.5 por ciento; pero dicha afluencia también aumentó 2% en promedio los salarios de los nacidos en Estados Unidos con educación secundaria como mínimo, que constituyen casi el noventa por ciento de los trabajadores originarios de dicho país. Por tanto, “el impacto neto de la inmigración fue aumentar los salarios promedio de los trabajadores nativos alrededor del 1.8 por ciento”.

Esta conclusión es importante porque sugiere, además, que los tres países de la región deberían buscar vías para aprovechar el capital humano en la misma dirección a favor de la competitividad regional. Como también lo comentan Haar, Hülser y Montalvo, Estados Unidos enfrenta disparidades cada vez mayores entre la oferta existente de trabajadores no calificados y la demanda insatisfecha de aquéllos con capacitación especializada. México enfrenta rezagos muy significativos en el sistema educativo en general, y Canadá, una población en proceso de envejecimiento que requerirá un mayor flujo de inmigrantes en su fuerza de trabajo. La transición hacia la economía del conocimiento y la intensidad en la competencia internacional, que están suscitando un desafío global por el talento, deberían llevar a los países de la región a centrar sus esfuerzos en el

desarrollo de una agenda de cooperación en materia educativa, encaminada a formar una fuerza de trabajo, a nivel regional, que sea competitiva globalmente tanto en el sector manufacturero como en el de servicios.

Energía y cambio climático

Otro tema que presenta oportunidades de cooperación, por los altos niveles de interdependencia que se registran en la región, es el de la energía. Como lo dejó claro la reunión de Líderes de América del Norte en Guadalajara, ahí se definió una agenda de cooperación ambiciosa, que abarca la cooperación en cambio climático y energías limpias.

Dos artículos, en este número especial, se refieren a la energía y el cambio climático. El artículo de Joseph Dukert, “Interdependencia energética en América del Norte: el Nuevo Mundo se enfrenta a un mundo nuevo” y el de Sidney Weintraub y Francisco González, “Política energética y cambio climático: América del Norte en el contexto del Hemisferio Occidental”. Aunque ambos se refieren a estas dos cuestiones de actualidad, el primero centra su análisis en América del Norte y en el tema energético, mientras que el segundo ofrece una perspectiva más amplia de las cuestiones energéticas en torno de una cooperación hemisférica, sobre todo en la coyuntura actual de crisis económica y donde el cambio climático ha adquirido una primacía en las prioridades de la opinión pública.

El análisis de Dukert parte de la idea de que desde hace más de una década los sistemas de energía (no solamente el petróleo) de Canadá, México y Estados Unidos son interdependientes y —haciendo referencia a un dato que es poco conocido— están aun más integrados que los de Europa. Aunque son distintos, tanto el uso como las regulaciones internas del

carbón, del gas natural, de la hidroelectricidad y de la energía nuclear en los países de Norteamérica, estas diferencias le “han infundido a las políticas energéticas un vigor dinámico”.

Al hacer una revisión de los vínculos de interdependencia del sector, ambos artículos nos recuerdan que Canadá es el proveedor más importante de petróleo, gas natural y uranio para combustible de plantas de energía nuclear de Estados Unidos. México, de manera intermitente, y rivalizando con Arabia Saudita, es la segunda fuente más importante de las importaciones petroleras estadounidenses y, a la vez, un importador neto de gas natural de su vecino. Dukert resalta, en particular, que aunque el comercio de electricidad es pequeño, comparado con el consumo total de los países, éstos pueden “apelar a la capacidad de generación de un amplio número y variedad de proveedores, lo que les da el carácter confiable y asequible de la electricidad, además de un desempeño ambiental”. Desafortunadamente, la variable política en el caso del petróleo y el gas natural impide repetir las acciones de cooperación que tienen lugar en el ámbito del comercio de electricidad donde, nos dice Dukert, la facilidad con la que circula a través de las fronteras “debe ser la envidia de los miembros de la Unión Europea”.

Si bien las regulaciones nacionales en América del Norte son “demasiado disímiles para concebir un enfoque absolutamente uniforme”, Dukert cree que en esta región ya existen las bases institucionales para “transmitir lecciones prácticas en cada jurisdicción nacional y, de este modo, evitar la repetición innecesaria de problemas y alentar la adaptación de soluciones si es que han funcionado en alguno de los países”. El autor ve que la postura del presidente Barack Obama sobre la energía puede coincidir con los intereses regionales, sobre todo en torno del aprovechamiento del Acuerdo de Cooperación en Desarrollo y Tecnología en el Ámbito Energético que fue firmado en 2007. Lamenta, sin embargo, que el Grupo de Trabajo de Energía de

América del Norte (NAWEG, por sus siglas en inglés) —al cual dedica una sección importante de su artículo para relatar muchos avances, sobre todo en torno del intercambio de información y la generación de datos— ni la ASPAN hayan logrado progresar en la cooperación energética, en gran parte “por las interpretaciones equivocadas de sus intenciones (en especial en el caso de la ASPAN), recibiendo críticas en los tres países, que les atribuyen intenciones ocultas de socavar la independencia nacional en lugar de sacar el máximo beneficio de la interdependencia”.

Esto no sucede en el resto del Hemisferio Occidental, particularmente en América del Sur, donde no existe una historia de cooperación en materia energética, lo cual se explica porque hay pocas “zonas de compatibilidad entre países con diferentes dotaciones de recursos”. Estados Unidos, por ejemplo, depende más del carbón que Brasil para la generación de electricidad, lo que hace difícil la coincidencia de las posiciones de los países más poblados del hemisferio respecto de los compromisos para reducir esta fuente de energía. La misma asimetría se aplica a los biocombustibles, ya que Brasil satisface alrededor de cuarenta por ciento de sus necesidades de transporte vehicular con etanol de la caña de azúcar, mientras la cifra para Estados Unidos es menos de tres por ciento y usa principalmente etanol producido mediante maíz.

En cuanto al objetivo del presidente Obama de lograr una “independencia energética”, ambos artículos son escépticos. Dukert afirma que “ni Estados Unidos ni la región en su conjunto estarán en condiciones de interrumpir, enteramente, las importaciones de ninguno de los dos combustibles fósiles durante muchos, muchos años por venir”. Debido a la fragmentación de las diversas agencias que afectan la política energética; el Congreso por una parte, y los Estados por la otra, los deseos del presidente Obama deben tomarse con cautela. A pesar de estas dificultades, el autor concluye que si se reconocen los

límites a la cooperación entre los tres países, ésta puede conducir a beneficios importantes como los que ya se han conseguido, es decir, asegurar que la energía sea más abundante, asequible, confiable y aceptable ambientalmente para todos. Weintraub y González creen, por su parte, que Estados Unidos debería, en vez de subsidiar al maíz para la producción de etanol, simplemente importarlo desde Brasil donde se elabora de manera más eficiente. Vislumbran, también, que el gobierno de Obama aproveche la oportunidad de cambiar el discurso oficial de la independencia energética por el de la “cooperación para reducir el uso de combustibles fósiles en favor de alternativas menos contaminantes”.

En este sentido, consideran que las contribuciones de cada país del Hemisferio Occidental variarán dependiendo de su situación económica y de la dotación de recursos internos que posean. La cooperación entre los países de América del Norte ya está muy desarrollada y es menos certera en el resto del hemisferio. La actual coyuntura económica desfavorable seguramente llevará, auguran los autores, a que los países latinoamericanos acepten el liderazgo de Estados Unidos en política energética y cambio climático, que rechazaron en los años en que sus economías eran prósperas. Pero, por lo que toca a la cooperación sudamericana, será difícil que no recurran al proteccionismo o que le den prioridad a las cuestiones de política interna, pues ya aun en los buenos tiempos el nivel de cooperación en energía y otras cuestiones ambientales en la región era deficiente.

En América del Norte, a la retórica estadounidense sobre la independencia energética se suma la incapacidad de Canadá para cumplir con los objetivos del Protocolo de Kioto, en gran parte debido a la producción de petróleo en las arenas bituminosas, que es altamente contaminante. En el caso de México, González y Weintraub mencionan los problemas ambientales derivados

de la producción petrolera, que no se han resuelto, pero señalan que éstos pueden mejorar con el descenso de la producción de este hidrocarburo que, junto con los pocos hallazgos petrolíferos nuevos, puede convertir a México en un país importador en los próximos 10 años.

Estos artículos discrepan en sus recomendaciones respecto de las medidas para reducir la demanda de petróleo, que formarán parte, sin duda, de las políticas sobre el cambio climático. En cuanto a las declaraciones bilaterales Canadá-Estados Unidos y México-Estados Unidos de cooperación en las políticas del cambio climático, Dukert cree prudente que la interdependencia de las tres economías energéticas complemente esos acuerdos por separado con algún tipo de marco trilateral comprehensivo. Pero advierte que el éxito de esta acción “dependerá de lo que el socio más grande, Estados Unidos, pueda lograr”. Aunque las emisiones relacionadas con las energías fósiles representan un reto importante para los países de la región, Dukert ve en una agenda de cooperación de América del Norte una oportunidad para enfrentarlo. Por su parte, González y Weintraub dudan que haya suficientes incentivos para que Estados Unidos lo haga solamente a nivel de América del Norte. Consideran, en cambio, que en el terreno de las políticas de lucha contra el cambio climático, particularmente si Estados Unidos adopta un sistema *cap and trade* (un tope para las emisiones-transferencia de derechos), “el planteamiento hemisférico de cooperación energética/cambio climático produciría más beneficios, dado el mayor potencial para la preservación de sumideros de carbono como las selvas pluviales”.

El cambio climático ofrece así una oportunidad para promover una agenda de cooperación hemisférica, sobre todo considerando que la opinión pública a nivel mundial está a favor de regular el consumo de energía de fuentes fósiles para combatir el cambio climático. Como afirman los autores, “Canadá más

Estados Unidos, en comparación con el resto de las Américas, muestran que hay complementariedades comerciales que se pueden explotar en los ámbitos de emisiones de carbono/cambio climático”. También, puesto que el consumo latinoamericano es mucho menor que el de Canadá y Estados Unidos, si se introdujera un precio al carbono, América Latina “sería un gran acreedor y Estados Unidos y Canadá serían grandes deudores”. En un esquema de límites de emisiones y comercio de derechos (*cap and trade*) en el hemisferio, “el capital afluiría del rico norte al pobre sur (los grandes transmisores de carbono en Estados Unidos y Canadá comprarían permisos a los que emiten menos carbono en América Latina), y a la vez, esto estimularía la innovación en tecnologías para ahorrar carbono y promovería más inversiones en recursos renovables”. Si el gobierno de Obama diseñara un esquema así, a nivel hemisférico, concluye el texto, “la región recibiría el capital que tanto necesita para sus necesidades de desarrollo”.

Considerando las posiciones que recientemente han adoptado Estados Unidos, Canadá y México en el plano multilateral, en particular en el marco del Grupo de los Ocho (G8), respecto del control de las emisiones de gases de efecto invernadero, no sorprende que en este renglón se hayan registrado avances en la última Cumbre de Líderes de América del Norte. La Declaración de Líderes de América del Norte sobre Cambio Climático y Energía Limpia definió una agenda de trabajo que incluye el intercambio de información y experiencias para el desarrollo de planes conjuntos para transitar hacia una economía baja en el uso del carbón así como del diseño de enfoques comparables para medir, reportar y verificar la reducción de emisiones. En la lista de acciones también se comprometieron a desarrollar la capacidad para facilitar la vinculación futura de sistemas de comercio de emisiones, la construcción de redes eléctricas inteligentes en América del Norte y la promoción de la cooperación en el desarrollo de tecnologías como captura y almacenamiento

de carbón (CCS, por sus siglas en inglés). Otros proyectos incluyen la alineación de los estándares de eficiencia energética, el intercambio de mejores prácticas para disminuir las emisiones fugitivas de la quema de gas natural, el establecimiento de redes eléctricas inteligentes en las fronteras nacionales de la región y la reducción de emisiones en el sector de la aviación, entre otros.

Sorprende que, aunque los líderes de América del Norte reconocieran que existe una base institucional de cooperación ambiental en la región, en su visión de una América del Norte baja en el uso del carbón, no decidieran apoyarse en la Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte, una de las estructuras que surgió con el TLCAN y que ya cuenta con una capacidad institucional importante para generar información compatible y comparable sobre regulaciones e inventarios de emisiones entre los tres países, la verificación y monitoreo de las acciones de mitigación y para el diseño de estrategias conjuntas de adaptación y respuesta a los retos que implica el cambio climático.¹⁶

Seguridad

La seguridad energética, como la seguridad de las fronteras y la lucha contra las amenazas transnacionales, que incluyen el terrorismo, el narcotráfico y otras organizaciones criminales, son asuntos que no se pueden soslayar en una reflexión sobre América del Norte. Estas amenazas se suman a otras más tra-

¹⁶ Véanse las recomendaciones del Centro de Diálogo y Análisis sobre América del Norte, el Peterson Institute for International Economics, el Instituto Nacional de Ecología y el Centro Mario Molina sobre la coordinación de políticas de cambio climático en América del Norte, en <http://www.ccm.itesm.mx/cedan/archivos/boletining.pdf>.

dicionales, asociadas con los cambios en la estructura de poder mundial que emergieron con el fin de la Guerra Fría. En estos asuntos, las asimetrías de poder son, por un lado, más evidentes y hacen difícil definir cuáles son los aspectos específicos en donde pueda adoptarse un enfoque común. Por el otro, los nuevos retos a la seguridad hacen, también, más evidente la necesidad de emprender acciones colectivas para enfrentarlos. Los desafíos a la seguridad son múltiples y difícilmente podrían abordarse cabalmente en este número especial. Aquí se encontrará una contribución que ofrecerá una perspectiva de las relaciones bilaterales en materia de seguridad, sobre todo de Estados Unidos con su vecino del sur en el marco de la Iniciativa Mérida.

Como hemos mencionado, desde los ataques terroristas del 11 de septiembre, la seguridad de las fronteras nacionales y la guerra contra el terrorismo se han convertido en el eje de la política exterior de Estados Unidos, aun con el actual presidente demócrata. Para México, la guerra contra el narcotráfico, declarada por el presidente Felipe Calderón, también ha dominado en su gestión. La Iniciativa Mérida que representó un cambio de paradigma en la relación entre estos dos países es, como argumenta Raúl Benítez Manaut en su artículo, “La Iniciativa Mérida: nuevo paradigma en la relación de seguridad México-Estados Unidos-Centroamérica”, el resultado de una historia que comienza a finales del siglo xx, cuando la relación de seguridad entre México y Estados Unidos se “narcotizó”. Benítez explica la importancia que adquiere el narcotráfico y otros asuntos de seguridad en la relación bilateral, en parte debido a que áreas del Estado mexicano no se reformaron a una velocidad similar a las reformas económicas, dando pie a que la delincuencia organizada, que fue creciendo a una velocidad inusitada, se convirtiera en un problema de seguridad nacional. Ya en los años noventa, al incrementarse la cooperación entre Estados Unidos y Colombia (“Plan Colombia”) y al introducirse

medidas de control de drogas en el Caribe, México se convierte en “el puente o trampolín principal de la cocaína colombiana”, lo que “es una especie de fatalidad geográfica”.

Así, argumenta el autor, el Estado mexicano transforma su paradigma de acción a uno de supervivencia, lo que implica aceptar el compromiso de colaboración con Estados Unidos. Diez años más tarde, la Casa Blanca acepta este compromiso y se concreta en la Iniciativa Mérida. Para el presidente de México, el consumo de drogas en Estados Unidos es el origen del problema, como lo es la disposición de venta libre de armas en ese país, que es avalada por la segunda enmienda de su Constitución. Con ello se gesta un cambio paradigmático con el que el gobierno mexicano reconoce que el crimen organizado de las drogas tiene expresiones transnacionales y que, por ello, combatirlo también implica que se haga de manera conjunta. Ello explica, también, que México haya firmado la gran mayoría de los instrumentos internacionales vinculados con el combate contra el crimen organizado, incluyendo la Convención de Palermo y sus protocolos. El problema, según Benítez, es que estos compromisos no se hayan homologado con las leyes nacionales.

Otro elemento que a criterio de este autor define, a inicios del siglo XXI las políticas de seguridad de México, es lo sucedido como consecuencia de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001.

En la década de 1990, la relación México-Estados Unidos pasó sin grandes tensiones del esquema de la Guerra Fría al de la posguerra fría, siendo el TLCAN el motor de ese ajuste de las agendas binacionales. A partir del 11 de septiembre del 2001, la tensión en las relaciones internacionales afectó a México en forma directa, principalmente por su vecindad con Estados Unidos.

Así como otros países del mundo, México se vio “obligado a responder a las demandas estadounidenses de seguridad”, al menos

en dos frentes identificados por la estrategia de defensa de Estados Unidos: a) la protección de la patria (*homeland security*), y b) la puesta en práctica de la estrategia de acción preventiva contra el terrorismo (*preemptive action*). La gran crítica y cuestionamiento por parte de México fue en el plano internacional, particularmente la intervención de Estados Unidos en Iraq. “México no respaldó el esfuerzo diplomático por involucrar a la ONU en la guerra contra el terrorismo, lo que generó una situación de gran fricción entre ambos gobiernos.”

En cambio, para el primer esquema, Estados Unidos, como Canadá, firmó acuerdos de fronteras inteligentes —con Canadá en diciembre de 2001 y con México en marzo de 2002. Además, en 2005 se diseñó la ASPAN, que es actualmente el marco de referencia para la cooperación en seguridad, no se trata de compromisos avalados por los congresos de los países. Así, y de manera gradual, se ha ido construyendo una “interdependencia compleja interinstitucional” en el ámbito de la seguridad. Con el cambio de gobierno en México, en 2006, argumenta el autor, se empezó la negociación para profundizar la cooperación binacional en materia de seguridad y se diseñó la Iniciativa Mérida, de la que Benítez hace un recuento detallado, enfatizando el hecho de que, a través de esta iniciativa, en tan sólo un año México recibiera 500 MDD, “más asistencia que el total recibido durante los últimos 12 años”.

La inclusión de Centroamérica en los acuerdos de cooperación en defensa y seguridad México-Estados Unidos es casi obligada. Como bien argumenta Raúl Benítez, esta relación triangular es inevitable por las fronteras compartidas; el incremento significativo en los flujos de migrantes desde Centroamérica; las amenazas que ahora son transnacionales, los magros resultados de la falta de coordinación de las políticas nacionales sobre el tráfico de ilícitos y drogas, armas pequeñas y delincuentes. No es entonces una casualidad que en su declaración conjunta

el compromiso de líderes de América del Norte fuera de combatir a las redes delictivas transnacionales ampliando el marco de acción geográfica para incluir a Centroamérica y al Caribe.

Este vínculo inevitable con Centroamérica, como parte de la solución a algunos de los retos en América del Norte, se manifiesta también en otras áreas, como la creciente integración de los mercados de trabajo y la multiplicidad de problemas compartidos, como son la pobreza, los desastres naturales, el combate contra la deforestación y el cambio climático, por ejemplo. Por ello, existe la noción creciente de que América del Norte no termina en la frontera sur de México, sino que se expande hasta Panamá. En el contexto global actual, además, México necesita recuperar su liderazgo en América Latina, como un paso obligado para equilibrar su relación con sus vecinos del norte, particularmente ahora que el nuevo gobierno estadounidense ofrece la oportunidad de resolver muchos temas que se quedaron pendientes en la relación con América Latina.

En su artículo, “El gobierno de Barack Obama y América Latina”, Jean François Prud’homme argumenta, persuasivamente, que el nuevo gobierno estadounidense ha logrado, en ciertos temas como el de Cuba, “sorprender avanzando con un paso más firme de lo esperado”. Si bien sus acciones “han sido apegadas a la doble meta de trabajar en foros multilaterales y buscar consensos con sus socios latinoamericanos”, donde el cambio es más de tono y estilo, esto ha facilitado “el diálogo y la búsqueda de acuerdo con los vecinos del sur” y “dificulta el recurso reiterado de una retórica antiestadunidense por parte de algunos gobernantes latinoamericanos”.

El autor señala tres factores que definen el reto para América de evitar que Estados Unidos la relegue de nuevo en los lugares bajos de las prioridades de política exterior, a pesar de la mayor predisposición positiva de Obama hacia la región y de los gobiernos latinoamericanos frente al nuevo gobierno

estadunidense, a saber: el contexto actual de fuerte recesión económica, la importancia que tiene la política interna estadounidense en la definición de la agenda con América Latina, particularmente con los países que están geográficamente cercanos a la superpotencia, y el hecho de que muchas decisiones se toman con base en los intereses globales de Estados Unidos. Este reto, como señala Prud'homme, será "más fuerte para los países que no tienen un alto nivel de integración de política interna/política externa con Estados Unidos".

Con Bush, los países latinoamericanos tuvieron la sensación de haber desaparecido de la agenda estadounidense, aunque como bien apunta el autor, al hacer un recuento de las acciones emprendidas por ese gobierno, la perspectiva que prevaleció, sobre todo a partir del 11 de septiembre, de que la administración Bush "abandonó" a América Latina, parece algo injusta.

A pesar de que Prud'homme no avizora cambios fundamentales en las relaciones de Estados Unidos con América Latina, los asuntos "intermésticos" que derivan de la interacción entre política interna y externa (migración, medio ambiente, crimen organizado, salud, población) explican la importancia que el presidente Obama parece otorgarle a la relación con sus vecinos cercanos, empezando con México. Así lo muestran su visita de Estado a este país y otros encuentros bilaterales de alto nivel, sus reiteradas declaraciones respecto de la responsabilidad compartida de Estados Unidos en el problema común del narcotráfico, tanto como mercado de consumo y fuente de armas, como lugar de tránsito de recursos financieros que nutren esas actividades ilegales, así como en sus esfuerzos para retomar el tema de la reforma migratoria. Además, como también menciona Prud'homme, "el momento de la visita, justo antes de la realización de la Quinta Cumbre de las Américas, puso de relieve la importancia de México como aliado de Estados Unidos en los asuntos regionales". No es pues, un asunto menor el que

México ocupe la Secretaría Pro Tém-pore del Grupo de Río, ya que al gobierno estadounidense ha puesto un énfasis en “fortalecer alianzas que permitan dar respuestas multilaterales y armoniosas a problemas de la región. Esas respuestas están en sintonía con el cambio de imagen que el gobierno Obama quiere proyectar del involucramiento de Estados Unidos en el sistema internacional”.

Si bien la Quinta Cumbre de las Américas no dio resultados tangibles, como afirma Prud’homme, “el anuncio del cierre del campo de detención de Guantánamo, el abandono de las restricciones impuestas por la administración Bush al envío de remesas y a las visitas de familiares a Cuba, la cordialidad de las visitas de los mandatarios mexicanos y brasileños a Washington” y el apoyo dado por Estados Unidos a la reforma de los organismos financieros internacionales en la reunión del G20 en abril 2009 “ayudaron a preparar un clima favorable para la primera participación del nuevo presidente en una reunión hemisférica” y sentaron las bases de un marco de distensión que “pudieron ser apreciadas semanas después en decisiones sobre Cuba y Honduras que se tomaron en importantes foros regionales”. Muchos de los temas centrales de la relación de Estados Unidos con América Latina son tratados con mayor profundidad en el informe del Diálogo Interamericano “A Second Chance U. S. Policy in the Americas”, cuya versión en español puede consultarse en la página web del Instituto Matías Romero.

En suma, en esta edición especial sobre América del Norte de la *Revista Mexicana de Política Exterior*, el lector encontrará una perspectiva multidisciplinaria y multinacional que aborda los distintos factores económicos, sociales y políticos que influyen sobre la profundización de la integración regional y que busca iluminar sobre los retos y las oportunidades para consolidar o ampliar este proceso que se formalizó con la firma del TLCAN.