

La agenda para América del Norte

Gerónimo Gutiérrez Fernández

Introducción

El 23 de marzo de este año, los mandatarios de Canadá, Estados Unidos y México anunciaron el establecimiento de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), trazando una agenda compartida —y a mi juicio necesaria— que había estado ausente por una década. Si bien el debate sobre el futuro de la región de América del Norte lleva presente varios años, el 10 aniversario de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) concentró mayor atención sobre el tema en los tres países.

El arranque de la ASPAN ofrece una buena oportunidad para aportar algunas reflexiones sobre el futuro de América del Norte. Con eso en mente este ensayo aborda cuatro preguntas: ¿Por qué es importante para México construir una agenda que profundice nuestra relación con Estados Unidos y Canadá? ¿Cuál es el contexto en que ha evolucionado la construcción de una agenda para América del Norte en los últimos años? ¿Cuáles son los avances que se registran hasta ahora? ¿Qué objetivos se persiguen?

La importancia de una agenda compartida

El TLCAN trajo consigo no sólo una creciente interacción entre las economías, sino también entre las sociedades de la región. En particular, para México se convirtió en una pieza fundamental de la construcción de un modelo de desarrollo que aún hoy es materia de debate entre los mexicanos, o al menos entre algunos de los principales actores políticos nacionales. Con la entrada en vigor del TLCAN hace poco más de diez años, América del Norte se convirtió en una de las regiones con mayor dinamismo económico gracias al rápido crecimiento de sus flujos comerciales y de inversión. Así mismo, se abrió el paso a la institucionalización de una relación trilateral hasta entonces inexistente entre México, Estados Unidos y Canadá.

México, por su parte, logró acceso preferencial para sus exportaciones al mercado más grande del mundo, aprovechó el fuerte crecimiento económico de Estados Unidos durante los años noventa y se situó como un destino importante de inversión extranjera directa (IED). En efecto, las exportaciones mexicanas al mercado TLCAN pasaron de 44 000 millones de dólares (MDD) en 1994, a 167 000 MDD en 2004; mientras que, durante este mismo periodo, captamos más de 100 000 MDD de IED, la mayor parte proveniente de nuestros socios comerciales de Norteamérica. De hecho, buena parte de los empleos creados en nuestro país, sobre todo en los sectores manufacturero y servicios, se asocian a este comercio.

Durante los primeros 10 años de vigencia del TLCAN el mundo evidentemente no permaneció estático. Avanzó un proceso de liberalización comercial mundial y, así mismo, inmersos en el llamado proceso de globalización, varios países buscaron profundizar los mecanismos regionales de los que forman parte para hacer frente a los retos comunes —competencia comercial, preservación del medio ambiente, combate al crimen orga-

nizado y terrorismo, desarrollo tecnológico, bioseguridad, entre otros—. Sirvan como ejemplos la Unión Europea que hoy continúa su proceso de integración, al tiempo que suma a nuevos miembros; o la Asociación de Naciones del Sureste Asiático, en cuyo seno se acordó también promover una mayor cooperación e integración económica.

Desde el inicio de la administración del presidente Vicente Fox, México enfrenta el reto de diferenciarse de otras naciones a fin de mantener vigentes las ventajas comparativas de acceso al mercado más grande del mundo, sobre todo, como ya se dijo, ante el avance de otros bloques regionales y la erosión de ventajas basadas primordialmente en preferencias arancelarias. Con base en estas consideraciones, el presidente de la República estableció como un eje de su política exterior profundizar estratégicamente la relación con Estados Unidos y Canadá.

El contexto en que evoluciona la agenda

La integración de América del Norte se profundiza constantemente y conlleva beneficios potenciales para los tres países. Igualmente cierto es que los alcances y el ritmo de este proceso se determinan por los factores políticos, económicos y sociales por los que atraviesan los tres países, así como por la interacción de éstos últimos con el contexto internacional. En este sentido, podemos decir que lo avanzado en los últimos años, desde el punto de vista de la construcción de una agenda compartida, refleja las condiciones objetivas imperantes. Considero apropiado referirme aquí brevemente sobre algunas.

Primero, el debate sobre una mayor integración de América del Norte ciertamente no está zanjado en ninguno de los tres países. Las razones seguramente son diversas y diferenciadas, pero algunos datos de opinión pública abren cierto espacio de

optimismo, si bien invitan a mayor análisis y reflexión. De acuerdo con una encuesta realizada por *Ekos Canada* en los tres países (octubre de 2003), en Canadá, Estados Unidos y México, 73%, 70% y 67%, respectivamente, opinan que debe haber libre comercio entre los tres países. Igualmente, 67%, 65% y 67% opinan que el tratado trilateral de libre comercio existente debe ser fortalecido.

No obstante —y como es natural en el comercio internacional—, solamente 30%, 32% y 26%, respectivamente, opinan que los beneficios del TLCAN han abarcado la mayoría de los sectores de la economía. Estos datos permiten tan sólo especular que, hasta cierto punto, una mayor integración quizá se entienda esencialmente como más liberalización comercial, y que ésta no ha sido plenamente superada por los sectores más afectados. También, podemos asumir que, en general, durante tiempos de recesión, o incluso desaceleración económica (como ocurrió en el periodo 2000-2003), el apetito por mayor integración se reduce. Por otro lado, es plausible que el efecto de una mayor integración sobre la identidad nacional sea igualmente fuente de escepticismo considerable. Por ejemplo, todo parece indicar que la mayoría de canadienses y mexicanos consideramos importante mantener “un sistema único de valores e identidad nacional, en un contexto de mayor globalización” (77% y 68%, respectivamente).

En segundo lugar, el 11 de septiembre de 2001 ocurrieron los ataques terroristas en territorio estadounidense. Este hecho, inequívocamente condenable por sí mismo, alteró de un modo significativo el escenario internacional en maneras que aún no creo que el mundo haya asimilado plenamente. En particular, generó una reordenación de las prioridades de política exterior de Estados Unidos —que dicho sea de paso México y Canadá han resentido especialmente—; situó a la seguridad como una dimensión ineludible de los procesos de integración regional en

todo el mundo y, sobre todo, en América del Norte hizo claramente patente el binomio seguridad-flujo de bienes y personas.

Cabría comentar que en el contexto postseptiembre 11 de 2001, se aprecia cierta apertura para la cooperación en materia de seguridad. La citada encuesta sugiere que 62%, 69% y 43% de los canadienses, estadounidenses y mexicanos se encuentran abiertos a la posibilidad de un perímetro de seguridad común. En el caso particular de México, y quizá para la sorpresa de algunos, la encuesta CIDE-Comexi (*Visiones Globales*, 2004) corrobora también esta apertura. Por ejemplo, 63% de los mexicanos está a favor de permitir la colaboración de agentes estadounidenses con las autoridades mexicanas en la vigilancia de fronteras, aeropuertos y terminales marítimas de México.

Finalmente, debemos tener presente que durante los últimos años, los tres países han atravesado por contextos políticos internos particulares que no resultan precisamente propicios para el avance de la agenda norteamericana. Abusando de generalizaciones permítaseme simplemente esbozar algunas ideas generales.

En México, la consolidación de condiciones democráticas ha propiciado, por un lado, un mayor debate sobre la política exterior en general y, por el otro, ha hecho cada vez más necesario llevarla a cabo en el contexto de una multiplicidad de actores incidiendo en ella formal e informalmente. Así mismo, la exacerbada competencia política ha hecho a las decisiones de política exterior rehén de debates fútiles las más de las veces.

Estados Unidos se encuentra involucrado en dos grandes operaciones militares (Afganistán e Iraq) y, a raíz de los ataques del 11 de septiembre de 2001, el primado de la seguridad se manifiesta en un marcado acento del gobierno por un mayor control territorial y un mayor control poblacional. Igualmente, estos acontecimientos han agudizado uno de los debates importantes que periódicamente se ha dado en la historia de ese país

entre el pensamiento conservador y el pensamiento liberal, situación que claramente se aprecia tanto en la política exterior como en las grandes decisiones de política interna.

Canadá, por su parte, ha experimentado acontecimientos políticos importantes durante los últimos tres años: el retiro del primer ministro el 12 de diciembre de 2003; seguido por un periodo de transición hasta las elecciones generales del 28 de junio de 2004, y las dificultades inherentes a un gobierno dividido a partir de entonces.

Los avances logrados

Inmersos en un contexto difícil, me parece que los gobiernos de los tres países han registrado avances en la construcción de una agenda para América del Norte y que éstos apuntan en el sentido correcto.

En 2001, los mandatarios de México y Estados Unidos dieron el banderazo de salida a un nuevo modelo de cooperación bilateral con la Sociedad para la Prosperidad. Orientada por un principio de mayor convergencia con una fuerte participación de los sectores privados de ambos países, la Sociedad para la Prosperidad abrió el paso a un mecanismo bilateral novedoso para promover mayores oportunidades comerciales y de inversión entre ambos países e incidir favorablemente en la competitividad de la región.

En 2002, los dos países, decididos a continuar forjando el espíritu de cooperación que caracteriza la relación bilateral, convinieron la creación de una “frontera inteligente para el siglo XXI”, partiendo del principio de que ambos gobiernos comparten la visión de una frontera moderna, que facilite el flujo de personas y mercancías al tiempo que cuente con los mecanismos necesarios para evitar todo aquello que amenace la se-

guridad y la prosperidad económica y social, esenciales para el bienestar de los pobladores de nuestros países. En este contexto, se derivó la Alianza para la Frontera México-Estados Unidos, y un Plan de Acción con 22 puntos, cuyo objetivo es modernizar la infraestructura para garantizar e impulsar flujos seguros de personas y bienes.

Entre 2002 y 2004, en el marco de la Sociedad para la Prosperidad, se han obtenido resultados importantes, entre los que destacan: el establecimiento de una cámara de compensación automatizada entre el Banco de la Reserva Federal de Estados Unidos (Atlanta) y el Banco de México (Banxico) para disminuir los costos y el tiempo de las transacciones financieras; la capacitación para centros de Desarrollo de Pequeñas Empresas en México con el apoyo de la Administración para las Pequeñas Empresas de Estados Unidos (SBA, por sus siglas en inglés); el acuerdo con la Corporación de Inversión Privada en el Exterior (OPIC, por sus siglas en inglés) para apoyar la inversión extranjera productiva en México; el intercambio de experiencias y recursos en proyectos conjuntos entre el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y el Consejo sobre Competitividad de Estados Unidos, y la suscripción del Convenio de Totalización entre la Administración de Seguridad Social y el Instituto Mexicano del Seguro Social.

En el marco del 60 aniversario de las relaciones diplomáticas entre México y Canadá, en octubre de 2004, el presidente Fox y el primer ministro Martin signaron la Alianza México-Canadá (AMC), promoviendo una nueva etapa de la relación bilateral y facilitando la cooperación en diversos ámbitos desde una perspectiva integral y de largo plazo. La AMC estableció como objetivos principales los de contribuir al equilibrio entre prosperidad y seguridad, y mejorar la competitividad de ambos países en el entorno económico de América del Norte. La AMC está formada por una estructura cuatripartita que involucra a

los principales actores de los sectores público y privado de México y Canadá para definir nuevas políticas públicas que beneficien el desarrollo económico y la inversión. En mayo de 2005, con la primera reunión de la AMC, se establecieron cuatro grupos de trabajo en las áreas de competitividad, capital humano, vivienda y desarrollo urbano. Dentro del grupo de desarrollo urbano cabe destacar la Iniciativa de Ciudades Sustentables (ICS) para desarrollar e implementar soluciones a una serie de retos urbanos que enfrentan ciudades mexicanas en áreas tales como infraestructura hidráulica para el saneamiento de aguas rurales y agua potable, energías alternativas y soluciones en el manejo de residuos sólidos, entre otros.

El 30 de noviembre de 2004, el presidente de Estados Unidos, George W. Bush y el primer ministro de Canadá, Paul Martin, anunciaron una “Nueva Alianza en América del Norte”, cuyo objetivo es mejorar la seguridad y la prosperidad común a través de una serie de medidas que abarcan la seguridad, la prosperidad, la calidad de vida y temas que trascienden a la región norteamericana. Esta Alianza reconoce que durante la última década, Canadá y Estados Unidos, en conjunto con México, han dado importantes pasos para expandir las oportunidades económicas en la región, y enfatiza que ambos países continuarán su estrecha cooperación con nuestro país. La iniciativa incluye el fortalecimiento del Acuerdo de Frontera Inteligente; la ampliación de las oportunidades económicas y el fortalecimiento de los esfuerzos para proteger el medio ambiente, así como mejorar las capacidades para combatir enfermedades, la lucha contra el crimen y la prevención del tráfico de personas y estupefacientes.

Como consecuencia natural de los esfuerzos antes mencionados, el 23 de marzo de este año, los mandatarios de Canadá, Estados Unidos y México anunciaron el establecimiento de la ASPAN. Se trata de un nuevo marco de cooperación que permite

a los tres países profundizar la relación surgida con el TLCAN, así como enfrentar algunos de los principales retos que, como región, nos presentan los albores del siglo XXI. La ASPAN parte de las siguientes cuatro premisas básicas: a) una mayor integración de la región de América del Norte, con estricto apego al marco legal vigente en cada país y con base en la confianza y en la construcción de objetivos comunes, nos ofrece beneficios y oportunidades; b) se debe procurar un proceso permanente, cimentado en los mecanismos ya existentes (TLCAN, Sociedad para la Prosperidad México-Estados Unidos, Alianza México-Canadá, Sociedad Canadá-Estados Unidos y los programas de fronteras inteligentes desarrollados en la región a partir de 2002), pero con la flexibilidad necesaria para que dos países avancen de manera bilateral en asuntos particulares; c) los sectores privado y social deben ser actores primarios del proceso, y d) la prosperidad y seguridad de la región depende de la prosperidad y seguridad de cada uno de sus miembros.

Cabe aquí destacar que en abril de 2005, el gobierno canadiense presentó la Declaración de Política Exterior (DPE), en donde establece como una de sus prioridades la revitalización de la Sociedad de América del Norte con Estados Unidos y con México, a través del fortalecimiento de la seguridad y de la promoción de la prosperidad que les permita enfrentar los retos y las amenazas del siglo XXI. En dicho documento Canadá reconoce que, para asegurar la prosperidad y la seguridad de la región de América del Norte, se necesita ampliar la cooperación con Estados Unidos y México, tal y como ha sucedido desde los acontecimientos del 11 de septiembre, en temas como la administración de las fronteras, políticas de migración, refugio y lucha contra el terrorismo.

Los esfuerzos importantes de instituciones públicas y privadas y de ciudadanos de los tres países, conscientes de la importancia de una agenda para América del Norte, son cada vez

más frecuentes. Estos foros de reflexión y estudios contribuyen a un debate más objetivo e informado y orientan el trabajo de los gobiernos. Tal es el caso del esfuerzo realizado por el Centro de Estudios Norteamericanos de la American University, y del reporte “Construyendo una Comunidad Norteamericana” (mayo, 2005), elaborado por el Grupo de Trabajo Independiente sobre el Futuro de América del Norte, con el patrocinio del Consejo de Relaciones Internacionales de Estados Unidos, el Consejo Canadiense de Ejecutivos de Empresa y el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales. La conclusión principal de ese estudio es contundente:

Los retos globales que enfrenta América del Norte no pueden ser enfrentados únicamente con esfuerzos unilaterales o bilaterales o las formas existentes de cooperación. Requieren una cooperación más profunda, basada en el principio afirmado en marzo de 2005 en la declaración conjunta de Canadá, México y Estados Unidos, en el sentido que nuestra seguridad y prosperidad son mutuamente dependientes y complementarias.

Los objetivos

En mi opinión, al profundizar la integración de América del Norte, debemos guiarnos por tres objetivos principales: a) aprovechar las oportunidades que se presenten para converger en nuestros niveles de desarrollo; b) el compromiso con la convergencia de nuestras políticas públicas para permanentemente reducir el costo de hacer negocios en la región y mantenerla competitiva, y c) lograr un balance entre el flujo eficiente y libre de bienes y personas en la región y las acciones que demanda el combate efectivo al terrorismo y al crimen organizado, en beneficio de nuestra seguridad colectiva.

América del Norte enfrenta una creciente competencia de otras regiones económicas, particularmente de Asia. A su vez, la competitividad regional depende cada vez más de la capacidad para reducir los costos asociados al comercio y la inversión y para establecer las condiciones de logística e infraestructura que permitan explotar nuestra proximidad geográfica. En este sentido, la ASPAN busca, entre otras acciones, una mayor compatibilidad de regulaciones y normas en beneficio de empresas y consumidores; promover una mayor cooperación que facilite la actividad empresarial en sectores como energía, automotriz, transporte, servicios financieros y tecnología; reducir los costos asociados a las reglas de origen de los bienes comerciados entre nuestros países; ampliar el acceso a mercados, facilitando corredores multimodales y atacando cuellos de botella en nuestras fronteras, y explorar las posibilidades de armonización de aranceles externos en sectores específicos.

Ante el binomio seguridad-flujo de bienes y personas, la ASPAN plantea como objetivos: instrumentar estrategias comunes en materia de seguridad fronteriza (viajeros y bienes) y bio-protección; mejorar la protección de infraestructura crítica e implementar criterios comunes de respuesta ante emergencias; intensificar y modernizar la seguridad aérea y marítima, así como mejorar los mecanismos de cooperación en materia de inteligencia.

En mi opinión, la ASPAN representa un importante paso hacia el cumplimiento de los objetivos arriba mencionados. No es, ni pretende ser, la solución a todos los problemas individuales y colectivos que enfrentamos los países de la región. Constituye un marco de cooperación realista y de sentido común para enfrentar algunos de nuestros principales desafíos de mejor manera y sin hacer de lado la diversidad que nos caracteriza.