
Hacia la construcción de una asociación entre los países de América del Norte

*Federico Salas**

Una de las iniciativas de política exterior más novedosas y visionarias adoptadas durante la administración del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León se refiere a la construcción de una asociación entre los países de América del Norte, que vaya más allá de los vínculos comerciales. La relevancia de esta propuesta reside tanto en su sencillez como en su potencial. Por un lado, parte del hecho, innegable y contundente, de que las economías y las sociedades de Canadá, Estados Unidos y México se han vuelto cada vez más interdependientes. Por el otro, busca impulsar los esquemas de cooperación trilateral ya existentes y abrir nuevos espacios de colaboración que los complementen.

Antecedentes

La idea de fomentar un mayor acercamiento trilateral en América del Norte se origina en el encuentro que sostuvo la secretaria de Relaciones Exteriores de México con la secretaria de Estado de Estados Unidos y con el ministro de Relaciones Exteriores de Canadá, en el marco de la Cumbre de Las Américas, celebrada en Santiago de Chile en abril de 1998. En esa ocasión, los tres cancilleres de América del Norte reconocieron que el comercio, la cultura, los

*Embajador. Coordinador general de asesores, SRE.

viajes, los lazos familiares y el ciberespacio transfronterizo habían impulsado un acercamiento cada vez más estrecho entre sus respectivas sociedades. Por consiguiente, se propusieron fomentar una mayor comunicación entre ellos mismos, a través de reuniones periódicas para reflexionar sobre la región de América del Norte. Estos encuentros serían tanto *ad hoc*, es decir específicamente de los tres cancilleres, como en el marco de otros encuentros en los cuales coincidieran; así, por ejemplo, podría ser el caso de las reuniones de organismos multilaterales.

A partir de entonces, empezaron los preparativos para lo que sería la primera reunión trilateral a nivel de cancilleres, con el objeto de dar un impulso formal a la iniciativa y construir el andamiaje institucional necesario para que ésta pudiera consolidarse. Así, a iniciativa de la secretaria de Estado, Madeleine Albright, se convocó a una reunión que tendría lugar en Santa Fe, Nuevo México, en agosto de 1998. Si bien ese encuentro tuvo que cancelarse,¹ en los meses previos los equipos de las tres Cancillerías avanzaron significativamente en la definición de lo que sería la agenda de un primer encuentro de esta naturaleza. Además, se tomó la decisión de programar un encuentro especial de los tres titulares de relaciones exteriores, en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que tuvo lugar en Nueva York, en septiembre de ese mismo año de 1998.

Desarrollo de la iniciativa

Los trabajos preparatorios a los que se ha hecho referencia permitieron dejar en claro varias cuestiones importantes con relación a la idea de conformar una asociación de América del Norte. En primer lugar, se hizo evidente que existía un marcado interés por parte de los tres países para avanzar firmemente hacia la consolidación de un mecanismo, flexible e informal, que permitiera potenciar las ventajas de la cooperación trilateral. En segundo lugar, también quedó de manifiesto la existencia de un sinnúmero de instancias de cooperación trilateral, tanto gubernamental como académica, del

¹ Actos terroristas en contra de sedes diplomáticas estadounidenses en África obligaron a la secretaria Madeleine Albright a visitar dicha región.

sector privado o de organizaciones no gubernamentales, que delineaban el perfil de una asociación norteamericana, pero que carecían de vasos conductores que les permitieran fortalecer sus objetivos. En otras palabras, existía *de facto* una asociación trilateral, aunque ésta no estuviera formalmente definida. Como resultado de lo anterior, un tercer elemento que surgió de los trabajos preparatorios se refirió a la importancia de que las tres Cancillerías se constituyeran en “facilitadoras” de esquemas trilaterales, sin pretender encasillar a las instancias ya existentes. Para ello, se propuso la idea de contar con un documento declarativo que decantara los objetivos que perseguían los tres cancilleres.

En consecuencia, durante el encuentro de Rosario Green, Madeleine Albright y Lloyd Axworthy en Nueva York, en septiembre de 1998 —el primero en más de diez años entre los cancilleres de los países de América del Norte—, se abordaron temas relacionados con las oportunidades de concertación en la región, abiertas por la liberalización comercial. Se acordó, asimismo, fomentar programas de intercambio académico y profesional, como una forma idónea de impulsar el conocimiento mutuo y de promover la reflexión y el análisis de lo trilateral en América del Norte.

En términos más concretos, los cancilleres de los tres países se comprometieron a explorar la posibilidad de desarrollar conjuntamente proyectos de cooperación, tanto dentro de la región de América del Norte como hacia terceros países. Cabe destacar que ésta había sido una iniciativa mexicana, y que correspondió a México impulsar la concertación, a nivel de los tres países, de un esquema de cooperación realista, viable y a corto plazo. También, durante el encuentro se planteó la conveniencia de estudiar la oportunidad de contar con una mayor coordinación trilateral que permita a los países de América del Norte afrontar los desastres naturales dentro de la región así como en otros países.

Cabe destacar que en este primer encuentro, al igual que en los sucesivos, también se destinó una parte del tiempo al intercambio de puntos de vista sobre temas relacionados con la situación internacional en su conjunto, y no necesariamente vinculados con la agenda trilateral. De esta manera, se generó un nivel de diálogo político privilegiado con relación a aquellas cuestiones que son de particular interés para cada uno de los tres países, en un ámbito que, además de cordial, facilitó la franqueza.

A partir de este primer encuentro, los cancilleres de los tres países de América del Norte han celebrado tres adicionales: dos en Nueva York, también en el contexto de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en septiembre de 1999 y del 2000, así como una reunión especial que tuvo lugar en Santa Fe, Nuevo México, en agosto del 2000. Cada reunión ha estado precedida de varias sesiones preparatorias, encabezadas por los tres funcionarios especialmente designados para este propósito por parte de cada Canciller. A continuación señalaré los principales logros que se han alcanzado como resultado de esta iniciativa.

Resultados

Como se mencionó con anterioridad, desde la primera reunión de planeación, en 1998, se abrió la posibilidad de contar con un documento declarativo que orientara la iniciativa de crear una asociación en América del Norte. De esta manera, por mandato de los cancilleres, se negoció la elaboración de una importante Declaración Marco que fue suscrita por los tres ministros durante el encuentro de Nueva York, en 1999. Dicho documento expresa el sentido y la orientación de la asociación propuesta, a partir del reconocimiento de que existe ya un flujo importante de cooperación trilateral entre las comunidades, los gobiernos, locales y nacionales, las empresas y las universidades e instituciones culturales de América del Norte. La relevancia de la Declaración Marco radica en que subraya la importancia de construir sobre las bases existentes, fomentando un enfoque cooperativo. Además, dicho documento identifica problemas comunes, como la degradación ambiental, el cambio climático, la delincuencia organizada y el narcotráfico, al respecto de lo cual señala que su solución requiere de enfoques comunes y un diálogo constante, que establezcan confianza, fomenten la cooperación y acrecienten la seguridad ciudadana.

Sin embargo, la Declaración también manifiesta que en el contexto de la iniciativa trilateral se apoyarán y fomentarán nuevos esfuerzos de cooperación, así como aquellos que ya están siendo instrumentados, todo ello con respeto a la soberanía de cada nación, pero conscientes de los lazos que ya vinculan a los tres países.

Como un primer paso significativo para hacer realidad los compromisos de la Declaración Marco, en la misma reunión de septiembre de 1999 en Nueva York, los tres ministros suscribieron un Memorándum de entendimiento sobre cooperación internacional para el desarrollo, el cual constituye el primer acuerdo no comercial de carácter trilateral en América del Norte. En dicho documento, los tres gobiernos identificaron áreas para la coordinación de actividades y el intercambio de información. Asimismo, tomaron la decisión de identificar un proyecto piloto a fin de dar un sentido práctico al Memorándum. En este sentido acordaron considerar esquemas de cooperación en agua potable en América Central, particularmente a la luz de los esfuerzos de reconstrucción como consecuencia de la devastación que sufrió esa región por el huracán Mitch.

Un avance adicional en términos de cooperación trilateral que se puso de manifiesto en esa ocasión se vincula con la colaboración llevada a cabo por expertos de los tres países en materia de reconversión informática hacia el año 2000, con el objeto de prepararse para afrontar los problemas potenciales que se vislumbraban para el cambio de año. Además, se discutieron esquemas para integrar a grupos de mujeres en temas de la nueva relación trilateral, para promover la cooperación en materia ambiental, para desarrollar corredores de transporte en América del Norte y para ampliar los programas existentes de intercambio educativo y cultural. Finalmente, los tres cancilleres acordaron colaborar y sumar esfuerzos con el propósito de garantizar el éxito de la Conferencia de jóvenes profesionales de América del Norte, convocada por Canadá para celebrarse en agosto del 2000.

Los ministros también discutieron —como había quedado acordado desde un año antes— un amplio abanico de temas internacionales, así como los mecanismos a través de los cuales agendas, intereses y objetivos comunes podrían ser alcanzados de manera trilateral o multilateral. En este sentido, se comprometieron a instruir a sus respectivas delegaciones ante la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos y otros foros regionales e internacionales para que realicen consultas frecuentes.

Una decisión adicional adoptada en Nueva York, en 1999, fue la de buscar un espacio en las agendas de los tres ministros

para llevar a cabo un encuentro exclusivamente dedicado a la iniciativa trilateral. De esta manera, se empezó a trabajar en la posibilidad de realizar dicha reunión en Santa Fe, Nuevo México, en el verano del año 2000.

Con miras a la preparación de este encuentro y para avanzar así en la consolidación de la iniciativa, se tomó la decisión de dar concreción a dos ideas que habían circulado de manera informal pero que necesitaban llevarse a la práctica: la primera fue enlazar virtualmente a las Cancillerías de los tres países, a fin de contar con una página de internet anexa a los sitios de cada una de ellas. El objetivo de dicho empeño sería proporcionar a los ciudadanos de América del Norte información actualizada sobre cada uno de los países y sobre el creciente acercamiento trilateral. La página serviría, también, como depósito de información relacionada con la asociación de Norteamérica y, de este modo, se convertiría en un recurso valioso para quienes buscan información sobre la región.

La segunda idea fue consolidar un inventario de las organizaciones gubernamentales al igual que las de carácter no gubernamental que trabajan en una amplia variedad de temas en el ámbito trilateral. Como se ha señalado, desde que se lanzó la iniciativa de la asociación de América del Norte, se detectó la existencia de un número significativo de esquemas trilaterales de todo tipo; sin embargo, no se tenía una noción clara de este universo. Por consiguiente, en un esfuerzo conjunto de parte de las tres Cancillerías, se elaboró un inventario de las iniciativas de cooperación trilateral existentes en América del Norte. El inventario —que forma parte del contenido de la página de internet ya mencionada— contiene un acervo de mecanismos en áreas como la educación, la cultura, el medio ambiente, la salud, el turismo, el comercio, la transportación, la ciencia y la tecnología. Identifica, además, aquellas iniciativas que vinculan a los tres países por la vía de asociaciones profesionales o industriales y de jóvenes, así como otras de naturaleza política. Es claro, sin embargo, que debido a la propia dinámica de la vinculación entre los tres países, ese tipo de mecanismos e iniciativas irá en aumento; así, en el futuro, el inventario elaborado se beneficiará con nuevas incorporaciones.

Con estos dos proyectos consolidados, los tres cancilleres se reunieron en Santa Fe el 11 y 12 de agosto del 2000. La agenda del encuentro fue amplia y se concentró en revisar el nivel de desa-

rollo que guarda la asociación de América del Norte y en explorar cómo los pueblos de México, Estados Unidos y Canadá se pueden beneficiar aún más de la creciente relación trilateral.

En esa ocasión, además de dar un impulso renovado a proyectos como los contenidos en el Memorándum de entendimiento sobre cooperación, los ministros también discutieron la importancia de avanzar todavía más en los enfoques trilaterales destinados a la prevención de desastres naturales. Identificaron, de esta manera, la necesidad de incrementar la comunicación y el intercambio de información entre las dependencias y agencias de los tres países encargadas de las labores de prevención en esta materia. Asimismo señalaron la necesidad de fortalecer su capacidad para proveer asistencia complementaria a otros países, con respecto a lo cual se comprometieron a elaborar un inventario de recursos disponibles para responder a los desastres naturales, así como de las agencias que trabajan en este campo en las naciones susceptibles de recibir este tipo de ayuda.

Otro aspecto de especial relevancia discutido en este encuentro se refiere a los importantes progresos alcanzados en los campos de la educación y la cultura. De esta manera, los ministros dieron a conocer el patrocinio, por parte de cada uno de sus tres gobiernos, de la primera exhibición de arte virtual del mundo, denominada "Perspectivas de América del Norte", la cual será inaugurada el Día Internacional de los Museos, el 8 de febrero del 2001. La exhibición utilizará arte paisajista para comparar y contrastar las historias y configuraciones culturales de los tres países.

Adicionalmente, y también en el ámbito cultural, los tres gobiernos decidieron mejorar las oportunidades para la colaboración y el intercambio artístico y educativo, al auspiciar una conferencia sobre "El arte en Las Américas", en Nueva York, en marzo del 2001; al apoyar una red regional de directores de museos; y al mejorar la base de datos y servicios de intercambio de información en línea de la llamada Red de Liderazgo Educacional (El Net) trilateral. Esta red ofrece un espacio dinámico de colaboración y de reunión para que individuos y organizaciones tengan acceso a la información y desarrollen asociaciones entre estudiantes, profesores y administradores de los tres países.

Un aspecto particularmente importante que se deriva del encuentro de Santa Fe es la determinación de continuar desarro-

llando una visión de América del Norte de acuerdo con los objetivos plasmados en la Declaración Marco. Así, los tres cancilleres acordaron elaborar una ruta crítica acerca de la situación que guarda la asociación en América del Norte y sugerir nuevas tareas. También coincidieron en la necesidad de expandir las redes de contacto entre los gobiernos y entre las sociedades. En este sentido, apoyaron la idea de convocar a una conferencia de diversos líderes en distintos campos de los tres países para examinar las maneras de avanzar en esta importante asociación en los próximos años.

Un mes después de la reunión de Santa Fe, los tres ministros se reencontraron en Nueva York para renovar el impulso a los acuerdos adoptados con anterioridad. De esta manera se ha buscado generar un impulso que trascienda la gestión personal de los cancilleres, e incluso de los gobiernos que representan, para lograr consolidar el esquema de cooperación que ha animado la iniciativa desde su concepción.

Conclusiones

Tal vez aún sea prematuro emitir un juicio sobre el valor y los alcances de la idea de construir una asociación entre los países de América del Norte. Sin embargo, resulta a todas luces claro lo mucho que se ha avanzado. Sin duda, el potencial para consolidar un esquema más amplio, más profundo y de mayor alcance queda como un legado importante para quienes reciban la estafeta en el futuro.

Es evidente, en todo caso, que el logro alcanzado más importante es el de legitimar y dar viabilidad a la idea de una concertación trilateral en rubros que no se limitan a lo económico-comercial. Como ya se afirmó, y como lo evidencia el inventario de cooperación, existe ya una gama muy amplia de instancias de colaboración entre los países de América del Norte, lo cual demuestra tanto la oportunidad de la iniciativa como sus ventajas para coadyuvar a fomentar este tipo de nexos trilaterales.

Además de consolidar algunos de los proyectos que ya se han planteado, como es el caso de un esquema de colaboración más acabado en materia de asistencia en caso de desastres naturales, quedaría pendiente realizar una reflexión más profunda sobre la

idea misma de América del Norte. La propuesta de efectuar una conferencia trilateral para lograr este objetivo, que emana de una idea mexicana, constituirá, no cabe duda, un paso significativo en esta dirección. De igual manera, conviene considerar la oportunidad de elevar el nivel de la iniciativa al de los presidentes de México y de Estados Unidos y del primer ministro de Canadá. Ello contribuirá a apuntalar el respaldo político necesario para que la asociación en América del Norte se consolide y se amplíe.

En suma, y como lo afirma la Declaración Marco, “mediante el entendimiento, la confianza y el compromiso mutuos, nuestros pueblos están preparados para iniciar una nueva era de cooperación y de progreso social y económico en la cual basaremos nuestra prosperidad”. En esta frase queda planteado el reto futuro para una asociación entre los países de América del Norte.
