

*Robert Pastor**

El futuro de México en América del Norte: Su tercer desafío

Sumario: I. Introducción. II. El renacimiento de América del Norte. III. Evaluando el TLCAN. IV. La Agenda de América del Norte. V. El tercer desafío. VI. Bibliografía.

I. Introducción

México inició su viaje a la independencia en 1810. Cien años más tarde, comenzó una lucha por la justicia social, y un siglo después - en 2010 - se encuentra en medio de un tercer desafío, definir a América del Norte y redefinirse a sí misma como una de las tres naciones soberanas de la región. Al igual que los dos viajes anteriores hacia la independencia y la revolución social, el camino hacia América del Norte probablemente sea largo e incierto, pero será de igual forma trascendental. Si tiene éxito, México se transformará no sólo a sí misma y a la región, sino que también transformará al mundo, tan profundamente como cuando rompió las cadenas del colonialismo y dio sentido a la frase “justicia social”.

A través de este ensayo discutiremos primeramente sobre la aparición de la idea revolucionaria de “América del Norte”, evaluaremos el desempeño del Tratado de Libre Comercio (TLC), plataforma sobre la cual se ha construido una nueva región. Posteriormente esbozaremos una visión del futuro y los pasos que se necesitan para llegar a este.

* Profesor y Director fundador del Centro de Estudios para América del Norte de la American University. Fue Consejero de Seguridad Nacional para Asuntos Latinoamericanos (1977-81), consultor de los Departamentos de Defensa y Estado de Estados Unidos, profesor en El Colegio de México y profesor visitante en la Universidad de Harvard, donde recibió su Doctorado en Gobierno. Es autor de diecisiete libros, dentro de los cuales se encuentran *The North American Idea*; *Toward a North American Community: Lessons from the Old World for the New*; entre otros.

* A lo largo de este artículo, el término “norteamericano” se utiliza en su sentido más amplio, para referirse a la región de América del Norte y sus habitantes, no como sinónimo de estadounidense [N. de la T.].

II. El renacimiento de América del Norte

¿Hace cuanto tiempo que existe “la idea de América del Norte”? Al escuchar a los críticos de la cooperación norteamericana*, uno podría pensar que los tres países fueron hechos por el Creador de tal forma que sus fronteras interiores se encontraran en el Río Grande y en el paralelo 49.

De hecho, la historia comenzó hace unos 65 millones de años cuando un enorme asteroide de unos diez kilómetros de diámetro, que avanzaba por el espacio desde el comienzo de los tiempos a una velocidad de unos 96,500 kilómetros por hora, chocó con la punta norte de la península de Yucatán. Los contornos geográficos del nuevo continente fueron definidos por dicha explosión de 100 megatones y por la lenta aparición de las Montañas Rocosas que vació el continente del Mar de Bearpaw que previamente lo había dividido en dos largas y delgadas islas.

El código genético del continente se compone de capítulos geográficos, comerciales y tecnológicos que conectan a los tres países y de capítulos como el colonialismo europeo y el nacionalismo que dividen a la región. América del Norte es el producto de esta herencia contradictoria.

Cuando pensamos en la migración humana hacia América del Norte, por lo general comenzamos con el impresionante viaje de Cristóbal Colón en 1492, que sin embargo fue recibido por los herederos de los que llegaron miles de años antes provenientes en su mayoría de Eurasia. El nombre “América”, por otra parte, no procede del explorador genovés, sino de un florentino llamado Américo Vesputio, cuya carta acerca de sus exploraciones del nuevo mundo llamó la atención de un impresor alemán, quien publicó un mapa en abril de 1507 con su nombre en el nuevo continente descubierto entre Europa y Asia. Treinta años más tarde, otro geógrafo, Gerardo Mercator, publicó un mapa que separaba al nuevo continente en dos y así nació la idea de “América del Norte,” que era en realidad “*Americae Paras Septentrionalis.*”

Los tres colonizadores europeos - España, Inglaterra y Francia - dieron forma a cada parte de América del Norte a su semejanza, pero la civilización indígena de México, que era tan avanzada como la europea en ese momento, ayudó a definir al país al menos tanto como lo hizo España. Los Estados Unidos de América fue el primero de los tres países en declarar su independencia, estableciendo firmemente los principios democráticos primeramente implantados por los colonos Ingleses. El “grito” mexicano vino después, y sus instituciones reflejaron la estructura jerárquica del colonialismo español y del poder de la Iglesia, la oligarquía terrateniente y el ejército. Por último, Canadá, que se encontraba conforme con ser parte de la madre patria en Inglaterra, se trasladó poco a poco

a la independencia, comenzando con el establecimiento del Estado de Dominio en 1867.

Al comienzo del siglo XIX, México era la más rica de las tres entidades, y su población era mayor que la de los Estados Unidos; para principios del siglo XX, este último se había convertido en una de las más grandes potencias industriales del mundo, con una población de 75 millones de personas – casi seis veces mayor que la de México y quince veces la de Canadá. El creciente poder de los Estados Unidos llevó a México y a Canadá a buscar la manera de protegerse contra el coloso de en medio.

En 1985, cuando el primer ministro Brian Mulroney propuso un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, y en 1990, cuando el presidente de México, Carlos Salinas, propuso ampliar el acuerdo para incluir a México, el producto interno bruto de los Estados Unidos era veinte veces mayor que el de México y diez veces más grande que el de Canadá. La asimetría, ya sea basada en la riqueza o el poder, sigue siendo la característica definitoria de la relación de los tres estados de América del Norte, y la historia ha reforzado este desequilibrio. En contraste con Europa, donde sus guerras catastróficas impulsaron a los postlíderes de la Segunda Guerra Mundial a unificarse, América del Norte ha sido dividida por su historia y, concretamente, por la memoria de los conflictos del siglo XIX.

Seymour Martin Lipset escribe: “los estadounidenses no lo saben, pero los canadienses no pueden olvidar que dos naciones, y no una, fueron las que surgieron de la Revolución Americana”. Estados Unidos emergió confiado y orgulloso de su revolución, y Canadá se definió en gran medida como “esa parte de la Norteamérica Británica que no apoyó la Revolución [estadounidense]”.¹ En 1812, los Estados Unidos intentaron sin éxito el anexo de Canadá, y el temor de que el formidable ejército de la Unión (1865) pudiera caminar hacia el norte para volver a intentar expulsar a los británicos, fue la razón principal por la cual los canadienses buscaron la independencia y por la que los británicos la aceptaron en forma de Dominio bajo el Imperio Británico en 1867. (Ambos juzgaron correctamente que era menos probable que los Estados Unidos iniciaran una guerra contra una Canadá independiente).²

Los canadienses se mantuvieron precavidos respecto a mantener una relación estrecha con los Estados Unidos. En 1911, el Primer Ministro de Canadá perdió

¹ Seymour Martin Lipset, *Continental Divide: The Values and Institutions of the United States and Canada* (N.Y.: Routledge, 1991)

² Michael Howlett, Alex Netherton y M. Ramesh, *The Political Economy of Canada: An Introduction* (N.Y.: Oxford University Press, 1999), p. 163.

una elección debido a la celebración de un acuerdo de libre comercio con el país vecino. Treinta y siete años más tarde, el Primer Ministro William Lyon McKenzie King se negó, en el último minuto a aprobar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, evidentemente temiendo un resultado político similar.

Después de haber perdido una guerra y un tercio de su territorio en el siglo XIX y tras haber sufrido varias intervenciones militares al comienzo del siglo XX, la desconfianza de México hacia los Estados Unidos fue más profunda que la de Canadá. Debido a que era menos estable, próspero y democrático, México también cargó con un sentir más fuerte de inferioridad. Por esta razón, cualquier propuesta de los Estados Unidos para reducir las barreras comerciales o puestas a la inversión se enfrentó por lo general con un rechazo brusco, cuando los funcionarios se dignaban a responder.³

El fundamento de una relación más distante con los Estados Unidos fue claramente expresada por un joven intelectual de la década de 1980. “En el caso de dos naciones tan dispares en tamaño, poder y riqueza como México y los Estados Unidos”, escribía Jorge G. Castañeda, “el peso de la superioridad económica puede ser aplastante y puede conducir a una pérdida permanente de los atributos importantes de la soberanía y la identidad cultural.” Castañeda, quien se convertiría en Ministro de Relaciones Exteriores de México durante los dos primeros años de la administración de Vicente Fox (2000-02), creyó que la integración podría llevar a un “servilismo político en la política exterior y los asuntos internos, así como a un desvanecimiento progresivo de la hasta ahora vigorosa personalidad cultural del país.” México, temía, podría llegar a ser “menos mexicano”, y por lo tanto la mejor política exterior era mantener a Washington a distancia.⁴

Dada la historia y el desequilibrio en el poder, tal vez la única manera de llegar a un Tratado de Libre Comercio de América del Norte era que los vecinos de Estados Unidos llevaran la iniciativa. Por supuesto, eso fue lo que ocurrió, cuando Canadá comenzó la propuesta a mediados de la década de 1980. En la década de 1970, el Partido Liberal bajo Pierre Trudeau había dado al nacionalismo canadiense una ventaja que hizo que muchos ciudadanos estuvieran orgullosos y que otros se mantuvieran muy inquietos. Las elec-

³ En la década de 1970, la Administración del Presidente Carter propuso una serie de posibles acuerdos para minimizar las controversias comerciales, y Ronald Reagan, durante su campaña y su administración, también propuso un “Acuerdo de América del Norte,” un tratado de libre comercio.

⁴ Robert Pastor y Jorge Castañeda, *Limits to Friendship: The US and Mexico* (N.Y.: Alfred A. Knopf, 1988).

ciones nacionales de 1984 llevaron al Partido Progresista Conservador de Brian Mulroney al poder con una gran mayoría, y con la nueva creencia de que una estrategia más orientada a la exportación era esencial para la economía canadiense.

El presidente Ronald Reagan respondió positivamente a la propuesta de Mulroney para un tratado de libre comercio y ambos gobiernos negociaron y firmaron un acuerdo en 1988. En el mismo año, Mulroney ganó la reelección y el tratado de libre comercio se debatió acaloradamente con los Liberales, quienes se oponían firmemente.

La transformación del libre comercio en México, liderada por su presidente Carlos Salinas, fue aún más sorprendente que el de Mulroney. México tenía una historia de nacionalismo defensivo, especialmente dirigido a su vecino, la cual siempre fue más estridente que la de Canadá. A mediados de la década de 1970 y a principios de 1980, México restringió fuertemente la inversión extranjera y aumentó el papel del Estado en la economía. Cuando la crisis de la deuda amenazaba con la quiebra del país en 1982, sus líderes reevaluaron la estrategia de desarrollo y se embarcaron en una política orientada a la exportación. El gobierno impuso la disciplina fiscal, redujo fuertemente los aranceles y las limitaciones a la inversión extranjera y privatizó empresas estatales.

Cuando Salinas llegó al poder en diciembre de 1988, comprendió que el éxito de la economía mexicana dependía de si podría reducir su deuda y atraer grandes sumas de inversión privada. Fue primero a Europa Occidental, pero encontró a los gobiernos enfocados en ayudar a Europa del Este después del final de la Guerra Fría. Se fue posteriormente a Japón, pero los encontró muy prudentes en cuanto a desafiar a los EE.UU. en su vecindario. Meditó su siguiente paso, dándose cuenta de que la apertura de la economía mexicana en los últimos cinco años la había dejado vulnerable a los actos proteccionistas arbitrarios de los Estados Unidos, y que el Tratado de Libre Comercio Canadiense, que acaba de concluirse, había abordado esa preocupación. Por lo tanto, miró hacia Washington buscando un acuerdo de libre comercio y la llave que presumiblemente abriría la puerta de la inversión extranjera.⁵

El TLCAN se convirtió en el primer borrador de una constitución de América del Norte, pero se definió en términos muy estrechos y de tipo comercial. Su objetivo era eliminar todas las barreras al comercio y a la inversión, así como ni-

⁵ Este resumen de los puntos de vista de Carlos Salinas sobre el comercio se deriva de las numerosas entrevistas que el autor tuvo con el ex Presidente de 1979 a 1994, y en particular durante el período 1989-1992, cuando su opinión sobre el TLCAN tomó forma

velar el terreno de juego en materia de adquisiciones, telecomunicaciones, banca, servicios y otros sectores.⁶ Para asegurar el mercado, los tres gobiernos crearon un mecanismo de solución de controversias de vanguardia. En lugar de tratar de establecer una institución para la negociación de la reducción o la armonización de las políticas, como hizo la UE, el TLCAN seleccionó unos pocos sectores y armonizó las políticas. El acuerdo fue un mínimo que reflejó el temor de Canadá y México de ser dominados por los EE.UU. y la antipatía de este último hacia la burocracia y las organizaciones supranacionales. Se trataba de una “mano invisible”, un marco liberal clásico, cuyo principal objetivo fue la eliminación de los obstáculos al comercio.

Al mismo tiempo, marcó un enfoque diferente de los tres países sobre la “idea de América del Norte”. Con el fortalecimiento de la Unión Europea y el surgimiento de Asia como una región dinámica, los tres países de América del Norte tuvieron interés en crear una plataforma que pudiera competir con otras regiones. El doble beneficio del TLCAN fue que permitió que los países de la región repensaran, al mismo tiempo, sobre su lugar en el mundo y sobre la relación de cada uno con sus vecinos.

III. Evaluando el TLCAN

Existe una vasta literatura sobre las consecuencias del NAFTA, que refleja en gran medida el debate que lo precedió.⁷ En una revisión inteligente del debate sobre el TLCAN, Sidney Weintraub muestra que muchos de los argumentos, tanto de los defensores como de los opositores, utilizan criterios similares – relacionados con la balanza de pagos o el aumento y la pérdida de puestos de trabajo. Weintraub argumenta persuasivamente que estos criterios son engañosos y que una evaluación más útil de los avances del TLCAN se basaría en su efecto sobre el comercio total, la productividad, la especialización intra-in-

⁶ Para obtener una descripción y un análisis preliminar del TLCAN, ver Pastor, R.A. *Integration with Mexico: Options for U.S. Policy* (Washington, D.C.: Twentieth Century Fund, 1993); y ver Hufbauer, G.C. and Schott, J.J. *NAFTA: An Assessment* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1993, edición revisada).

⁷ Para una revisión de la literatura, ver Pastor, R.A. *Toward a North American Community: Lessons from the Old World for the New* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2001), Capítulo 4; Para una excelente revisión del acuerdo original, ver Hufbauer and Schott *NAFTA: An Assessment*; Grayson, G. *The North American Free Trade Agreement: Regional Community and the New World Order* (Lanham, Md.: University Press of America, 1995); Orme, W.A.Jr. *Understanding NAFTA* (Austin: University of Texas Press, 1996).

dustrial, la competitividad industrial, los efectos ambientales y la construcción institucional.⁸

Con respecto a los objetivos principales del TLCAN sobre el comercio y la inversión, el acuerdo ha sido un éxito rotundo. En 1993, los aranceles de México promediaron alrededor de un 10 por ciento, 2.5 veces los de los Estados Unidos. En 1999, los aranceles de México cayeron un 2 por ciento, mientras que las licencias de importación y otras barreras no arancelarias fueron eliminadas. Las barreras arancelarias sobre los productos agrícolas sensibles fueron retiradas en 2008.

Las tres economías se conectaron en mayor medida. Más empresas nacionales se convirtieron en norteamericanas, produciendo y comercializando sus productos en los tres países. Los primeros siete años del TLCAN constituyen el período de mayor expansión del comercio y de creación de empleo en los Estados Unidos. El Tratado no se merece el crédito por la totalidad o incluso por gran parte de este crecimiento en el empleo, pero sin duda no puede ser culpado por serias pérdidas de trabajo. En un análisis econométrico de los efectos del TLCAN, el Banco Mundial estimó que a causa del mismo, para el año 2002, el PIB per cápita de México fue de 4 a 5 por ciento mayor, sus exportaciones fueron 50 por ciento más altas y su inversión extranjera directa fue 40 por ciento más elevada.⁹

Dado que el tamaño de la economía de los EE.UU era mucho mayor, el efecto del TLCAN sobre este fue mucho menor y mucho más difícil de medir. Sin embargo, si uno se concentra sólo en el aspecto laboral, el empleo en los Estados Unidos aumentó de 110 millones en 1993 a 137 millones en 2006, mientras que en Canadá se elevó de 12.9 millones a 15.7 millones. La producción manufacturera de los EE.UU. ascendió en un 63% entre 1993 y 2006.¹⁰ El sector internacional de las tres economías se mantuvo en crecimiento y las empresas orientadas a la exportación pagaron salarios de 13 a 16 por ciento más altos que el promedio nacional.¹¹

Sobra decir que como el mercado se amplió y la competencia se hizo más intensa, hubo más ganadores y perdedores; pero como consumidores, todos los norteamericanos se beneficiaron con más posibilidades de elección, mayor calidad y productos menos costosos.

⁸ Sidney Weintraub, *NAFTA at Three: A Progress Report* (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 1997, capítulo 2.

⁹ Daniel Lederman, et. al., *Lessons from NAFTA* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2005), p. 2, 60.

¹⁰ Canadian-American Business Council, citando a Schwab, 7 de abril de 2008.

¹¹ Hufbauer and Schott, 38-41.

El comercio fue más que triplicado, la inversión extranjera directa (IED) creció más de cinco veces y los temores de algunos canadienses y mexicanos de que Estados Unidos iba a comprar sus economías resultó ser falsa. A pesar del crecimiento de la IED, la participación de EE.UU. en México y Canadá disminuyó. Al mismo tiempo, Canadá y México se convirtieron en las dos principales fuentes de importación de energía en los Estados Unidos.

Las exportaciones intrarregionales como porcentaje del total de exportaciones – un índice de integración – aumentaron de aproximadamente el 30 por ciento en 1982 al 57 por ciento en 2001. Al igual que en la industria automotriz – que constituye casi el 40 por ciento del comercio norteamericano – la mayor parte de este intercambio es bien intraindustrial o intra-empresarial – otros dos indicadores de una economía cada vez más integrada. Es así como muchas industrias y empresas se han convertido verdaderamente en norteamericanas.

Hay además otros signos de integración. México fortaleció su legislación ambiental, y después de setenta y cinco años de gobierno de partido único, en el año 2000, un servicio electoral altamente profesional y capacitado en parte por autoridades electorales canadienses llevó a cabo una elección que se desarrolló de forma muy reñida. El resultado fue, la aceptación sin precedentes del proceso y del resultado por parte de todos los partidos de México y por la comunidad internacional, lográndose una transferencia pacífica del poder. De hecho, la elección de México fue mucho más eficaz que la administrada en los Estados Unidos durante el mismo año.¹²

Los signatarios del TLCAN quisieron evitar intencionalmente el establecimiento de cualquier institución burocrática o supranacional. El núcleo del tratado era por lo tanto de aplicación directa o destinado a ser implementado por cada gobierno. Tanto la Comisión para la Cooperación Laboral (CCL) y la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) ofrecen a los ciudadanos, empresas, sindicatos y organizaciones no gubernamentales una vía para presentar sus quejas. En el caso del contrato de trabajo, desde 1994, la Comisión recibió 23 quejas – 14 fueron dirigidas en contra de México, siete en contra de Estados Unidos, y dos en contra de Canadá.¹³ Ambas Comisiones reflejan la cautela de sus gobiernos y nadie les ha criticado por ser demasiado agresivas o por tratar de forjar respuestas comunes sobre las cuestiones difíciles, como la contaminación en la frontera o los derechos laborales en la industria del vestido.

¹² Para un análisis detallado del sistema electoral de los tres países y sobre las maneras en que cada uno puede aportar o aprender del otro, ver Pastor, R.A. symposium editor, 'Democracy and Elections in North America: What Can We Learn From Our Neighbors?', *Election Law Journal*, Vol. 3, No. 3 (2004).

¹³ Para los informes, ver <www.dol.gov/dol/ilab/public/programmes/nao>; también ver: <www.naalc.org>

Durante la última década, México pasó de una economía dependiente del petróleo a una economía urbana basada en las exportaciones manufactureras. El impacto en Canadá también fue bastante pronunciado. El TLCAN profundizó su dependencia sobre el mercado de los EE.UU., pero también ayudó a diversificar e internacionalizar su economía. El comercio de Canadá, como porcentaje de su PIB, aumentó de 52.4 por ciento en 1990 al 74.2 por ciento en 1999 – convirtiéndolo en el país más orientado al comercio dentro del G-7/8.¹⁴

En cuanto a los Estados Unidos, su comercio total como porcentaje del PIB aumentó en un 25 por ciento durante la década de 1990. Dado el tamaño de la economía de EE.UU. y el rápido crecimiento del mercado laboral en la década de 1990, los que predijeron la pérdida sustancial de puestos de trabajo estaban equivocados. Mientras que México y Canadá se volvieron más dependientes de Estados Unidos – llegando al 90 por ciento de su comercio y con las exportaciones representando el 35 por ciento de su PIB – Estados Unidos también se hizo más dependiente de sus países colindantes. Más de un tercio del total de su comercio lo lleva a cabo con sus dos vecinos.

Una evaluación del TLCAN no debe limitarse sólo a los criterios comerciales y de inversión o a los acuerdos paralelos. Hay que ver al Tratado como el centro de un proceso único de integración social y económica, y como un esfuerzo por redefinir la relación entre los países avanzados y el país en desarrollo.

El flujo de personas, culturas, tradiciones culinarias, música y deportes a través de las dos fronteras se ha acelerado aún más que el comercio de bienes y servicios. En 1996, el primer destino para la mayoría de los turistas estadounidenses en el extranjero fue México; llegando a una cifra de 20 millones de personas. El segundo destino más popular para turistas estadounidenses fue Canadá; viajaron un total de 13 millones de personas. En 2003, tuvo lugar el mismo patrón, aunque menos estadounidenses viajaron al extranjero – de los cuales sólo 15.8 millones viajaron a México. De los millones de turistas que visitan los Estados Unidos cada año, la gran mayoría (20 millones) provienen de Canadá. La segunda fuente de turistas es México (7.5 millones en 1996 y 10 millones en 2003).¹⁵ Solamente en el año 2000, los turistas cruzaron las dos fronteras 500 millones de veces.

¹⁴ Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de Canadá, *Opening Doors to the World: Canada's Market Access Priorities, 1999* (Ottawa, 1999), 1.

¹⁵ Barbara Crosette, 'Surprises in the Global Tourist Boom,' *New York Times*, 12 de abril de 1998, IV5; Fry, E.H. *Canada's Unity Crisis: Implications for U.S.-Canadian Economic Relations* (N.Y.: Twentieth Century Fund Press, 1992), 78; Chicago Council on Foreign Relations, CIDE, y Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, 'Comparing Mexican and American Public Opinion and Foreign Policy,' 2004, 14.

El impacto más profundo vino de aquellas personas que cruzaron y se quedaron. El Centro Pew calcula que había alrededor de 28.4 millones de mexicanos – que representan dos tercios de los 44 millones de hispanos – en los Estados Unidos en 2006. Casi dos tercios de ellos han llegado en las últimas dos décadas.¹⁶ Al menos 600,000 estadounidenses que viven en Canadá tuvieron derecho a votar en las elecciones de 2004 en EE.UU. – más de los votantes de seis estados de los Estados Unidos.¹⁷

El aumento en el número de inmigrantes subestima su impacto social. Mientras que la población general de los Estados Unidos creció en un 13.2 por ciento en la última década del siglo XX, la población hispana aumentó 57.9 por ciento, y los mexicanos en un 52.9 por ciento. Alrededor del 30 por ciento de los inmigrantes que viven actualmente en los Estados Unidos son mexicanos.¹⁸ Aunque la mitad del número de hispanos viven en California y Texas, durante la última década, la población hispana de Oregón se duplicó; en Minnesota, se triplicó; en Georgia, se cuadruplicó; y en Carolina del Norte, se quintuplicó.¹⁹

Las remesas han jugado un papel cada vez más importante en la relación entre los mexicanos que viven en los Estados Unidos y sus familiares. Un informe del gobierno mexicano estima que los trabajadores mexicanos envían a sus familias unos 17 millones de dólares al día, y en el 2000, dichos envíos sumaron 6.2 mil millones de dólares –generando un total en la última década de 45 mil millones de dólares.²⁰ Una encuesta reveló que el 61 por ciento de los mexicanos tenían parientes viviendo fuera del país, sobre todo en los Estados Unidos, y el 21 por ciento de las remesas fueron recibidas de familiares que trabajan en los EE.UU.²¹

Los contornos de una nueva América del Norte son ahora visibles, y un signo de ello es la creciente literatura sobre la futura agenda para la región – más orientada a lo que el TLCAN omitió que a lo que incluyó. El presidente Vicente Fox presionó dicha agenda de forma más vigorosa a nivel gubernamental, sin

¹⁶ Pew Hispanic Center, *Statistical Portrait of Hispanics in the United States, 2006* (Washington, D.C.: Pew Center, 2006), Table 5.

¹⁷ Tara Brautigam, "As Many As 600,000 American Living in Canada Eligible to Vote in U.S. Election," *Canadian Press* (Canada.Com News), 18 de octubre de 2004.

¹⁸ Martin, P. and Midgley, E. 'Immigration: Shaping and Reshaping America,' *Population Bulletin*, Vol. 58, No. 2 (junio 2003), Population Reference Bureau, 31.

¹⁹ Guzman, B., U.S. Census Bureau, U.S. Department of Commerce, 'The Hispanic Population: Census 2000 Brief,' C2KBR/01-3, mayo 2001.

²⁰ 'Remesas de Migrantes Equivalen a 83 por ciento de la Inversión de EU en México,' *La Jornada*, 30 de octubre de 2000. Para un estimado más reciente, ver Ferriss, S. 'An Altered View of Mexican Immigrants.'

²¹ Chicago Council on Foreign Relations, CIDE y Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, 'Comparing Mexican and American Public Opinion and Foreign Policy,' 2004, 14.

embargo el Parlamento canadiense, los institutos de investigación y muchos estudiosos estadounidenses han planteado asuntos y han formulado propuestas concretas sobre hacia donde debe ir América del Norte a partir de ahora.²²

IV. La agenda de América del Norte

El comercio y las inversiones crecieron rápidamente de 1994 al 2001, y luego se desaceleraron y se detuvieron. Las restricciones sobre el tráfico fronterizo impuestas por los EE.UU. después del 11/S acrecentaron la tendencia a la baja. Si se mide el progreso mediante el examen del crecimiento del comercio, la reducción en los tiempos de espera en la frontera y el apoyo del público a la integración, el experimento de América del Norte alcanzó su punto máximo en 2001. El crecimiento del comercio en los años de Bush fue menos de la mitad del crecimiento de los siete años anteriores – 11.5% a 5.2%.²³ Los tiempos de espera se incrementaron y la opinión pública en los tres países registró un deterioro progresivo durante la Administración Bush, en parte debido a que EE.UU. no cumplió con el TLCAN en temas de gran importancia para México y Canadá, como, por ejemplo, el transporte camionero y la madera blanda.

De hecho, la integración norteamericana se estancó en los años de Bush por las siguientes razones:

- En primer lugar, China se unió a la Organización Mundial de Comercio en 2001 y sus exportaciones a los tres países de América del Norte crecieron tan rápido que en 2007 superó a México como el segundo socio comercial de bienes y servicios de los Estados Unidos.
- En segundo lugar, el 11/S introdujo barreras del tamaño de esteroides en nuestras dos fronteras al llevarse a cabo más intensas inspecciones de seguridad. Un estudio de KPMG sobre la frontera entre Estados Unidos y Canadá reveló un aumento del 20 por ciento en la demora en los cruces de frontera

²² Ver, por ejemplo, Fry, E.H. 'North American Economic Integration: Policy Options,' Policy Papers on the Americas, Vol. XIV, Studio 8 (Washington, D.C.: Centre for Strategic and International Studies, julio 2003); Goldfarb, D. 'Beyond Labels: Comparing Proposals for Closer Canada- US Economic Relations,' C. D. Howe Institute Background (Toronto, octubre 2003; <www.cdhowe.org>); House of Commons of Canada, Partners in North America: Advancing Canada's Relations with the United States and Mexico: Report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade (Ottawa, diciembre 2002, www.parl.gc.ca); y Pastor, R.A. 'North America's Second Decade,' Foreign Affairs, Vol. 83, No. 1 (enero/febrero 2004).

²³ Robert A. Pastor, *The North American Idea*, manuscript, Capítulo 1, Figura 1.9, p. 18.

hacia el sur y un aumento del 12 por ciento en los retrasos en los cruces hacia el norte desde el 11 de septiembre.

- En tercer lugar, ha habido muy poca inversión en infraestructura en las fronteras y casi ninguna en las carreteras que conectan a los tres países. Por lo tanto, las demoras son más largas y más costosas que antes del TLCAN. La industria siderúrgica ha estimado recientemente tiempos de espera para sus envíos de 5 a 6 horas, que dan como resultado un costo anual de \$300 - \$600 millones de dólares.²⁴ Otro estudio estimó que los retrasos adicionales agregan un costo de 2.7 por ciento de las mercancías.²⁵
- En cuarto lugar, las previsiones de las “reglas de origen” toman tanto tiempo que muchas empresas utilizan directamente la tarifa estándar, haciendo que el TLCAN carezca de sentido.
- Y, por último, los camiones no pueden cruzar la frontera con México. A pesar del mandato del TLCAN de 1995 para permitir que los camiones mexicanos cruzaran la frontera, los primeros camiones – empezando en 55 – cruzaron en marzo de 2008 bajo un proyecto piloto que finalmente fue detenido por el Congreso, provocando una respuesta por parte de México, de conformidad con una decisión de la Organización Mundial del Comercio. (Como punto de referencia, alrededor de 4.2 millones de camiones mexicanos llevan sus productos a la frontera cada año²⁶). Anualmente, más de 1,814 millones de kilogramos de frutas y verduras se colocan en camiones en el sur de Sonora. Cuando los camiones llegan al cruce fronterizo de Mariposa, el producto se descarga en un depósito para ser recuperado por otro camión, que se tarda unos ocho kilómetros en llevar el producto a Arizona, donde se descarga de nuevo en otro almacén y donde finalmente es recuperado por una compañía americana. Con 280 mil camiones que vienen a este paso, es necesario pensar en la ineficiencia y el costo de las tres transferencias de productos frescos que se deben realizar para cruzar una frontera.

El comercio intra-regional entre los tres países de América del Norte, como un porcentaje de su comercio mundial, aumentó del 36 por ciento en 1986 al 46 por ciento en el año 2000. A partir de ese incremento, disminuyó de forma constante hasta alcanzar el 41 por ciento en 2007.²⁷ Las piezas de automóvil, por ejemplo,

²⁴ “The Border Story – A North American Steel Industry Perspective,” febrero 2008, pp. 5-6.

²⁵ Para un resumen de los diferentes estudios, ver HDR, *Imperial Valley-Mexicali Economic Delay Study: Final Report*, 19 de noviembre de 2007, pp. 22-28.

²⁶ *The Economic Benefits of Expanding the Border-Crossing for commercial Vehicles at the Mariposa Crossing in Nogales, Arizona: Final Report*, junio 2007, p. 2-12.

²⁷ Robert A. Pastor, *The North American Idea*, manuscript, Capítulo 1, Figura 1.9, p. 19.

cruzan las fronteras ocho veces en el transcurso del montaje de un coche norteamericano. Con los sistemas de seguridad que se han añadido, con una infraestructura inadecuada y con la interrupción del transporte carretero proveniente de México, los costos de la transacción no sólo exceden los aranceles que fueron eliminados, sino que también son mucho mayores que las tarifas impuestas a los coches extranjeros que sólo tienen que entrar a los Estados Unidos una vez. Esto explica por qué la ventaja de América del Norte se ha convertido en una desventaja.

El Congreso aprobó la Iniciativa de Viaje del Hemisferio Occidental requiriendo a los ciudadanos de EE.UU., Canadá y otros a obtener pasaportes para cruzar la frontera sin apropiarse de los fondos para procesar más pasaportes. Por último, a pesar de que más de dos tercios del comercio de América del Norte cruza las fronteras por camión, y de que dicho comercio se ha triplicado, nuestros líderes han fracasado en la construcción de nuevas carreteras.

En marzo de 2005, un grupo de trabajo del Consejo de Relaciones Exteriores emitió un informe, llamado "Construyendo una Comunidad de América del Norte", el cual se atrevía a señalar recomendaciones sobre la manera de acelerar la integración económica. Los tres líderes vieron dichas recomendaciones políticamente poco realistas o indeseables y en su lugar decidieron evitar el debate público y el Congreso, buscando mantener un bajo perfil y un bajo acercamiento corporativo y burocrático. De hecho, esta iniciativa despertó temores de que el gobierno y las grandes empresas se encontraban ocultando un gran plan para socavar la soberanía estadounidense y crear una "Unión Norteamericana (UNA)". Las distintas conspiraciones vieron a la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN) como el camino a la perdición, y a la llamada superautopista TLCAN como su corredor principal. Nadie propuso una Unión Norteamericana, que habría incluido a los tres países en una sola entidad, y los únicos que hablan acerca de esta idea son aquellos que la ven como una traición y se oponen a cualquier forma de cooperación con Canadá y México.

Una tormenta imperfecta transformó el debate sobre América del Norte. Desde la derecha llegó el temor cultural de ser invadidos por los inmigrantes mexicanos. Desde la izquierda llegó el temor económico relacionado a la pérdida de empleos debido a las prácticas comerciales desleales. Los presentadores conservadores de los talk-shows empujaron la tormenta hacia adelante con sus fuertes soplos. Frente a sus ataques, el gobierno de Bush se quedó en silencio, mandando a los críticos a su sitio web, el cual negaba los mitos sin argumentar a favor de América del Norte.

Es evidente que la estrategia bilateral-dual, gradual, silenciosa y comercial de la Administración Bush fracasó en promover la integración económica y una

colaboración más estrecha entre los tres países. En su lugar, provocó una oposición nativista, pero también algunas preocupaciones legítimas. Fue un error permitir que los directores ejecutivos fueran los únicos asesores externos para la desregulación o la armonización de las normas restantes. La sociedad civil y los legisladores deben ser escuchados en estos temas, que se tratan menos de negocios que de cómo alcanzar las metas ambientales, laborales y sanitarias junto con nuestros vecinos. En segundo lugar, el libre comercio claramente no es suficiente. Los grupos que pagan el precio de una mayor competencia necesitan compartir los beneficios y deben tener una red de seguridad que incluya seguro salarial, ayuda para el ajuste comercial, asistencia educativa y asistencia sanitaria. El libre comercio tampoco es suficiente para permitir que México ingrese al primer mundo.

La estrategia bilateral dual (Estados Unidos-México; Estados Unidos-Canadá) tampoco está funcionando. Exacerba la asimetría e incita a Washington a ignorar o a imponer su voluntad, ocasionando que Ottawa y la Ciudad de México se aparten o estén a la defensiva. Dado el desequilibrio de poder y riqueza, podría ser difícil de alcanzar una verdadera relación igualitaria, pero el interés a largo plazo de los tres países es construir instituciones que compensen dicho desequilibrio. La genialidad del Plan Marshall radicó en que Estados Unidos utilizó su poder no para un beneficio a corto plazo, sino para motivar la unificación de Europa. Se necesita de este tipo de habilidad política para ir más allá de los intereses privados y los objetivos corto placistas, así como para construir una América del Norte saludable.

Hay otras razones para un acercamiento norteamericano. Si en lugar de dos gobiernos se sientan tres a la mesa, es más probable que se centren en las reglas, que en el poder; en los intereses nacionales y regionales en lugar de en los intereses de compañías o sindicatos específicos. En temas como el transporte y el medio ambiente, un diálogo tripartito podría conducir a la creación de planes para América del Norte. Incluso en temas fronterizos, los tres países podrían beneficiarse de la comparación de procedimientos y de prestarse los más efectivos.

Una estrategia para América del Norte necesita una visión basada en la sencilla premisa de que cada país se beneficia del éxito de sus vecinos y que cada uno se deteriora con los problemas o reveses de los otros. Siguiendo esta visión, parece lógico considerar un Fondo de Inversión para América del Norte, con el fin de reducir la disparidad de ingreso entre México y sus vecinos del norte. Sin tal visión, o con la visión de nuestros vecinos como el problema o parte de este, una propuesta de este tipo no tiene ningún tipo de posibilidad.

Los tres Jefes de Estado deben comprometerse a crear una nueva conciencia, una nueva manera de pensar acerca de sus vecinos y la agenda regional. Cana-

dienses, estadounidenses y mexicanos podemos ser ciudadanos de nuestros países y “norteamericanos” al mismo tiempo, así como ser realizados por esta identidad dual. Para mitigar los peligros y expandir los beneficios de un mercado más integrado y menos regulado se requieren planes e instituciones continentales. El modelo de integración de América del Norte es diferente al de Europa; respeta más al mercado y desconfía en mayor medida de la burocracia. Es mucho más pragmático, pero se necesitan ciertas instituciones para proponer una agenda y diferentes propósitos regionales, para monitorear los avances y para lograr su cumplimiento.

Con esta visión, tenemos que imaginar una Norte América diferente. El primer paso es profundizar la integración económica mediante la eliminación de las costosas y engorrosas reglas de origen, permitiendo que todos los bienes legales transiten a través de las fronteras. Para ello es necesario negociar una unión aduanera con un arancel externo común a los niveles más bajos. Esto no será fácil ya que hay otros acuerdos de libre comercio con los que habrá que reconciliarse; aún así no será tan difícil como el TLCAN, y hará que la economía de América del Norte sea más eficiente. Un pequeño paso, que podría tener un gran efecto económico, sería cumplir con el TLCAN y permitir que los camiones que cumplan con los certificados de seguridad transiten por los tres países, armonizando las regulaciones sobre el tamaño y peso de los mismos.

El segundo paso es asegurar nuestras fronteras y el perímetro continental. La mejor manera de lograrlo sería capacitando a los funcionarios canadienses, mexicanos y estadounidenses para que trabajen conjuntamente en las fronteras y en el perímetro, compartiendo información de inteligencia y eliminando la duplicación de las formas migratorias.

Otro reto es reducir la diferencia de ingreso que separa a México de sus vecinos del norte a través de la creación de un Fondo de Inversión para América del Norte. El fondo debe destinar 20 000 millones de dólares anuales para conectar el centro y el sur de México con los Estados Unidos a través de caminos, puertos y otras comunicaciones. Partiendo de la premisa de una Comunidad Norteamericana, los tres gobiernos deben comprometerse a disminuir la diferencia de ingreso y cada uno decidirá la mejor manera de contribuir a ese propósito. Dado que será el más beneficiado, México debería aportar la mitad del dinero para dicho fondo, así como realizar distintas reformas — por ejemplo, en materia fiscal, energética y laboral— con el fin de garantizar que los recursos se utilicen de manera eficaz. Estados Unidos contribuiría con el 40% de los recursos del fondo y Canadá con el 10%.

Desde la puesta en marcha del TLCAN, el norte de México ha crecido diez veces más rápido que el sur, debido a que está conectado con los mercados de

Estados Unidos y Canadá. Podemos esperar 100 años a que el sur de México se ponga al corriente o podemos ayudar a acelerar su desarrollo, teniendo consecuencias positivas en la migración y demostrando al mundo desarrollado que el libre comercio y la inversión en infraestructura son la receta para entrar en el primer mundo.

Los tres líderes deben continuar llevando a cabo reuniones cumbre al menos una vez al año y deben establecer una Comisión para América del Norte, formada por líderes distinguidos – de la academia, la sociedad civil, las empresas, los trabajadores y los agricultores, con capacidad para realizar investigaciones independientes. La comisión deberá entregar propuestas a los tres líderes y monitorear el progreso de los acuerdos. Los líderes seguirían contando con el personal de sus respectivos gobiernos, pero responderían a una agenda regional, en lugar de a una agenda bilateral dual. La comisión debe desarrollar un Plan de Transporte e Infraestructura para América del Norte y debe crear también un plan para educar a los alumnos de los tres países sobre sus diferencias y sus semejanzas, así como sobre una visión compartida. De igual forma, será necesario diseñar otros planes acerca de temas de trabajo, agricultura, medio ambiente, energía, inmigración, tráfico de drogas y fronteras.

Con el fin de educar a una nueva generación de estudiantes para que piensen como ciudadanos de América del Norte, cada país debe comenzar por apoyar una docena de centros de estudios sobre la región –comparables a los “Title VI Centers” fundados por el Departamento de Educación de los Estados Unidos, a los Centros de Estudios de la Unión Europea establecidos en las tres países y a los Centros de Estudios Estadounidenses y Canadienses fundados por el gobierno de Canadá. Los tres gobiernos deben abrir un concurso para que las universidades compitan por dichos centros y cada uno de ellos deberá educar a los estudiantes, llevar a cabo investigaciones y promover el intercambio de alumnos y profesores con otras universidades de América del Norte.

Ésta es una agenda enorme que podría transformar a América del Norte y a cada uno de los Estados que la conforman. Sin embargo, no será posible conseguirla sin una visión y no será factible sin un liderazgo real. La existencia de una Comunidad Norteamericana significa que los Estados Unidos consultarían a sus vecinos sobre asuntos importantes que los afecten. Implica que Canadá trabajaría estrechamente con México para construir instituciones basadas en reglas y para desarrollar una fórmula que disminuya la diferencia en el desarrollo. Encierra que México tendría que iniciar reformas para hacer buen uso de los recursos adicionales. De esta forma, los tres países promoverían la conciencia de poder ser tanto nacional como norteamericano.

Esta agenda es muy distinta a la de tratar de renegociar el TLCAN y es una forma muy diferente a la de mejorar las condiciones laborales y el medio ambiente reescribiendo el Tratado y amenazando con aumentar los aranceles. Los problemas laborales y ambientales deben ser parte del diálogo regional con el propósito de mejorar a América del Norte, pero no hay prueba de que los inversionistas extranjeros se trasladen a México para aprovechar las laxas reglas laborales y ambientales. Por el contrario, las leyes laborales de México son demasiado rígidas. Además, incorporan los estándares centrales internacionales de trabajo, mientras que Estados Unidos no lo ha hecho; técnicamente, reescribir las disposiciones del TLCAN implicaría que EE.UU. aceptará la convención de la OIT, y no México. En cuanto a sus leyes ambientales, el país del sur cuenta con normas que son bastante buenas; el problema es que no tiene fondos para aplicarlas o para realizar trabajos de saneamiento.

De la misma forma, el problema de la inmigración debe plantearse en un sentido distinto. En algunos lugares es necesaria una cerca, pero es insultante en cualquier sitio. Si Estados Unidos tiene el deseo de forjar una comunidad, necesita formular una estrategia que reconozca que es cómplice del problema migratorio a través de su demanda de mano de obra barata. Más importante aún, si Estados Unidos se uniera a México en un compromiso serio para reducir la diferencia en los ingresos, entonces sería más fácil para este último aceptar una aplicación más estricta de las leyes de inmigración de los EE.UU.

V. El tercer desafío

Pese a las críticas al TLCAN durante su campaña, el presidente Barack Obama reconoció rápidamente la importancia de sus dos vecinos y programó sus dos primeras reuniones con sus homólogos mexicano y canadiense. En agosto de 2009, los tres líderes se reunieron en Guadalajara para la Cumbre de Líderes de América del Norte. Juntos identificaron varios objetivos a alcanzar conjuntamente – la competitividad, el cambio climático, la seguridad energética y la gestión de las fronteras. Esta es una buena agenda, pero claramente es insuficiente para la magnitud de la tarea que le espera a los tres países.

Las estridentes voces nacionalistas han intimidado a los líderes que han buscado la cooperación. Sin embargo, existen muchas encuestas de opinión pública en los tres países que hablan por todas las personas y no sólo por los que tienen programas de radio. Las encuestas describen que los valores en los tres países de América del Norte son similares y convergentes. Sus ciudadanos son amisto-

sos hacia sus vecinos y están a la espera de una visión audaz para América del Norte. De igual forma se demuestra que son muy pragmáticos a la hora de contemplar nuevas relaciones económicas y políticas, sobretodo si estas les convencen de que mejorarán su nivel de vida.

Los mexicanos, canadienses y estadounidenses demuestran más aprecio y confianza entre sí mismos que por otros países. Treinta y ocho por ciento de las personas en los tres países se identifican como “norteamericanos”, y gran parte de la población estaría a favor de algún tipo de unificación si fueran persuadidos de que mejoraría su nivel de vida sin dañar el medio ambiente o disminuir su identidad. La mayoría cree que el libre comercio es bueno para los tres países, aunque los tres países creen que el libre comercio ha beneficiado a los otros más que a ellos. La mayoría del público en los tres países prefieren “políticas norteamericanas integradas” en lugar de políticas independientes en temas como el medio ambiente y la seguridad fronteriza, así como una mayor pluralidad en políticas económicas, de transporte, energía, defensa.²⁸

Teniendo en cuenta estas encuestas, la pregunta obvia es ¿por qué los líderes son tan tímidos? Tal vez una de las razones es que los que temen a la integración se sienten con mucho más intensidad que aquellos que anhelan una nueva relación. En cualquier caso, ha llegado el momento de que los tres líderes definan una visión clara y de largo alcance sobre una Comunidad de América del Norte, distinta de la experiencia europea pero capaz de aprender de ella. América del Norte no necesita contar con instituciones supranacionales intrusivas, pero si necesita de algunas instituciones para perseguir una agenda audaz que incluya una Unión Aduanera, un Fondo de Inversión para América del Norte y un equipo común de aduanas y de policías fronterizos que vigilen las fronteras y el perímetro.

Si América del Norte quiere competir contra la Unión Europea y Asia Oriental, no puede marchar hacia atrás, ni permanecer inmóvil sin quedarse a la zaga.

El tercer reto para México es compartido también por sus vecinos: se debe redefinir la cara de América del Norte para el siglo XXI. Este viaje comenzó con la firma del TLCAN en noviembre de 1992, pero ha sido una travesía donde los tres países han permanecido demasiado tímidos y no han sabido escuchar las necesidades y las aspiraciones de sus pueblos. Es un viaje en el cual se debe encontrar un camino para reducir la brecha de desarrollo entre los países de ingresos medios, como México, y los países industrializados. Es un trayecto en el que se deben diseñar instituciones transnacionales que mejoren – en lugar de

²⁸ Ekos, “Rethinking North American Integration”, 2005.

EL FUTURO DE MÉXICO EN AMÉRICA DEL NORTE

disminuir –, la soberanía de sus vecinos, abordando los temas comunes de forma más eficaz. La visión necesita de un plan de acción y de voluntad política. El viaje llevará décadas, pero debemos empezar ahora – en el tercer siglo de la independencia de México.

VI. Bibliografía

- Brautigam, Tara; "As Many As 600,000 American Living in Canada Eligible to Vote in U.S. Election"; Canadian Press; Canada.Com News; 18 de octubre de 2004.
- Crosette, Barbara; 'Surprises in the Global Tourist Boom'; New York Times, 12 de abril 1998.
- Ekos; "Rethinking North American Integration"; 2005.
- Grayson, G.; *The North American Free Trade Agreement: Regional Community and the New World Order*; Lanham, Md.: University Press of America; 1995.
- Guzman, B., U.S. Census Bureau, U.S. Department of Commerce; 'The Hispanic Population: Census 2000 Brief,' C2KBR/01-3, mayo 2001.
- Howlett, Michael; Netherton, Alex y Ramesh, M.; *The Political Economy of Canada: An Introduction*; N.Y.: Oxford University Press; 1999.
- Lederman, Lederman, et. al.; *Lessons from NAFTA*; Washington, D.C.: Banco Mundial; 2005.
- Lipset, Seymour Martin *Continental Divide: The Values and Institutions of the United States and Canada*; N.Y.: Routledge; 1991.
- Martin, P. y Midgley, E.; 'Immigration: Shaping and Reshaping America'; Population Bulletin, Vol. 58, No. 2; june 2003.
- Orme, W. A. Jr.; *Understanding NAFTA*; Austin: University of Texas Press; 1996.
- Pastor, Robert y Castañeda, Jorge; *Limits to Friendship: The US and Mexico*; N.Y.: Alfred A. Knopf; 1988.
- Weintraub, Sidney; *NAFTA at Three: A Progress Report*; Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies; 1997.