

La globalización y América del Norte

ARTURO BORJA TAMAYO*

EL DEBATE SOBRE EL TLCAN Y AMÉRICA DEL NORTE

Desde que a principios de los noventa los gobiernos de México y Estados Unidos plantearon la idea de un tratado de libre comercio, se delinearon claramente dos posiciones en el debate. Estas perspectivas opuestas se manifestaron abiertamente —a través de manifestaciones, cabildeo, coaliciones transnacionales y presencia en medios— en el transcurso de las negociaciones. Para entonces, el gobierno canadiense ya había decidido sumarse al proyecto, dándole al mismo un carácter realmente norteamericano. Quienes abogaban por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) mencionaban, entre sus ventajas, una mayor especialización y complementariedad económica intrarregional, que resultaría en una mayor competitividad y eficiencia económica. Se pensaba que, a nivel internacional, Norteamérica como bloque regional sería más competitivo frente a la Unión Europea, las potencias comerciales de Asia y el Mercosur. Este punto adquiriría una importancia especial porque a principios de los noventa no se había concretado la Ronda Uruguay de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la consolidación de bloques comerciales regionales aparecía como una alternativa al fracaso de las negociaciones globales.

Debe destacarse que hoy, en el 2011, no obstante que el discurso sobre la globalización se repite hasta el cansancio y se ha convertido ya en un eslogan político, ante el estancamiento de la Ronda de Doha, esta tensión entre la negociación global de un arreglo comercial, a través de la OMC, y un escenario más proteccionista dividido en bloques regiona-

* Director ejecutivo de Comexus y profesor afiliado de la División de Estudios Internacionales del CIDE. arturo.borja@comexus.org.mx.

les sigue presente. De acuerdo, entonces, con esta visión optimista, el crecimiento del comercio internacional, la mayor competitividad de las tres economías y los flujos de inversión que aceleraría el TLCAN deberían reflejarse en una elevación del nivel de bienestar en la región. A mediano y largo plazo, el TLCAN podría ayudar también a aliviar los graves problemas de pobreza y exclusión económico-social que padece crónicamente México. Para algunos, este último efecto redundaría, a su vez, en una disminución de los incentivos para la emigración indocumentada de mexicanos a Estados Unidos.

Por su parte, la oposición al TLCAN identificó, desde el principio, al TLCAN con el neoliberalismo que promueve la desregulación de los mercados y limita la intervención del Estado en la economía y en las cuestiones sociales. Estas prescripciones de políticas neoliberales, que estaban detrás de la decisión para negociar el TLCAN, conducirían a un escenario de “capitalismo salvaje”, el cual favorecería la expansión de las grandes empresas transnacionales que explotan a los obreros y trasladan su producción de un país o región a otro, según convenga a sus intereses. Según este enfoque, este modelo económico llevaría a una creciente exclusión social, económica y política de amplios sectores de la sociedad. Finalmente, otras de las críticas que hicieron las coaliciones transnacionales opositoras al TLCAN iban dirigidas al deterioro ambiental, que se incrementaría por la expansión económica y la falta de regulación adecuada, particularmente —pero no exclusivamente— en México, y al hecho de que las negociaciones no habían incluido el libre movimiento de la mano de obra, lo cual dejaba sin resolver uno de los problemas más apremiantes entre México y Estados Unidos.

Una parte importante de este debate se da al contraponer el TLCAN con la experiencia europea de integración regional. Como veremos al comentar los trabajos incluidos en esta reseña, la gran mayoría de los críticos del TLCAN ven en la experiencia de la Unión Europea un “tipo ideal” de integración regional, al cual debería acercarse América del Norte. Para ellos, el TLCAN no sólo se quedó corto al establecer los lineamientos para la ruta de integración regional en América del Norte, sino que tomó el camino equivocado. En este sentido, se alude al modelo europeo de integración como uno con una visión más amplia desde sus orígenes, no restringida al aspecto comercial. De acuerdo con esta interpretación, el TLCAN estaba condenado al fracaso por no incorporar esa visión más amplia y generosa que se atribuye a los europeos, y al no

La oposición al TLCAN lo identificó con el neoliberalismo: promueve la desregulación de los mercados y limita la intervención del Estado en la economía y en las cuestiones sociales.

contemplar un fondo de compensación para México, que le permitiera, como ocurrió con España, Grecia, Portugal e Irlanda, acercarse al nivel de desarrollo de sus socios más avanzados. Tampoco se estableció una estructura institucional basada en principios democráticos que defina políticas de regulación de las empresas, que cree redes de protección social y que responda a las preocupaciones sobre el deterioro ambiental causado por la actividad económica.

Hoy, después de más de quince años de que el TLCAN entró en vigor, es difícil concluir con una buena base empírica si los resultados dan la razón a una u otra posición del debate. En realidad, no sería justo decir que éste ha resultado un ejercicio positivo porque las posiciones han tendido a ideologizarse en exceso. Desde el inicio del debate y hasta hoy, se tienen expectativas muy distintas, por no decir incompatibles, sobre cuáles son en realidad los resultados que debería arrojar el TLCAN. Unos juzgan positivamente al tratado por su impacto irrefutable en los incrementos en el comercio y la inversión intrarregionales. Los demás lo juzgan negativamente por el crecimiento de las empresas transnacionales y la concentración de riqueza que esto genera, por la persistencia de la pobreza, la desigualdad y la migración, así como por el creciente deterioro ambiental que se experimenta en la región, tanto en las costas como en los ríos, lagos y áreas críticas específicas como la frontera México-Estados Unidos.

Los dos libros que se incluyen en esta reseña se ubican claramente, dentro de esta discusión, como representantes de la visión crítica del TLCAN¹ explorando la vertiente de la globalidad y las fuerzas locales como factores que erosionan la integración regional.

Se juzga negativamente al TLCAN por la persistencia de la pobreza, la desigualdad y la migración, así como por el deterioro ambiental.

Does North America Exist?

El primer libro que se analiza aquí es el de Stephen Clarkson (2008), cuyo título, *Does North America Exist?*, plantea una sugerente pregunta: si Norteamérica realmente existe. Más allá de las posibles diferencias de opinión o de interpretación que el lector pueda tener, este trabajo es uno

¹ Una excepción entre estos autores es la de Ian McKinley, que en el capítulo 5 del libro editado por Hussain (2010: 93-105), escribe sobre el capítulo 11 del TLCAN (Inversión). Dicho trabajo se comenta más adelante en este ensayo.

La gobernanza transfronteriza afecta las políticas públicas cuando las corporaciones transnacionales y organizaciones civiles se meten con la toma de decisiones de los Estados.

de los más completos e informativos que se hayan escrito sobre la América del Norte contemporánea. La mayoría de los libros que uno encuentra sobre la región y el TLCAN son colecciones de capítulos de diversos autores que tienden a enfocarse en aspectos específicos de la región o de alguno de sus países. Difícilmente se encuentran trabajos como el de Clarkson, en el que se analizan los temas más relevantes de la agenda trilateral estableciéndose conexiones entre los mismos y las posiciones de los gobiernos.

Además, el autor se muestra como un auténtico “norteamericanista”, empapado tanto de temas internos de los tres países, como de sus posiciones en los asuntos y las negociaciones trilaterales. Es importante destacar este rasgo porque, a diferencia de lo que ocurre con Europa o América Latina, en América del Norte no es común a estas alturas encontrar académicos que verdaderamente sean especialistas en la región.

En el capítulo introductorio, Clarkson define los objetivos del libro y el marco teórico. El concepto central del trabajo es el de “gobernanza transfronteriza”, al cual define como “intercambios económicos de bienes, servicios y capital; arreglos políticos para regular estas interacciones; movimientos sociales que cuestionan o apoyan estos arreglos” (Clarkson, 2008: 22). Es decir, el autor, en términos de los actores involucrados en la economía política de América del Norte, busca ir más allá de los tres Estados federales y los gobiernos locales que definen las políticas públicas porque

la gobernanza afecta esta actividad tradicional del gobierno cuando corporaciones transnacionales y organizaciones de la sociedad civil se meten con el proceso de toma de decisiones de los Estados. En suma, el gobierno involucra el ejercicio del poder con legitimidad constitucional y efectos vinculantes, mientras que gobernanza es el ejercicio de influencia más allá de o en las fronteras de las estructuras gubernamentales a través de la interacción entre varios actores políticos, sociales y económicos (Clarkson, 2008: 23).

Para el autor, el tipo de gobernanza que ha existido en América del Norte después del TLCAN definirá si las transformaciones que ocurren en la región responden a intereses y actores regionales o globales. Esto determina la respuesta del autor a la pregunta de su título (¿existe Norteamérica?): si la gobernanza es predominantemente regional, se estaría forjando una experiencia distintiva en el norte del continente (Norteamérica exis-

tiría); si, en cambio, la gobernanza en América del Norte refleja la globalización, entonces no existiría como una región diferenciada de este fenómeno. Otra forma de tratar de entender la pregunta central del libro sería si las causas de la creciente integración en América del Norte son de origen regional o global. En palabras del autor, “En este trabajo, yo trato de distinguir fenómenos de gobernanza que son continentales, de aquellos que son en realidad globales a pesar de que están ocurriendo en el espacio de América del Norte” (Clarkson, 2008: 20).

Desde la introducción le queda claro al lector que, aun cuando las corporaciones transnacionales y las organizaciones de la sociedad civil participan en la gobernanza transfronteriza interactuando con los Estados, son en realidad los intereses de las primeras los que han prevalecido y configurado la evolución del capitalismo (en América del Norte y en el mundo) durante las últimas décadas. El autor nos dice que la correspondencia entre el espacio geográfico de los Estados y de los mercados sufrió, en el último cuarto del siglo XX, una fractura masiva

cuando las crecientes interconexiones tecnológicas y organizacionales que llamamos globalización empezaron a minar la capacidad reguladora de los Estados-nación, con el resultado de que las corporaciones transnacionales elevaron crecientemente su capital, instalaron sus operaciones productivas y siguieron sus estrategias de mercado más allá de los límites de los Estados [...] (Clarkson, 2008: 14).

El libro está organizado en cinco partes que comprenden un total de diecinueve capítulos. La primera hace una revisión de lo que el autor identifica como una de las mayores debilidades de la experiencia de integración de Norteamérica, la institucionalización regional (debilidad a la que él se refiere como el “vacío institucional”). Para evaluar este aspecto, analiza “el sistema del TLCAN como si fuera un gobierno tradicional” (Clarkson, 2008: 53) en estos puntos: la Constitución, el Ejecutivo, la Legislatura, el Judicial, la burocracia y la capacidad de hacer cumplir las leyes. La conclusión a la que llega Clarkson es que el TLCAN creó una serie de reglas y normas que no pueden ser consideradas como una constitución. Los rasgos que, de acuerdo con el autor, distinguirían constitucionalmente al TLCAN, son “un débil Ejecutivo, una aún más débil capacidad legislativa, un conjunto desigual de mecanismos judiciales, una burocracia ineficaz y casi ninguna capacidad coercitiva” (Clarkson, 2008: 55).

El TLCAN presenta a Norteamérica con muy desiguales mecanismos judiciales, burocracia ineficaz y casi ninguna capacidad coercitiva.

Como parte de la evaluación institucional del TLCAN, el autor analiza también en esta primera parte el esquema de gobernanza norteamericano que se ha dado en cuestiones laborales, del medio ambiente y en el manejo de aguas transfronterizas, dedicando un capítulo a cada uno de estos temas. Para el autor, la revisión de estas tres áreas temáticas refuerza su argumento de la debilidad institucional regional, puesto que en los tres casos el poder de los gobiernos nacionales se mantiene básicamente intacto, a pesar de la relevancia que tienen para la región en su conjunto.

La segunda parte del libro comprende tres capítulos, dos sectoriales (energético y agropecuario) y otro en que se analiza el papel de las grandes corporaciones en la negociación del libre comercio en América del Norte. El argumento de Clarkson es que, ante la debilidad institucional del TLCAN, el tipo de gobernanza transfronteriza que ha prevalecido en estos tres casos ha permitido el predominio de los intereses corporativos y de Estados Unidos. Además, éstos serían sectores y negociaciones en los que la dinámica del mercado regional ha determinado los resultados. De acuerdo con el autor, fue precisamente el fuerte vínculo que se estableció en las negociaciones del TLCAN entre las grandes corporaciones (que contrataron cabilderos y *think tanks*) y los gobiernos, lo que hizo que el tratado resultara de corte neoliberal (el autor habla del “paradigma neoconservador”), desregulando y favoreciendo los intereses empresariales.

El TLCAN,
de corte
neoconservador,
desregula
y favorece
los intereses
empresariales.

En el capítulo de energía, el autor concluye que

Norteamérica está lejos de ser gobernada como un solo sistema de energía [...]. Consecuentemente, el sector energético permanece sesgado entre un sistema Canadá-Estados Unidos altamente integrado que opera bajo una mezcla de gobernanza hegemónica (por el petróleo) e imperial (por la electricidad) y uno muy parcialmente integrado entre Estados Unidos y México (Clarkson, 2008: 204).

En el sector de comercio agrícola y de carne, el autor nos dice que la liberalización ha llevado también al predominio de las corporaciones estadounidenses que ahora operan con base en el mercado regional norteamericano. Dada la fortaleza de los productores canadienses de granos, su relación con las corporaciones estadounidenses es menos desbalanceada, mientras que en el caso mexicano el campo se ha dividido en dos: por un lado, la agricultura de vegetales de exportación, que se ha expandido

gracias al acceso al mercado de Estados Unidos y, por el otro, “la sobreviviente agricultura ejidal que continúa firmemente marginalizada, en declive y en una miseria más profunda”.

En las partes cuarta y quinta del libro, Clarkson presenta otra cara de Norteamérica, aquella en la que, no obstante el TLCAN, son las fuerzas de la globalización las que marcan la dinámica de las transformaciones económicas. Según su marco teórico, no es la gobernanza transfronteriza regional la que predomina en estos sectores económicos, sino la gobernanza global. En este otro nivel, también tienen más peso los intereses del capital internacional que los de los grupos de interés de la sociedad civil. Bajo esta óptica, Clarkson analiza primero la industria del acero, ropa y textiles y los mercados de capitales, concluyendo que pasan por una transición, “moviéndose de una gobernanza continental significativa hacia sistemas más globalizados” (Clarkson, 2008: 365). Y posteriormente el sector bancario, los alimentos genéticamente modificados y la propiedad intelectual en la industria farmacéutica. En estos tres casos, el autor concluye que son ya firmemente globales.

En la quinta parte, se incluyen cuatro capítulos que abordan principalmente temas de seguridad y la relación entre México y Canadá. En contraste con lo que sucede en los temas y sectores que el autor analiza en las cuatro primeras partes del libro, aquí él piensa que son los intereses de los gobiernos, particularmente los del estadounidense, los que predominan en la gobernanza transfronteriza. Esto se pronunció aun más a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001: “Después de ese trauma nacional, Estados Unidos procedió unilateralmente a reescribir el libro de reglas continentales, imponiendo a sus dos vecinos un cambio radical de paradigma, de la liberalización comercial y el desarme de las fronteras económicas, a uno de seguridad antiterrorista y rearme de las fronteras políticas” (Clarkson, 2008: 365). En otras palabras, en materia de seguridad, el TLCAN nada ha cambiado, puesto que prevalece la “tradicional cooperación intergubernamental guiada por la coerción persuasiva de Washington” (Clarkson, 2008: 367).

Tienen más peso los intereses del capital internacional que los grupos de interés de la sociedad civil.

¿CUÁL NORTEAMÉRICA?

A lo largo de su libro, Clarkson delinea varias visiones de Norteamérica. La primera de éstas es la “vieja Norteamérica”, en la que México

Los líderes políticos de México denunciaban en público el imperialismo de Estados Unidos, pero en privado llegaban a acuerdos con Washington.

no participaba. El autor nos dice que, después de los diferendos iniciales entre el joven Estados Unidos y la Corona británica, que llevaron incluso a la guerra de 1812, ya hacia el siglo XX se había desarrollado el tono dominante en las relaciones entre Estados Unidos y la colonia británica de Canadá, de cooperación y creciente intercambio comercial. Ambos participaron como aliados en la primera guerra mundial. En la etapa de la guerra fría —después de haber sido nuevamente aliados en el segundo conflicto mundial— esta tendencia se consolidó. Canadá se convirtió así en uno de los aliados más importantes de Estados Unidos en la guerra fría contra el comunismo y la Unión Soviética. Entre muchas otras formas de cooperación bilateral, esto se reflejó en el establecimiento, en 1958, del North American Air Defence Command (Norad), por medio del cual los dos gobiernos coordinaban sus estrategias de defensa aérea ante la posibilidad de cualquier amenaza para Norteamérica (en la que México no estaba incluido).

Las relaciones de Estados Unidos con México, en contraste, nos dice Clarkson, se desarrollaron

en una forma completamente diferente después de la humillante ocupación militar de la ciudad de México por Estados Unidos en 1847 y la pérdida de más de la mitad de su territorio [...] Aunque el nacionalismo de los mexicanos se identificaba con un modelo latinoamericano de desarrollo y alimentó fuertes sentimientos anti “gringo”, era profundamente ambivalente [...] con el paso de los años, los dos países definieron un *modus vivendi* en el que los líderes políticos de México denunciaban en público el imperialismo de Estados Unidos, pero en privado llegaban a acuerdos con Washington (Clarkson, 2008: 8).

De acuerdo con Clarkson, la creciente integración económica entre Estados Unidos y sus dos vecinos cambió el panorama. La renuncia de Canadá al Acuerdo de Libre Comercio que había firmado con su vecino del sur en 1988 (CUFTA, por sus siglas en inglés) y su incorporación a las negociaciones del TLCAN, así como la posterior entrada en vigor de este último marca el surgimiento de una “nueva Norteamérica”:

Mientras que el CUFTA había sido menospreciado internacionalmente porque simplemente consolidaba el dominio que Estados Unidos había construido a lo largo de un siglo sobre su feudo del norte, el TLCAN surgió en la

conciencia global como una prueba más de que fuerzas regionales estaban dando una nueva forma a la geografía económica mundial de la guerra fría (Clarkson, 2008: 12).

Esta segunda y “nueva Norteamérica” es la que Clarkson analiza en su libro.

Sin embargo, la lectura del libro sugiere también una tercera visión de Norteamérica. En ésta la bilateralidad prevalece por encima de la trilateralidad que supuestamente se establece en el TLCAN. De acuerdo con esto, las agendas diplomáticas de México y Canadá con su vecino común son tan distintas que terminan, tarde o temprano, prevaleciendo sobre los contenidos de la agenda trilateral. Como queda claro a lo largo del libro de Clarkson, Ottawa prefiere el trato bilateral con Estados Unidos porque, en las ocasiones en que las reuniones incluyen a México, los asuntos apremiantes del narcotráfico y la migración (que son temas que, además, ocupan un lugar importante en la agenda de política interna de Estados Unidos) hacen que los asuntos “canadienses” se esfumen de la agenda. Cabe señalar, como queda también claro tras la lectura del libro de Clarkson, que esta situación permite a Ottawa un doble juego diplomático en América del Norte. En los temas en los cuales sea conveniente para Canadá cerrar filas con México frente a Estados Unidos (como las disputas comerciales y el respeto a los términos establecidos en el texto del TLCAN), se inclinará por la trilateralidad de la negociación. Pero cuando se corra el riesgo de que los temas binacionales México-Estados Unidos “contaminen” la agenda, Ottawa se inclinará por la vía bilateral con Estados Unidos. La posibilidad de este doble juego canadiense representa un factor más en contra del predominio de una agenda verdaderamente trilateral en América del Norte.

La lectura del libro sugiere entonces una respuesta a la provocadora pregunta que el autor plantea en el título (*¿Existe Norteamérica?*). No existe una Norteamérica, se trata de un fenómeno complejo y multidimensional que requiere de visiones complementarias. La “vieja Norteamérica” que Clarkson identifica, en realidad no ha desaparecido. Más bien persiste y coexiste con la que él llama la “nueva Norteamérica”, la del TLCAN, y también con la tercera que yo identifiqué, marcada por la bilateralidad. A estas dimensiones podría agregarse, por ejemplo, la de la “integración silenciosa” que tiene lugar independientemente de los intereses y las políticas estatales. Desde mi punto de vista, necesitamos esta

Las agendas diplomáticas de México y Canadá con su vecino común son tan distintas que terminan prevaleciendo sobre la agenda trilateral.

visión multidimensional para entender realmente, en toda su complejidad, la economía política de la región de América del Norte.

EL LIBRO EDITADO POR HUSSAIN

Como veremos a continuación, los trabajos del segundo libro de esta reseña tienen importantes similitudes con los planteamientos teóricos de Clarkson, puesto que exploran el impacto sobre la región norteamericana tanto de fuerzas globales, como de factores subnacionales. En palabras del editor, la premisa teórica que comparten los autores es que

Norteamérica ha mostrado claramente que puede vivir con el regionalismo, aun cuando el regionalismo no sea una prioridad, la cuestión se vuelve así tanto teórica como empírica: por ejemplo, ¿hemos investigado lo suficiente los muy diversos factores exógenos que limitan actualmente al TLCAN en un sentido particular, pero también al regionalismo en un sentido más amplio? [...]. Ubicar al regionalismo en un espectro espacial ayuda. Se da en un lugar entre, por un lado, el nacionalismo, el estatismo o el localismo y, por el otro, el globalismo o el transnacionalismo (Hussain, 2010: 2-3).

Para entender a Norteamérica deben observarse también las fuerzas económicas, políticas, sociales y culturales a nivel global.

Es decir, como lo indica el subtítulo del libro, *Challenges outside the Box* para entender realmente lo que está ocurriendo en la región de América del Norte, el libro asume que deben observarse las fuerzas económicas, políticas, sociales y culturales que se están presentando a nivel global (o transnacional) y dentro de los Estados nacionales, las fuerzas locales. De acuerdo con la hipótesis principal de la que parten estos autores, lo que ocurre en estos otros dos niveles analíticos, condiciona y, en muchos casos, redirecciona las fuerzas de integración regional, no sólo en América del Norte.

En el cuadro 13.1 (Hussain, 2010: 254), en el que el editor clasifica los capítulos según el marco teórico, de los once trabajos incluidos, todos excepto uno representan factores que, desde el ámbito supranacional, transnacional o multilateral, tienen repercusiones considerables para la formulación de políticas de los gobiernos de la región. Igualmente, sólo en uno de los once casos no se presentaron elementos de origen subnacional, provincial o que se originan en algún grupo social que condicionen las políticas de los gobiernos. Los capítulos de mayor

interés para la pregunta teórica del libro son aquellos en los que el mismo tema tiene repercusiones importantes tanto a nivel global como subnacional. Un ejemplo en este sentido es la amenaza de epidemia del virus H1N1 que se dio en México en 2009, fenómeno que se aborda en el capítulo 12 del libro. Analizando éste y otros casos de virus de influenza que se han presentado anteriormente, los autores (Tim Lynch y Paul Michael Cox) muestran convincentemente cómo los virus no respetan fronteras geográficas. De tal forma que el surgimiento de un virus que se presenta en una granja en China o en México (a nivel local), cuenta con el potencial para convertirse en una epidemia global. Los autores concluyen con una recomendación para que la Comisión Fronteriza de Salud México-Estados Unidos, con base en la experiencia del brote de influenza de 2009, desarrolle un protocolo de comunicación y normas que debería aplicarse a nivel global para contar con mejores métodos de prevención en el futuro.

La emergencia de China, por otra parte, representa el factor global con mayor potencial disruptivo sobre la región de América del Norte. El autor del capítulo es Francisco Haro Navejas, quien afirma que “con invitación o sin ella, China es un actor esencial en América del Norte, tanto como un componente del TLCAN como un jugador político clave, capaz de cambiar el statu quo actual en el continente o en el hemisferio” (Hussain, 2010: 123). Entre otros señalamientos que realiza el autor en este interesante capítulo, destaca que el reto comercial que China plantea a Estados Unidos es mayúsculo porque “Estados Unidos está importando productos finales, y China está importando productos intermedios” (Hussain, 2010: 127). Como se señala en el texto, y como ocurrió ya antes con Corea del Sur y Singapur, la transformación de China en el sistema económico internacional refuta la teoría de la dependencia, que fuera tan popular en las ciencias sociales latinoamericanas hasta hace unas décadas. Plantea también serios problemas para la teoría del sistema mundo de Wallerstein (1974). Las conclusiones del autor no se dirigen sólo a Norteamérica, sino a todo el continente: “El comercio es sólo un efecto y elemento de una política multidimensional que busca el liderazgo y la transformación del statu quo en la región” (Hussain, 2010: 135). La contundencia de los argumentos presentados en este capítulo sobre la influencia de China en América del Norte marca un claro contraste con el libro de Clarkson, en el que el papel de China en la región es una ausencia notable.

Los virus no respetan fronteras geográficas. Y China es un actor esencial en América del Norte.

Otros opinan que, si se garantizan los derechos de los inversionistas, hay un incremento en la inversión extranjera directa intrarregional gracias al TLCAN.

En el otro extremo del caso de China, ejemplo de un factor global, se ubica el quinto capítulo, en el que Ian McKinley estudia el capítulo 11 del TLCAN, el cual define el régimen de inversión del tratado y se discuten factores locales que tienen repercusiones sobre la región norteamericana. El autor disiente de las interpretaciones en las que se sostiene que el régimen de inversión del TLCAN tiene un impacto negativo sobre el federalismo, ya que, al proteger los derechos de los inversionistas, limita la capacidad de decisión de los gobiernos locales. En este capítulo se analiza la disputa que se dio entre la empresa estadounidense Metalclad y el gobierno de México. No obstante la firme oposición del gobierno local del estado de San Luis Potosí, en donde se ubica la planta de procesamiento de desechos industriales que dio origen a la disputa, un tribunal internacional –mecanismo previsto en el capítulo 11 del TLCAN para la resolución de disputas de inversión– falló a favor de Metalclad. El fallo obligó al gobierno federal mexicano a indemnizar a Metalclad por 16.5 millones de dólares. En contraste con los argumentos de los críticos del régimen de inversión norteamericano, McKinley piensa que casos como el de Metalclad, en los que se garantizan los derechos de los inversionistas, han logrado que se dé un incremento notable en los flujos de inversión extranjera directa intrarregional a raíz de la entrada en vigor del TLCAN. El autor considera que, si se acepta el principio de que la inversión extranjera directa promueve el bienestar económico, entonces el efecto del capítulo 11 del TLCAN deberá considerarse como positivo. Esta posición contrasta con la del resto de autores incluidos en el libro que, como lo señalé anteriormente, comparten una visión crítica sobre el tratado.

El resto de temas cubiertos en los otros capítulos del libro sugieren al lector otros factores tanto globales como subnacionales que están teniendo un impacto sobre América del Norte. Algunos de éstos son el cambio climático, la migración, los problemas fronterizos, las cuestiones de género y la educación internacional.

¿A LA SOMBRA DE EUROPA?

Con mucha frecuencia, la experiencia de integración regional que hoy en día representa la Unión Europea de los 27, se asume como una especie de tipo ideal o modelo hacia el cual debería moverse la América del Norte del TLCAN. Entre los especialistas en América del Norte, ha sido

sin duda Robert Pastor el que más explícitamente ha adoptado y planteado esta perspectiva. En su libro más influyente sobre el tema, *Hacia una comunidad norteamericana, Lecciones del Viejo Mundo para el Nuevo* (2001; 2011) él desarrolla esta tesis con lujo de detalle, abundante información y argumentos convincentes. Este mismo argumento, que asume a la integración europea como el modelo para la América del Norte del TLCAN, permea tanto al libro de Clarkson, como a la mayoría de los trabajos de los autores del editado por Imtiaz Hussain.

Clarkson aclara en la introducción que su estudio “no se centra en la pregunta normativa de si América del Norte debería avanzar siguiendo las líneas de la región mundial más vieja y más madura institucionalmente, la Unión Europea”. En cambio, busca investigar la pregunta empírica de si la América del Norte del TLCAN “existe en cualquier manera similar a la Unión Europea” (Clarkson, 2008: 15). A lo largo del libro, sin embargo, al lector le queda claro que Clarkson no logra escapar a la tentación normativa-comparativa en la que cae la mayoría de los estudiosos de América del Norte. Por ejemplo, en el segundo capítulo, titulado “El vacío institucional del TLCAN”, afirma:

Una mirada rápida a la Unión Europea es suficiente para confirmar que el TLCAN no creó un marco viable para la gobernanza de América del Norte, mucho menos un *gobierno* continental. La Unión Europea provee ambos, gobernanza y gobierno, para toda la región. Mientras que su capacidad de formulación de políticas es suficientemente fuerte para promover el desarrollo de una economía continental integrada, al mismo tiempo, compensa normas de liberación de mercados con algunas normas de participación democrática. Al establecer reglas económicas poderosas en 1994 para una comunidad continental putativa, Estados Unidos, Canadá y México adoptaron un gran compromiso para hacer una Norteamérica trinacional más integrada económicamente a través del incremento de la inversión transfronteriza y la expansión de los procesos productivos transfronterizos. Al dotar esta nueva Norteamérica con la estructura política lo más débil posible para supervisar su evolución, la volvieron incapaz de administrar su interdependencia creciente y por eso está institucionalmente atrofiada (Clarkson, 2008: 70).

Y concluye su libro reiterando que América del Norte debió haber seguido el camino europeo hacia la integración regional:

Norteamérica se ha vuelto incapaz de administrar su interdependencia política porque está institucionalmente atrofiada.

Hay una enorme diferencia estructural entre Europa y América del Norte, que hace imposible para ésta la ruta comunitaria.

En la Unión Europea, las crisis periódicas como el rechazo irlandés al Tratado de Lisboa en 2008 no han evitado el desarrollo persistente de la región como una comunidad multiestatal autogobernada. Para bien o para mal, hacia el otoño del mismo año, si América del Norte existía era todavía más como geografía que como gobernanza (Clarkson, 2008: 471).

La misma posición se percibe en el capítulo nueve del libro editado por Hussain, titulado "Gendering NAFTA: Utopian Vision", escrito por Rebecka Villanueva Ulfgard. Ella afirma que su trabajo

utiliza como contraste comparativo un caso espléndido de integración regional; la Unión Europea y sus progresos para combinar género y políticas públicas, lo cual puede proporcionar útiles lecciones para el experimento norteamericano [...] este capítulo argumenta que la Unión Europea establece ideales comparativos para el TLCAN si buscamos entender por qué el género es un "no asunto" en las negociaciones del TLCAN (Villanueva en Hussain, 2010: 160).

¿Tiene sentido hacer esta comparación? ¿Realmente pueden obtenerse lecciones útiles para el TLCAN y Norteamérica de la experiencia europea? Yo soy bastante escéptico al respecto. Además de que percibo un alto grado de idealización de la experiencia europea, mi posición se basa en que existe una diferencia estructural fundamental en las condiciones de las dos regiones que hacen imposible para América del Norte la ruta comunitaria. En el caso europeo, sobre todo en las primeras etapas, se trataba de una integración regional entre pares, Francia y Alemania llevando la batuta y "jalando" a otros países europeos al tren de la integración. Aún hoy en día, en la Europa de los 27, no encontramos entre los socios de la Unión Europea una asimetría económica y de poder político comparable a la que se da entre Estados Unidos y sus dos vecinos. Cambios estructurales en la distribución de poder en el sistema internacional que tuvieron lugar al término de la segunda guerra mundial, por otra parte, se convirtieron en un incentivo para la integración de los Estados europeos. En el inicio de la guerra fría quedaba claro que los países de Europa occidental no eran ya las grandes potencias o polos de poder del sistema internacional, como lo habían sido durante los siglos anteriores. Correspondía a Estados Unidos y a la URSS ese privilegio. Hacia la década de los cincuenta, algunos sectores de las elites político-económicas

de Europa Occidental se dieron cuenta que la integración regional, además de incrementar las posibilidades de desarrollo económico y acelerar la recuperación después de la devastación causada por la segunda guerra mundial, podría llevar también a una Europa unida con potencial para convertirse en otro polo de poder importante en el sistema internacional. Esa apuesta de algunos sectores visionarios de la elite política europea ha llevado, en un trayecto no excepto de tumbos, obstáculos y retrocesos, a la Unión Europea de hoy, que tiene una moneda común adoptada por la mayoría de sus miembros, instituciones supranacionales y un cuerpo legislativo.

La estructura misma de la región norteamericana, así como los incentivos que se derivan de cambios en el sistema internacional son muy distintos. La región de América del Norte es estructuralmente asimétrica, pero no hablamos del tipo de asimetría que existe entre Alemania o Francia por un lado, y Grecia, Portugal o Rumania, por el otro. Hablamos de la asimetría que existe entre la gran potencia del sistema internacional y dos vecinos cuyo tamaño de sus economías y poder militar hacen ver el enfrentamiento bíblico entre David y Goliat como una pelea muy pareja entre los contendientes. Y en la región están solamente estos tres actores nacionales marcados por la asimetría. No existe la posibilidad, sí presente en Europa, de lograr un mejor balance de poder porque el número de países miembros permite encontrar fórmulas de compensación para los pequeños/débiles, o que éstos formen coaliciones que induzcan esas compensaciones. Canadá y México juntos nunca lograrán “balancear” a Estados Unidos. Quizá puedan lograr que la asimetría tenga menos efectos negativos para ellos en ciertos temas de la agenda. No más.

Estas diferencias estructurales han hecho que en Europa observemos una transición desde los intereses nacionales a los regionales en la economía política internacional. En las negociaciones de liberación comercial de la Organización Mundial de Comercio, en las que se dan en la Asamblea General y en el Consejo de Seguridad de la ONU, así como en otros organismos internacionales, Europa empieza a adoptar posturas que reflejan el interés regional por encima de los intereses nacionales de sus Estados miembros. Como toda transición, esto ocurre de manera gradual y con avances y retrocesos. Esto es posible por los cambios en la estructura del sistema internacional que tuvieron lugar en el siglo xx. A principios del siglo xxi, la distribución del poder internacional es tal que ninguno de los Estados-nación de la Europa de los 27 por sí solo

Canadá y México juntos nunca lograrán un mejor balance de poder contra Estados Unidos; quizá sólo que la asimetría tenga menos efectos negativos para ellos.

representa una gran potencia. De ahí precisamente el incentivo estructural a coalicionarse en la Unión Europea y lograr un equilibrio internacional que les sea más favorable. La opción existe si actúan como grupo; desaparece si la Unión Europea se disgrega.

Para México y Canadá, experimentar la integración regional con la gran potencia, sin la posibilidad de que el número de jugadores se incremente, representa un juego totalmente distinto al que tiene lugar en Europa. Estados Unidos, nos guste o no, es la gran potencia en el sistema internacional (y, más allá de nuestras preferencias ideológicas, aun en declive seguirá siendo una gran potencia) (Zakaria, 2008). Sus intereses por lo tanto son globales, y no van a estar supeditados a los intereses regionales de sus vecinos de América del Norte. A diferencia de lo que ocurre con Alemania, Francia o Inglaterra, los intereses de la política exterior de Washington están en los Balcanes, en Afganistán, en Irak, en los efectos de la “primavera árabe”, en las negociaciones de Israel con los palestinos y sus otros vecinos, están en China y en Japón, y en África del Sur, Brasil, Venezuela y el Caribe. Y claro, también en México y Canadá, pero la lógica que prevalece en el Departamento de Estado es global, no regional.

Una reflexión final que se deriva de la lectura de estos dos libros tiene que ver, precisamente, con las fuerzas globales de la economía política internacional. Ambos trabajos sugieren que el futuro de América del Norte estará marcado, principalmente, por el proceso de globalización del capitalismo. No debemos olvidar, sin embargo, que el primer proceso de globalización del capitalismo, el que estuvo hegemonizado por la Inglaterra victoriana, se interrumpió abruptamente con la primera guerra mundial, creando una fuerte reacción proteccionista. La crisis que las finanzas internacionales han experimentado desde 2008, así como el surgimiento de China como potencia capitalista y Asia del Este como nuevo polo dinámico de crecimiento sugieren que no podemos descartar la interrupción de este segundo proceso de globalización capitalista como uno de los escenarios posibles en el siglo XXI. Si ello ocurriera, muy probablemente nos llevaría a un sistema marcado por bloques regionales comerciales. El significado y la dinámica de América del Norte serían entonces muy distintos a los que hasta ahora hemos imaginado.

Estados Unidos,
nos guste o no,
es y seguirá
siendo, aun en
declive, la gran
potencia en
el sistema
internacional.

BIBLIOGRAFÍA ANALIZADA

CLARKSON, STEPHEN

2008 *Does North America Exist?* Toronto, University of Toronto Press-Woodrow Wilson Center Press.

HUSSAIN, IMTIAZ, ed.

2010 *The Impacts of NAFTA on North America. Challenges outside the Box*, Nueva York, Palgrave Macmillan.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

PASTOR, ROBERT A.

2001 *Toward a North American Community, Lessons from the Old World for the New*, Washington, D.C., Institute of International Economics.

2011 *The North American Idea. A Vision of a Continental Future*, Nueva York, Oxford University Press.

WALLERSTEIN, IMMANUEL M.

1974 *The Modern World System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*, Berkeley, University of California Press.

ZAKARIA, FAREED

2008 *The Post American World*, Londres, Norton.