

UNA PERSPECTIVA SOBRE EL FUTURO DEL TLCAN DESDE CANADÁ

*Stephen Clarkson**

Existen tres formas de pensar en las posibilidades del TLCAN. Podríamos interpretar de manera limitada el título de esta colaboración y preguntarnos sobre el panorama de nuestra salud y felicidad a partir del tratado de 1994, tal y como lo conocemos.

Después, podríamos ampliar la interpretación del título y analizar la posibilidad de profundizar o ampliar el tratado.

También podríamos considerar el TLCAN una representación general de cómo América del Norte es gobernada y examinar el desarrollo del continente como un sistema político-económico por derecho propio.

Trataré de abordar estos tres asuntos, aunque, por razones de espacio, sus respuestas habrán de ser cortas.

Las posibilidades actuales del TLCAN

En la medida en que el TLCAN es un conjunto de reglas económicas, su futuro dependerá, en primer lugar, de si sus reglas se están aplicando y, en segundo, de qué tan bien estén funcionando.

¿Se aplican las reglas del TLCAN?

El primer problema plantea un tema que ya se ha tratado aquí, el binomio conflicto-solución. Sólo añadiría que los tres principales mecanismos de solución de controversias tienen muchas fallas.

Capítulo XX: Controversias generales. Como es bien sabido en México, en el caso del transporte terrestre de carga a Estados Unidos, el TLCAN no estableció un proceso de regulación despolitizado que asegurara que América del Norte fuera gobernada con las reglas en lugar del principio de poder.

Capítulo XIX: Medidas de contingencia. En lugar de eliminar el proteccionismo comercial, el TLCAN lo consolidó y, en el caso de México, de hecho lo amplió al

* Profesor e investigador de University of Toronto. Correo electrónico: <stephen.clarkson@utoronto.ca>.

obligar al gobierno a presentar un conjunto de medidas *antidumping* y compensatorias, junto con los procesos jurídicos que las acompañan, diseñadas de acuerdo con los modelos que Estados Unidos y Canadá perfeccionaron para protegerse de los competidores extranjeros. Esta legislación sobre barreras no arancelarias ha asegurado la permanencia de los conflictos bilaterales cuya gestión ha sido uno de los logros más destacados, aunque discutible, de los nuevos gobiernos continentales.

Capítulo XI: Arbitraje entre el inversionista y el Estado. No es una novedad para el tercer mundo otorgar a las empresas extranjeras, con sede en el norte, el derecho a solicitar un arbitraje internacional para defender sus intereses comerciales cuando éstos se ven amenazados por normas gubernamentales desfavorables, pero para los tres países signatarios del TLCAN esto significó un cambio importante. El tratado exigió que México renunciara a la Doctrina de Calvo (que obligaba a las empresas extranjeras a resolver los conflictos en tribunales nacionales), mientras que Estados Unidos y Canadá acordaron conceder a las firmas canadienses y estadounidenses, respectivamente, mayores derechos en sus sistemas de los que ya disfrutaban sus propias compañías. Muy lejos de la cuestión de que se esté arriesgando la soberanía nacional, esta arma cargada que apunta a la cabeza de todos los gobiernos —federal, estatal/provincial y municipal— quizá haya sido la innovación más exitosa en la misión neoconservadora de reducir el gobierno, gracias a su escalofriante efecto en los responsables de elaborar las políticas en todo el continente. Tal como se plantea, la solución de controversias en el Capítulo XI no puede verse como un elemento constitutivo promisorio para la gobernabilidad de una comunidad norteamericana emergente.

Fuera de estos mecanismos de solución de controversias tan fallidos, la gobernabilidad norteamericana no tiene mucho de qué presumir.

Los grupos de trabajo y los comités del TLCAN, exigidos en varios capítulos del tratado, brillan por su ausencia, en caso de que estén funcionando.

Los dos acuerdos anexos del TLCAN sobre el medio ambiente y el trabajo han resultado un tanto decepcionantes, en primer lugar, para las organizaciones de la sociedad civil que pugnaron por ellos y aún más para los movimientos laborales.

La comisión de comercio del TLCAN no tiene un secretariado ni un domicilio fijo, cuando es muy necesario que los ministros de comercio de los tres países se reúnan anualmente.

¿Qué tan bien están funcionando las reglas económicas del TLCAN?

El tema principal de esta conferencia es qué tan bien está funcionando el TLCAN. Lo único que quisiera añadir es que el TLCAN no tiene una capacidad institucional para adaptar estas reglas a los cambios económicos, políticos y culturales o a las realidades ambientales, ya sea para reafirmar logros o corregir sus fracasos.

En resumen, gracias a que las tres partes insisten en no crear una base institucional para su relación económica, el TLCAN, como conjunto de reglas, está condenado a perder relevancia.

La posibilidad de intensificar o ampliar el TLCAN

Por lo general, el rescate de la caída del TLCAN se analiza de dos formas contrastantes. Primero están las propuestas para un cambio institucional que le dé una transformación, ya sea mayor o menor. En respuesta a esto, existen sugerencias para un crecimiento paulatino a fin de alcanzar las mismas metas de integración intensificada.

Cambio institucional

Todos estamos al tanto de las propuestas que se han hecho en cada país para que el TLCAN avance hacia una nueva etapa de desarrollo. Las propuestas de Robert Pastor, basadas en la adaptación de formas políticas e institucionales de la Unión Europea, fueron retomadas, por Jorge Castañeda como elemento central tanto de la plataforma de campaña electoral de Vicente Fox en el 2000, como de los esfuerzos posteriores realizados por estos hombres una vez que se convirtieron en secretario de Relaciones Exteriores y presidente del país respectivamente.

A pesar de que el gobierno federal de Ottawa desalentó esta propuesta, la comunidad de negocios de Canadá y sus intelectuales se han esmerado en proponer esquemas para hacer avanzar la causa de una integración económica continental. Wendy Dobson ha sido muy criticada por sugerir que Ottawa proponga una "Gran Idea", un nuevo megaacuerdo que borre completamente la frontera económica entre Canadá y Estados Unidos.

Otros han hecho propuestas más moderadas que, sin embargo, han generado muchas dudas acerca de su viabilidad política ante un Washington cada vez más entregado a sus pasiones proteccionistas.

Si el TLCAN-Plus fuera puesto en marcha en su totalidad, incluiría un tribunal comercial, un pacto energético, un arancel externo común, una unión monetaria y un único mercado laboral. La mayoría de los planteamientos se han enfocado en alguno de los cinco principales elementos de la propuesta para una América del Norte integrada. Revisemos cada una de estas cuestiones.

El tribunal comercial continental. La evidente incompetencia de los diversos mecanismos de solución de controversias del TLCAN provocó que la propuesta más común y factible para un futuro acuerdo entre Estados Unidos y Canadá fuera un tribunal permanente de arbitraje del TLCAN.¹ Un tribunal comercial continental racionalizaría e institucionalizaría estos mecanismos judiciales que actualmente

¹ Véanse las publicaciones del Instituto C.D. Howe, Comité Permanente de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional (SCFAIT): "Recommendation 24", en *Partners in North America*; Lawrence Herman, "Thoughts on Market Access and Resolving Disputes in Canada-U.S. Relations" (4 de febrero de 2003); Robert Pastor, *Towards a North American Community* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2001).

bien o mal se aplican.² Dada la dificultad para encontrar panelistas con la experiencia necesaria, pero sin conflictos de intereses, resultaría más eficaz un tribunal con jueces en sesión permanente.

Los jueces de tiempo completo tendrían más probabilidades de emitir fallos que no discrepan con determinaciones de paneles anteriores. Con el desarrollo de una comunidad epistémica de abogados comerciales y expertos, como consecuencia de las diversas controversias dirimidas a lo largo de la existencia del TLCAN, existe una base sociológica para esta institución judicial especializada. El atractivo de contar con una jurisprudencia uniforme del TLCAN, en lugar de la actual, hace que el tribunal permanente sea la más factible de las medidas propuestas.

Un acuerdo energético continental. Lograr un acuerdo bilateral sobre la energía era la principal de muchas propuestas de los integracionistas, insatisfechos con la integración hasta ahora alcanzada en la continentalización de los mercados de los tres países en cuanto al petróleo, gas natural y electricidad. La Fundación Canadiense para las Américas (Focal, por sus siglas en inglés) propuso una cooperación energética por ser éste el primer sector funcional en ser integrado. El Consejo Canadiense de Altos Ejecutivos (The Canadian Council of Chief Executives, CCCE) propuso crear un pacto de seguridad energética como elemento fundamental en la nueva asociación norteamericana, basado en los principios de mercados abiertos y compatibilidad de marcos reguladores.³

Hablar de formalizar o intensificar la integración en algunos de los mercados energéticos fue más sencillo que lograrlo. Difícilmente podrá lograrse una mayor integración en lo tocante al petróleo mientras México defienda el artículo 27 constitucional que establece que el petróleo, el gas natural y la electricidad son propiedad de la nación. Respecto a la electricidad podrá conseguirse más a través de las fronteras nacionales, pero, como se recordó a los quebequenses el 14 de agosto de 2003, cuando un apagón paralizó Ontario y la mayor parte del este de Estados Unidos, existen importantes ventajas relacionadas con la soberanía cuando se trata del sistema de energía hidroeléctrica provincial semiautónomo. Después de las reducciones de voltaje en California, del colapso de Enron y de la desregulación fallida en Ontario, se ha vuelto menos atractivo un acuerdo energético continental para incrementar las exportaciones de energía de Canadá y México hacia el insaciable mercado estadounidense. Lo más probable es que Canadá siga extrayendo sus recursos no renovables tan rápido como pueda, mientras México lucha por satisfacer sus propias necesidades de generación y suministro de energía.

Unión aduanera. Las reglas de origen, que especifican al detalle qué tanto valor se debe agregar nacional o regionalmente para obtener un trato libre de aranceles en

² Véase William A. Kerr, "Greener Multilateral Pastures for Canada and Mexico: Dispute Settlement in North American Trade Agreements", *Journal of World Trade* 35 (diciembre de 2001).

³ Thomas d'Aquino, "Security and Prosperity. The Dynamics of a New Canada-United States Partnership in North America", presentación realizada para el Encuentro Anual General del Consejo Canadiense de Altos Ejecutivos (Canadian Council of Chief Executives, 14 de enero de 2003).

la frontera estadounidense, en ocasiones han intimidado a productores canadienses. Una planta de ensamblaje de Honda en Oshawa fue uno de los casos. Como en la fabricación de los automóviles destinados al mercado estadounidense se emplearon partes japonesas que habían ingresado a Canadá con aranceles bajos, las autoridades aduanales de Estados Unidos rechazaron la afirmación de Honda en cuanto a que ésta cumplía con 50 por ciento del valor agregado exigido por el Tratado de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos (CUSFTA, por sus siglas en inglés). Este complicado y costoso proceso de reglas de origen podría ser remplazado por un arancel externo común (AEC) que podría llegar a borrar la frontera comercial entre Canadá y Estados Unidos.

Como sostuvieron el Instituto C.D. Howe y varias sociedades empresariales, el AEC es el prerequisite básico para una unión aduanera restringida o completa, que pudiera finalmente lograr una América del Norte sin fronteras para el desplazamiento de mercancías. Su negociación implicaría la armonización de aranceles, procedimientos aduanales y el esclarecimiento de cuestiones como qué tipo de productos se pueden importar dadas las normas sanitarias y fitosanitarias.

Algo que caracteriza la mayoría de las propuestas comerciales del lejano norte es la idea de lograr un nirvana comercial bilateral con Estados Unidos, en lugar de tratar de completar la unión con México. El argumento fundamental era económico: aunque por lo general los aranceles externos canadienses y estadounidenses se encontraban en el mismo rango, incluso las mínimas diferencias requerían de complejas reglas de origen que detallaban qué tipo de contenido local era necesario para que la mercancía producida en un país del TLCAN ingresara a otro libre de impuestos.⁴ Se estimaba que el costo administrativo de los certificados de origen era de 2 a 3 por ciento el total del PIB del TLCAN. En Canadá, cuya economía es de más de un billón de dólares, tan sólo esto les ahorraría hasta treinta mil millones de dólares anuales a sus habitantes.⁵

Aunque una unión aduanera intermedia implicaría la armonización entre los AEC y las políticas, una unión aduanera completa requeriría el establecimiento de compensaciones comerciales comunes en contra de los Estados no miembros. Sin embargo, con dicho arreglo, el Congreso de Estados Unidos tendría que abandonar sus queridas leyes comerciales compensatorias en contra de sus socios en la unión aduanera. De otra manera, habría muy pocos incentivos para que los canadienses avanzaran hacia un modelo más limitado. Una opción más factible a corto plazo, propuesta por varios observadores, es una unión aduanera por sectores que, como en la industria siderúrgica, estén muy integrados.⁶

Incluso una solución intermedia era polémica. Mientras que los aranceles armonizados eliminarían la necesidad de reglas de origen complicadas, las difíciles pregun-

⁴ Danielle Goldfarb, "The Road to a Canada-U.S. Customs Union: Step-by-Step or in a Single Bound", *C.D. Howe Institute Commentary* 184 (junio de 2003).

⁵ Charles Barrett y Hugh Williams, "Renewing the Relationship: Canada and the United States in the 21st Century", *Conference Board* (2003): 4.

⁶ Por ejemplo, véase el alegato de Sean Cooper de la Cámara de Comercio de las Provincias del Atlántico (Atlantic Provinces Chamber of Commerce) al SCEAIT (informe de diciembre de 2002).

tas de si Canadá y México estarían exentos de impuestos *antidumping* y cuotas compensatorias y si podrían tener acceso a las oportunidades de adquisición en Estados Unidos, no serán respondidas a la entera satisfacción de los países.

Para Canadá y México, el inconveniente de una unión aduanera sería la renuncia a su soberanía sobre los aranceles externos.⁷ La pérdida de autonomía sobre la política económica también tendría repercusiones en la política exterior. Aunque en el pasado las tres naciones norteamericanas tuvieron la misma postura frente a los agricultores europeos y promovieron intensamente sus exportaciones de carne de res con hormonas, sus intereses en otros asuntos comerciales han divergido. Con un AEC, Canadá y México ya no podrían comerciar libremente con países como Cuba, Irán o cualquier otro al que Estados Unidos haya impuesto un embargo comercial. Por ejemplo, el AEC exigiría que Ottawa cumpliera súbitamente las disposiciones de la Ley Helms-Burton o que Washington la derogara.

Más allá de qué decisiones se toman, está el tema mucho más complicado de cómo se tomarían. Debido a que ningún conjunto de reglas es definitivo, se tendría que especificar cómo se realizarían los cambios. Si tuviera que haber un organismo para establecer los aranceles comunes, ¿cada miembro tendría un voto o el poder de éste sería proporcional a la población o a la fuerza económica? En futuras negociaciones comerciales, los miembros de la unión aduanera entre Estados Unidos, Canadá y México tendrían una sola voz. No se necesita mucha imaginación para darse cuenta de que sería la del Tío Sam.

La unión monetaria norteamericana. Una unión monetaria con una moneda común es un tema tan controversial como el de la unión aduanera, pues pocas nuevas razones teóricas o prácticas se han añadido a los argumentos manejados desde principios de los noventa. La comunidad empresarial canadiense no mostró ningún interés en cambiar el dólar canadiense que se encontraba en un proceso continuo de recuperación junto con toda la economía canadiense desde 2000.

Tan pronto como replantearon su postura los que optan por un tipo de cambio fijo, resurgieron los viejos argumentos en contra. Quienes prefieren un tipo de cambio flotante insisten en que la flexibilidad de las tasas de cambio provee a Canadá y a México de un amortiguador que permite a los bancos de estos países ajustar, con muy pocas restricciones, sus economías, que, dada su excesiva dependencia de las exportaciones principales, responden a los cambios en términos comerciales a un ritmo muy distinto y con diferentes necesidades de las de Estados Unidos. Aunque Canadá y México tienen economías relativamente grandes, son pequeñísimas en comparación con la de Estados Unidos, y su influencia en la política monetaria de una Unión Monetaria Norteamericana (North American Monetary Union, NAMU) sería, por consiguiente, minúscula. Sin embargo, fuera de un segmento limitado de la comunidad académica, había muy poco interés en dejar el sistema de tasa de cambio flexible. Dicho de una manera sencilla, no hubo las “condiciones funda-

⁷ Thomas d'Aquino, “The National and Global Policy Agenda: Priorities for Canadian Business Leadership” (notas para un discurso en el Encuentro Anual General de la CCCE), 14 de enero de 2003.

mentales para la integración monetaria de América del Norte (por ejemplo, la similitud en las estructuras económicas de los miembros del TLCAN, la existencia de una movilidad laboral a través de las fronteras, la disponibilidad de un sistema de transferencia fiscal)".⁸

Un acuerdo para el mercado laboral. La negociación para eliminar barreras, a fin de que los ciudadanos se puedan desplazar, ha sido pasada por alto en las propuestas corporativas y en las organizaciones de investigación especializada, conocidas como *think tanks*, después de los atentados del 11 de septiembre. Sin embargo, ésta es una característica esencial del mercado común, defendida por Fred McMahon, del Instituto Fraser, quien amplió la "gran idea" de Wendy Dobson y al proponer que estuviera rodeada por un perímetro común. La Ley Única Europea está basada en las "cuatro libertades" —libre circulación de capital, de bienes, de servicios y de gente—. Aunque un acuerdo bilateral laboral y migratorio entre México y Estados Unidos parecía factible antes de los atentados del 11 de septiembre de 2001, cuando Vicente Fox parecía ser el presidente extranjero favorito de George W. Bush, dicho acuerdo desapareció de la agenda del gobierno estadounidense. A pesar de que Washington ha hecho una propuesta sobre migración, que probablemente no será aceptada, nunca ha sido contemplado un acuerdo con Canadá.

La profundización gradual del TLCAN

Las dificultades inherentes a cada aspecto de la "gran idea" eran considerables. No obstante, el hecho de que la "gran idea" sea políticamente impráctica, no significa que la mayoría de sus componentes no vayan a ponerse en marcha con el tiempo. La alternativa a un megaacuerdo era un cambio gradual. Una segunda generación de construcción de instituciones era posible "no haciendo propuestas políticamente poco realistas, como optar por una unión aduanera completa [...], sino construyendo cuidadosamente sobre las instituciones del TLCAN existentes".⁹ Canadá tendría más probabilidades de lograr su objetivo si se actuara caso por caso, ya que así podría concentrar sus recursos y compensar la desigualdad inherente en la relación de poder. Mucho dependería de qué se esté negociando.

La organización canadiense Conference Board publicó un argumento en contra de "la falacia de la gran idea" de Wendy Dobson y propone que Canadá siga negociando gradualmente.¹⁰

Focal presentó un plan similar basado en una serie de estudios en donde argumentaba que, debido a que no existía un abrumador interés común en fomentar la integración de América del Norte más allá del comercio y de la inversión, ni tampoco algún plan claro del cual los tres países pudieran cosechar importantes bene-

⁸ "Towards a Common Currency?", *Partners in North America*.

⁹ Herman, "Thoughts on Market Access...", 11.

¹⁰ Barrett y Williams, "Renewing the Relationship...", 4.

ficios políticos, económicos o sociales, la integración de América del Norte tendría que ser gradual.¹¹ El incremento sería sectorial en las áreas en que se percibiera un beneficio nacional neto, como la energía, la administración de la frontera, la seguridad pública y temas ambientales, y a las que Washington prestara atención.

Una de las opciones para acelerar los movimientos transfronterizos consistía en armonizar las reglas, los estándares y las regulaciones que afectan el libre flujo de los bienes, los servicios y la inversión. La Conference Board hizo la distinción entre mantener diferentes regímenes reguladores por razones de peso de política pública (estándares para el etiquetado de los productos, la salud y cuestiones de seguridad) y mantenerlos por "otras" razones, probablemente proteccionistas. El CCCE propuso eliminar las diferencias regulatorias en las industrias clave a través de la armonización o de los acuerdos de mutuo reconocimiento.¹²

Esta propuesta, que pareciera técnica y no polémica en realidad tuvo muchas consecuencias para la autonomía en la política pública de los socios más pequeños. Cualquier plática sobre la "armonización" significaba en realidad un ajuste unilateral de las leyes y las normas por parte de Canadá o México para que los estándares fueran equivalentes a los de la hegemonía. Dada la preponderancia de Estados Unidos, incluso los defensores de la liberalización comercial, como el ministro de la Defensa Nacional, John McCallum, admitió que "Canadá puede lograr una 'armonización de políticas de América del Norte' con sólo copiar las políticas estadounidenses existentes, ya sea que estemos hablando de impuestos, de reglamentos, aranceles externos, políticas de inmigración o políticas sociales".¹³ Como una alternativa a las políticas comunes en desarrollo, el reconocimiento mutuo de las normas de cada país fue la alternativa preferida entre muchos de los miembros del gobierno canadiense.¹⁴

La armonización reguladora, que abarca el transporte, las telecomunicaciones, los servicios financieros, los sectores petroleros, de gas y de electricidad, significaría alinear por completo la red de transporte canadiense con la de Estados Unidos, dismantelar el mercado de Bell Canada, renunciar a la propiedad y al control de los bancos canadienses e integrar a las empresas proveedoras de electricidad de las provincias con las redes eléctricas estadounidenses. Asimismo tendría que adoptar las leyes antimonopolio de Estados Unidos para complementar o remplazar el régimen de competencia canadiense. Por último, quizá requería abrir una cantidad de sectores semipúblicos, como la salud y la educación, a la competencia de las compañías estadounidenses.

Así pues, el incrementalismo podría llevar a una América del Norte de velocidad variable al mantener ocultos los temas y a mantener a México alejado de la mesa

¹¹ Stacey Wilson-Forsberg, *North American Integration: Back to Basics*, Policy Paper (Ottawa: Fundación Canadiense para las Américas, agosto de 2002).

¹² D'Aquino, "Security and Prosperity...".

¹³ John McCallum, "Adopt the Greenback? Never! Keep the Change, Uncle Sam", *The Globe and Mail*, 14 de mayo de 2001.

¹⁴ Pierre Pettigrew recomendó proceder a un reconocimiento mutuo en su conferencia en el Consejo Empresarial Canadiense-Estadunidense (Canadian-American Business Council) del 16 de octubre (*The Canada We Want in the North America We Are Building*, 2002).

canadiense de negociaciones. Cualesquiera que sean estos defectos obvios, la prevalencia de un enfoque incrementalista para controlar las fuerzas de una integración parecía más probable en la era del primer ministro conservador Stephen Harper y la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte, ya que el gobierno canadiense, una comunidad comercial inquieta y un público ansioso seguían preocupándose por cómo enfrentar de la mejor manera un deseo hegemónico de defensa para lograr un comercio exitoso en un clima de seguridad.

Incertidumbres institucionales

Más allá de la ambiciosa lista de puntos que Canadá y México tendrían que tratar con el Tío Sam, en respuesta a las deficiencias observadas en el TLCAN y al imperativo de seguridad antiterrorista en la frontera, los defensores del integracionismo difieren mucho en cómo vender dichas reformas a Estados Unidos. Ya sea que tengan que lograrlas de golpe o gradualmente, las diversas fórmulas para rediseñar la arquitectura de América del Norte eran más explícitas al plantear las funciones que habían de realizarse continentalmente que al detallar las estructuras que se necesitarían para hacerlas andar. Curiosamente, estos escenarios para la integración de América del Norte siguen siendo apolíticos, debido a que no explican mucho cómo se elaborarían o se administrarían las políticas. La visión corporativa, que firmemente se resiste a la burocratización y democratización inherente a cualquiera de las estructuras al estilo de la Unión Europea, simplemente omitió cualquier descripción de las estructuras institucionales y legales que habrían sido necesarias para remodelar América del Norte.

EL CCCE reconoció que se necesitarían nuevas instituciones, pero propuso puras generalidades que confundieron más de lo que esclarecieron:

Lo que se necesita [...] es compromiso con una nueva relación, la piedra angular de la cooperación basada en el respeto mutuo a la soberanía de cada país [...] El marco institucional que regiría el proceso requerirá de una cuidadosa consideración. Más allá [de la participación política directa del presidente y del primer ministro en lo político], tendría que guiarse por la creatividad y la flexibilidad.

Como prototipo de la clase de institución que se necesitaría, el Consejo propuso la Comisión Internacional Conjunta (IJC, por sus siglas en inglés),¹⁵ sin embargo, la IJC no sólo era binacional sino supranacional y estaba basada en una relación de paridad entre Canadá y Estados Unidos, características que Washington probablemente nunca aceptaría en el manejo de los principales temas continentales, ya fuera con uno o dos vecinos. Ninguna de las instituciones propuestas trató el asunto de las diferencias de poder en América del Norte. Tampoco se propusieron reuniones y balances para ningún marco institucional que pudiera poner a los socios más

¹⁵ D'Aquino, "Security and Prosperity...".

débiles en mayor equilibrio respecto a la hegemonía en un sistema regulador común o de toma de decisiones. El fracaso de los integracionistas para enfrentar este acertijo debilitó gran parte de su exposición de razones para una América del Norte más integrada que finalmente podría funcionarle a Canadá.

Coyunturas políticas no favorables

Una cosa es proponer una reforma y otra, evaluar su viabilidad. Para entender el futuro de la gobernabilidad de América del Norte, necesitamos comprender los factores coyunturales que afectan la viabilidad política de las propuestas para intensificar la integración continental.

El mensaje de los grupos empresariales ayudó a generar una dinámica de debate en dirección de las políticas canadienses; pero, al menos, en los círculos corporativos se enfocaron en el “TLCAN Plus, en las soluciones de controversias o en alguna forma de unión política y económica más profunda”,¹⁶ desatendiendo el clima político actual. Más allá de la meta básica de mantener el flujo comercial, la visión de los grupos empresariales siguió siendo vaga y muy alejada de las realidades del poder. Una constelación de factores políticos en América del Norte —en Estados Unidos, México y Canadá— se combinaron para mermar sus planes.

La política estadounidense. La atención de Washington centrada en la seguridad después de los ataques de 2001 significó que un acuerdo integral comercial y de seguridad podría parecer atractivo si claramente fuera a mejorar la seguridad nacional. Sin rodeos, el embajador de Estados Unidos recordó a los entusiastas canadienses a favor de la integración las prioridades de Washington: Canadá y Estados Unidos deberían enfocarse en construir “fronteras inteligentes” en lugar de debatir sobre “una unión económica más formal como la de Europa”. Además añadió: “No estoy diciendo que no debiera efectuarse el debate. Sólo que tendría que efectuarse en una fecha posterior”.¹⁷ Mientras el Pentágono siga metido en Irak y en el Medio Oriente demandando así una completa atención de la Casa Blanca, cualquier acuerdo, ya sea bilateral o trilateral, que requiera del Congreso un trabajo legislativo importante, permanecerá congelado políticamente.

No podrá pensarse en un acuerdo mientras las relaciones entre Canadá, Estados Unidos y México sigan siendo antagónicas, pero también sería difícil que estos países alcanzaran un acuerdo histórico, a menos que el primer ministro de Canadá y el presidente de México estuvieran dispuestos a hacer una enorme apuesta política. Un riesgo así podría parecer aceptable después de nuevos actos terroristas, que in-

¹⁶ Perrin Beatty, “Canada’s Prosperity: The Business Case for Trade Diversification”, Mesa redonda Canadá-Europa (Canada-Europe Roundtable/Forum sur le Commerce Canada-Europe, CERT/FOR-CCE) Encuentro Anual General y Mesa Redonda de Directores Generales (CEO Roundtable) sobre “International and Business Competitiveness” (Montreal: 29 de octubre de 2002).

¹⁷ Angelo Persichilli, “Cellucci Says Canada-U.S. Relationship «A Role Model for the World»”, *The Hill Times* (7 de octubre de 2002): 1.

cluyeran, por ejemplo, el empleo de las armas nucleares, biológicas o químicas, y fallas de seguridad por parte de Canadá y México.

Incluso fuera de los círculos neoconservadores republicanos, los políticos de Estados Unidos mostraron muy poco interés por intensificar las relaciones económicas (muchos menos las políticas) con sus vecinos. Muchos estadounidenses creen que el TLCAN no significó un triunfo para Estados Unidos, y se culpó al libre comercio con México de gran parte de la desaceleración económica en ese país. En 2003, el candidato demócrata Dennis Kucinich abogó para que se cancelara el TLCAN y la OMC. Hacia 2004, el senador Kerry anduvo proclamando la misma idea durante su fallida campaña por la presidencia. “Las preocupaciones [de Washington] sobre la seguridad nacional y las siempre presentes previsiones políticas internas que perduren en el complejo sistema federal estadounidense”¹⁸ hicieron que varios proyectos de los integracionistas canadienses fueran doblemente improbables.

El factor mexicano. Algo central para el éxito de cualquier plan de integración canadiense-estadunidense era resolver el dilema de incluir o no a México, que había estado integrado al régimen de mercado del TLCAN desde 1994. Si América del Norte determinara incluir a México, ¿Washington prestaría más atención?

Quizá haya tantos ciudadanos estadounidenses con nexos genéticos con Canadá como mexicoamericanos, pero no son visibles, no se identifican como canadienses y no votan como tales dentro del sistema político de Estados Unidos. En contraste, los mexicoamericanos, que ascienden a ocho millones de los casi veinte millones de hispanos —que ahora superan en número al total de los afroamericanos—, tienen voz y voto, y son cada vez más conscientes de su doble identidad. Todo esto significa que el Congreso de Estados Unidos muy probablemente no aceptará cambios que atañan a Canadá sin pedir que los mismos cambios se apliquen a México. Quizá Ottawa decida unilateralmente reemplazar su propia moneda por el dólar estadounidense, pero no valdría mucho la pena tratar una unión monetaria canadiense-estadunidense con Washington sin la participación de México.

Si fuera necesario que México inclinara la balanza en Washington hacia un TLCAN plus institucionalizado, significaría que cuando los grupos empresariales canadienses hicieron sus propuestas, durante las consultas bilaterales, no calcularon si tendrían posibilidades de éxito. Efectivamente, la mayoría de las sociedades hicieron caso omiso de sus homólogos mexicanos, a los que vieron más como competidores que como aliados para obtener la atención de Washington. El CCCE dijo haber realizado estudios con sus homólogos en Estados Unidos, pero su afirmación de haber consultado a México no fue más que retórica.¹⁹ Los borradores de las propuestas del Grupo de Acción de Directores Generales sobre la Cooperación Canadá-Estados Unidos (CEO Action Group on Canada-United States Co-operation) fueron redactados en las salas de juntas de sus acaudalados miembros con poca o ninguna par-

¹⁸ *Partners in North America*, 15.

¹⁹ D'Aquino, “Security and Prosperity...”.

ticipación de México.²⁰ Cuando la comunidad corporativa canadiense admitió que la periferia sureña no podía ser pasada por alto, de todas maneras prefirió una América del Norte avanzando a dos velocidades: con Canadá al mando y con la incorporación de México hasta donde pudiera y quisiera. Dado el estrangulamiento político entre Estados Unidos y México desde finales de 2001 hasta principios de 2004, esta América del Norte de dos velocidades parecía posible, pero sólo en cuestiones locales, estrictamente la incumbencia de Canadá y Estados Unidos.

El CCCE sostuvo que “construir relaciones económicas y políticas aún más estrechas con México tiene que ser una prioridad estratégica”, y exhortó al gobierno a “comprometerse por completo a analizar cómo los tres países pueden actuar juntos para promover nuestras metas comunes”. Sin embargo, como “la relación entre México y Estados Unidos es muy distinta de la de Canadá con Estados Unidos”, el proyecto previsto a largo plazo para la integración trilateral continental fue diseñado para el “logro de las metas comunes en formas diferentes y a velocidades variables”. Esto quedaría dentro de una propuesta incluyente y a la que Tom D’Aquino se refirió como el “Tratado de América del Norte”. En realidad, el llamado del CCCE para el liderazgo de Canadá partió de la premisa de resucitar la relación especial que hubo en los años sesenta: Canadá debería estructurar “una visión para una más cercana cooperación económica y de seguridad de América del Norte” y “entonces proponer al gobierno estadounidense los elementos de una estrategia para una nueva sociedad entre Canadá y Estados Unidos con una visión común de América del Norte”. El hecho de que México no apareciera en este plan seguramente perjudicó sus posibilidades.

A pesar de que las consultas que se realizaron con sus homólogos hispanohablantes, los continentalistas canadienses estaban en un profundo estado de negación acerca de México. Sus propuestas de 2003 eran básicamente un refrito de las ideas comerciales canadienses y estadounidenses del verano de 2001, lo que reducía las oportunidades de que fueran aprobadas por el gobierno de Vicente Fox.

Una mayor disposición corporativa para incluir a México en las estructuras de gobierno propuestas no habría garantizado su adopción. Por ejemplo, los muchos tratados de libre comercio de México habrían hecho que una unión aduanera y una AEC fueran difíciles de negociar. El gobierno de Fox no quería volver a levantar barreras arancelarias contra Estados Unidos, nulificando así un muy preciado acuerdo de libre comercio que seguía evadiendo a Canadá. Las propuestas de defensa serían igualmente difíciles: la fragmentación institucional del ejército de México haría imposible la integración de la defensa a nivel continental a menos que hubiera un cambio interno drástico. Aunque las reformas internas eran el centro de atención del gobierno de Vicente Fox, estaban enfocadas en políticas sociales y laborales. En cambio, éstas fueron completamente ignoradas en las propuestas comerciales canadienses. Las ideas, grandes o chicas, no podrían ser fácilmente traducidas al “mexicano”.

²⁰ Thomas d’Aquino, “Canada’s Vision for North America”, *Canadian Priorities in the Global Economy*, Consejo Canadiense de Altos Ejecutivos, Canadian Council of Chief Executives, 15 de enero de 2002.

Al haber vuelto trinacional la esfera de la seguridad nacional de Estados Unidos, los atentados del 11 de septiembre hicieron menos factible, en lugar de propiciarla, una reversión al bilateralismo previo al TLCAN.

Las realidades políticas de Canadá. Antes de que se pudiera presentar a Washington un gran acuerdo estratégico, los integracionistas de Canadá tenían que hacer, como Sísifo, que subiera a bordo el gobierno liberal. Aun haciendo caso omiso del desacuerdo personal de Jean Chrétien con su homólogo en la Casa Blanca, comprometerse formalmente a intensificar la integración habría provocado una rebelión en las filas de su propio partido y, posiblemente, una reacción popular.

A pesar de que las encuestas de opinión indicaban que los canadienses mantenían una buena disposición a una mayor integración económica continental,²¹ la agenda corporativa no habría corregido las principales fallas que los grupos de interés público habían encontrado en el TLCAN: su déficit democrático y su falta de transparencia. Tampoco se habían tratado viejos asuntos, como la responsabilidad del TLCAN en el daño ambiental, las desigualdades económicas y las limitadas oportunidades de empleo. En Canadá y en Estados Unidos, ni el gobierno y ni los empresarios quisieron añadir una “dimensión social” al acuerdo comercial. Sólo se contemplaba un cambio si es que eso significaba reglas económicas más firmes o una unión más intensa, o si añadía elementos de seguridad y defensa a la cooperación económica entre Canadá y Estados Unidos. En realidad, no existía un entusiasmo popular generalizado ante un TLCAN plus.

Incluso, aunque fuera cierto que solamente una Gran Idea podría traer al Tío Sam a la mesa de negociaciones, la experiencia del gobierno canadiense con los negociadores comerciales estadounidenses había demostrado que éstos tenían menos interés en discutir grandes planes que en resolver las “molestias” de las que el Congreso se quejaba. Desde la perspectiva de la oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (U.S. Trade Representative), si Canadá quisiera una unión aduanera o un tribunal comercial, tendría que pagar por ello eliminando motivos de queja de los grupos de cabildeo comerciales estadounidenses.

Falta preguntarse qué tan alto sería el precio. Canadá, como demandante, después de haber perdido la mayoría de sus fichas en las negociaciones del ALC/TLCAN, tendría que aceptar muchos intercambios: abolir la Junta Canadiense de Trigo (Canada Wheat Board) que aglutina a los agricultores de los pastizales, y los sistemas de abastecimiento del centro de Canadá; poner fin a las políticas culturales que favorecen las expresiones artísticas canadienses; abrir los sectores de la salud pública y de educación a la inversión estadounidense; privatizar la energía pública y los sistemas de agua, y garantizar a Estados Unidos mayores flujos de energía. Los acuerdos grandes y únicos unen demasiadas áreas, y Canadá aprendió, durante las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (CUSFTA), que poner en la mesa demasiados temas que no están relacionados puede atarlo de manos.

²¹ Wilson-Forsberg, *North American Integration*.

Más revelador resulta que los grupos comerciales canadienses no tenían un consenso sobre una integración más intensa con Estados Unidos que, contrariamente a la afirmación del Instituto C.D. Howe, habría creado una mayor, y no menor, dependencia del mercado estadounidense.²² La desaceleración económica en Estados Unidos durante el primer periodo de la presidencia de George W. Bush legitimó, en Canadá, los temores sobre “los riesgos relacionados con la concentración actual del comercio y la inversión canadiense” en Estados Unidos. Perrin Beatty, en nombre de la Asociación Canadiense de Fabricantes y Exportadores (Canadian Association of Manufacturers and Exporters), dijo: “Enganchar simplemente el cabús al tren de otro es arriesgado; puede ser maravilloso cuando existe una poderosa máquina que te sube a la montaña, pero ofrece poca protección si las cosas se empiezan a descarrilar”. A la comunidad industrial canadiense le parecía que la expansión comercial hacia el mercado europeo podría “incrementar nuestra riqueza cuando las cosas vayan bien y [...] protegernos cuando el crecimiento de la economía estadounidense empiece a desacelerarse”.²³

Mientras más alto sea el precio de la Gran Idea para los estadounidenses, habrá menos oportunidades de vendérsela al público canadiense, a no ser que los integracionistas lo hayan convencido de la contradictoria lógica de la soberanía. Integrar a Canadá en el sistema de Estados Unidos, por medio de la adopción de políticas estadounidenses, era “afirmar realmente nuestra soberanía; de otra forma correríamos el riesgo de perderla”.²⁴ Según el CCCE, Canadá y Estados Unidos se encontraban frente a una oportunidad histórica “que podría ser desaprovechada si los líderes de ambos países no llegaron a comprender el verdadero potencial que ofrece una cooperación más estrecha o permitieran que las viejas preocupaciones acerca de la soberanía nublaran su visión”.²⁵ Estas ideas comerciales sobre la soberanía no coincidieron con las del gobierno canadiense o con las de un público preocupado por un Estado canadiense sostenible y viable, pues un acuerdo estratégico parecía asegurar la pérdida de la principal jurisdicción sobre cualquier asunto concerniente a los intereses de seguridad de Estados Unidos.

El TLCAN: representación de cómo se gobierna América del Norte

Si extendemos nuestro horizonte analítico, no sólo más allá de las cláusulas específicas del acuerdo de 1994, sino también de las ideas generales respecto a extenderlas y a considerar cómo el continente se desarrolla como un sistema político, nos topáramos con otras dos realidades continentales.

²² Goldfarb, “The Road to a Canada-U.S. Customs Union...”.

²³ Según un análisis del Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional (DEAIT, por sus siglas en inglés), un acuerdo de libre comercio entre Canadá y la Unión Europea llevaría a una ganancia económica neta para Canadá de por lo menos doscientos millones de dólares (citado en Beatty, “Canada’s Prosperity”).

²⁴ D’Aquino, “Security and Prosperity...”.

²⁵ *Ibid.*

Por un lado, están los acontecimientos político-institucionales que son el resultado de las respuestas de Washington a los atentados del 11 de septiembre de 2001. Por el otro, están los procesos más profundos que tienen lugar bajo la superficie y que deben considerarse si vamos a basar nuestro análisis del futuro de América del Norte en una justa interpretación de su naturaleza actual.

Acontecimientos institucionales posteriores a los atentados del 11 de septiembre

El cambio de paradigma, provocado por el desastre sucedido en 2001, volvió a trazar inmediatamente la frontera entre la gobernabilidad y el gobierno. La integración económica, fomentada por el TLCAN, había ido reduciendo las barreras económicas que el gobierno levantó a lo largo de las dos fronteras territoriales de Estados Unidos para darle rienda suelta al mercado y mejorar el flujo humano y económico a través del continente. A finales de los años noventa, el crecimiento del comercio transfronterizo provocó que se incrementara la atención hacia los temas relativos a la gobernabilidad de la frontera, como las coaliciones empresariales preocupadas por la eficiencia de su sistema de producción en todo el mundo, la presión gubernamental para invertir en la infraestructura del transporte y la tecnología de la seguridad que se necesita para crear un continente casi sin fronteras.

El cambio de Washington hacia un paradigma de seguridad repercutió intensamente en América del Norte y se reflejó en el bloqueo inmediato de sus fronteras después de los atentados del 11 de septiembre. Con esta acción unilateral, en nombre de una seguridad nacional en juego, el gobierno de Estados Unidos rápidamente reafirmó su control sobre el espacio político que había dejado libre. Sus demandas posteriores, en cuanto a que los gobiernos de México y Canadá hicieran lo que fuera necesario para que sus exportaciones no representaran un peligro para Estados Unidos, demostró qué tanta influencia ejercía el gobierno de ese país en los gobiernos de América del Norte. Prevalcieron las relaciones binacionales tradicionales en la forma en que fueron manejados los temas de seguridad nacional después de septiembre de 2001, lo que dio a Ottawa, primero, y a la ciudad de México después, un papel importante en la elaboración de acuerdos detallados con Washington para reforzar sus políticas. Estas negociaciones intergubernamentales fueron complementadas por una participación de coaliciones empresariales activas en el diseño de nuevos sistemas de seguridad, por lo que se observaron nuevos niveles de gobernabilidad en el bilateralismo tradicional y muy poco trilateralismo, pues cada vecino trataba por sí solo con el Tío Sam.

El perímetro de la seguridad continental. El creciente flujo de productos y de personas entre los tres países de América del Norte ya ha demostrado que la intensificación de una integración económica facilitó el paso transfronterizo de estupefacientes, armas y criminales. El reto en las fronteras norte y sur de Estados Unidos, que era fomentar el cruce legal de productos y personas, mientras se bloqueaba el paso a los perjudiciales, se exageró debido a los atentados de Al Qaeda. Sin embargo,

algunos canadienses y mexicanos no están convencidos de que las acciones gubernamentales integrales para intensificar la seguridad en los aeropuertos, puertos marítimos y a lo largo de las fronteras con Estados Unidos hubieran logrado mitigar las preocupaciones de la seguridad nacional del Tío Sam. A las grandes empresas canadienses les parecía que habría sido suficiente con un “perímetro de seguridad” continental para Canadá y Estados Unidos, y posiblemente para México.

El concepto aparentemente sencillo de un perímetro de seguridad común contemplaba una gran cantidad de cuestiones geográficas y funcionales. ¿Acaso abarcaría América del Norte desde el Ártico hasta Panamá o sólo Canadá y la parte continental estadounidense, debido a la historia de integración militar dependiente de estos dos países desde hace 75 años?, ¿acaso Washington insistiría en que los funcionarios canadienses o mexicanos fueran remplazados por estadounidenses en puertos aéreos y marítimos para que supervisaran la aplicación de los requerimientos estadounidenses respecto a las visas, antes de que los pasajeros abordaran vuelos desde París o Tokio? o ¿acaso los canadienses y los mexicanos se sentirían más seguros si su seguridad dependiera de los sistemas de seguridad estadounidenses que permitieron que 19 terroristas secuestraran cuatro aviones comerciales el 11 de septiembre?, ¿acaso un perímetro de seguridad requeriría de una armonización de políticas de una gran serie de prácticas que demandaran bastante más una integración que una unión aduanera? Para Canadá, si un perímetro de seguridad continental tuviera un significado distinto del de una cooperación más cercana en los servicios de inteligencia, la aplicación de la ley y el mejoramiento del control fronterizo, tendría que ser la armonización de políticas y su puesta en marcha en las áreas de inmigración, políticas para los refugiados y control costero, y que Estados Unidos aceptara desistir de su supervisión de la frontera canadiense. Sidney Weintraub añadió:

La noción de supervisión de perímetro para agilizar el movimiento de productos y de residentes de los dos países es lógica en la superficie, pero tiene problemas inherentes que deben considerarse. Sin ninguna supervisión fronteriza, ambos países necesitarían leyes migratorias idénticas para permitir el libre movimiento de personas entre países, un arancel común y otras restricciones comerciales para que el envío de productos de un país a otro no tuviera ninguna repercusión. Estos pasos suenan más a una soberanía compartida que a un “respeto mutuo por la soberanía”, que es un elemento esencial de la propuesta del CCCE.²⁶

La discusión del perímetro de seguridad evocó las previsiones del Acuerdo de Schengen que puso en marcha una “Europa sin fronteras”, uno de los últimos pasos en un largo proceso de la integración económica y política de la Unión Europea. La profunda integración, necesaria para un perímetro de seguridad de América del Norte y que requiere de una toma de decisiones centralizada sobre las políticas de seguridad e inmigración, implicaría un cierto grado de soberanía compartida que

²⁶ Sidney Weintraub, “Strains in the Canada-U.S. Relationship”, *Issues in International Political Economy*, no. 40 (abril de 2003) (una publicación del Center for Strategic and International Studies).

parece particularmente ambiciosa e inviable dada la incipiente forma de gobernabilidad de América del Norte. Como esto también podría abarcar fácilmente todos los aspectos de la cooperación canadiense-estadunidense-mexicana, “muy pocos sectores son excluidos del pretexto de la seguridad”.²⁷

La integración de la defensa. La ausencia de diálogo entre Canadá y México caracterizó también la fase inicial de la respuesta de cada país a la reorganización de la estructura de comando del Pentágono para América del Norte. El gobierno de Chrétien no había resuelto cómo responder a la presión de Estados Unidos para apoyar su programa de Defensa Nacional de Misiles (National Missile Defense), cuya integridad tecnológica era sospechosa y cuya base estratégica violaba la firme postura de Canadá en contra de la militarización del espacio en el sentido de añadir armas a los satélites que ya están en órbita. Para responder al Comando del Norte, Ottawa tuvo que decidir qué tan lejos seguiría el modelo del Comando Norteamericano para la Defensa del Espacio Aéreo (North America Aerospace Defense Command, NORAD) para en verdad integrar sus fuerzas aéreas, al mismo tiempo que conservaba su autonomía simbólica. Todo esto eran relaciones intergubernamentales comunes y corrientes con los aspectos de gobernabilidad del complejo militar e industrial estadounidense y su dependencia canadiense mantenida convenientemente fuera del alcance de la vista del público, mientras los políticos centraban su atención en la guerra contra el terrorismo.

En la esfera de la gobernabilidad, “América del Norte” excluyó a México. Como la hegemonía global definió la seguridad más en términos militares que de contrainteligencia, el sector privado canadiense decidió que mitigar las preocupaciones de la defensa estadounidense era un precio que valía la pena pagar por el bien de su seguridad económica. La fobia creada por la manera en que el gobierno de Bush fomentó la seguridad hizo que los empresarios aconsejaran apaciguar a Estados Unidos en cuanto a lo militar, como una forma de reestablecer la integración de mercado libre. Se pensaba que si el gobierno canadiense manejaba los asuntos de seguridad de forma satisfactoria para el Pentágono, Washington permitiría que los negocios siguieran operando en el marco establecido con el libre comercio para los últimos años. Aquí, los integracionistas más creativos se habían influido mutuamente en lo tocante a sus ideas sobre la liberalización del comercio nutriéndolas con elementos de la época de la guerra fría. Mientras que el complejo corporativo-militar había encontrado así las razones para incrementar sus márgenes de ganancia, en Canadá, el capitalismo posterior a la era del terrorismo trataba de mantener sus ganancias actuales por medio de “proteger la frontera de la incertidumbre política”.²⁸

Más allá de criticar la indecisión de Ottawa en el otoño de 2001 sobre promover una cooperación más estrecha con el ejército estadounidense en Afganistán y de apoyar mítines a favor de Estados Unidos y de la guerra en Irak, el sector empre-

²⁷ Stéphane Roussel, “Rapport final: périmètre de sécurité et Homeland Defence: quelles sont les conséquences pour le Canada?”, Canadian Centre for Foreign Policy Development (mayo de 2001).

²⁸ D’Aquino, “Security and Prosperity...”.

sarial defendió activamente la integración total de un extenso ejército canadiense a las órdenes del Pentágono. Haciéndose eco de los argumentos planteados por J.L. Granatstein y por el Consejo para la Seguridad Canadiense en el Siglo XXI (Council for Canadian Security in the 21st Century), los grupos empresariales recurrieron realmente a la vieja lógica de “Defensa contra Ayuda” que había regido la planeación militar de los legisladores canadienses durante la guerra fría, cuando sabían que si no defendían su territorio para satisfacer los requerimientos de seguridad de Estados Unidos, Washington lo haría unilateralmente.

Poco después de los atentados terroristas, Granatstein retomó el argumento de que Canadá “no tenía otra opción” más que aceptar las peticiones de Estados Unidos sobre cooperación militar y seguridad. Era imposible no cumplir con estas peticiones, a menos que Canadá quisiera deshacer la sociedad que mantenían desde hacía años y dejar que el Pentágono se encargara de su seguridad.

La decisión que tomó Washington en abril de 2002 de establecer el Comando del Norte (Northcom) fue vista con alarma no sólo por el gobierno canadiense que quería preservar los planes de defensa que existían entre Canadá y Estados Unidos, sino también por los integracionistas que temían las implicaciones que esto tendría en la futura cooperación bajo el NORAD. Granatstein recomendó que Canadá reestructurara sus fuerzas militares para que se integraran con sus homólogos estadounidenses. Además, Ottawa debía apoyar el proyecto de la Defensa Nacional de Misiles (National Missile Defence, NMD) de militarizar el espacio. Por supuesto, tenía que incrementar los gastos en defensa para que Washington lo tomara en serio.

Sin embargo, la ecuación propia de la guerra fría: “contribución igual a influencia” no se aplicó en 2003. Los promotores de un gasto militar mayor dieron a entender que Canadá recobraría su supuesta influencia en el Pentágono y reafirmaron que esto repercutiría favorablemente en asuntos bilaterales. Muchos analistas de la política estadounidense objetaron que el beneficio esperado por las contribuciones de la defensa canadiense a la guerra de Afganistán, en forma de concesiones en el asunto de la madera de conífera, no se materializó.²⁹

Discrepancia diplomática. En Canadá, una gran parte del discurso sobre la seguridad suponía que, como el país seguía siendo soberano, sus compromisos militares no ponían en peligro las decisiones en política extranjera. La respuesta de Canadá a la guerra de Estados Unidos contra el terrorismo apoyaba, al mismo tiempo que invalidaba, esta postura. Es cierto que en 2002 el gobierno de Chrétien tomó la decisión de enviar 750 tropas a Afganistán. Sin embargo, como esta acción contradecía un principio importante de la política extranjera canadiense, dado que el país prefería tener un papel militar en la reconstrucción posterior a la guerra, y como las tropas estaban, de hecho, integradas bajo el comando estadounidense, el envío de tropas parecía haber estado motivado políticamente por el gobierno de Chrétien para congradarse con Washington. En este caso, la soberanía en lo teórico no condujo a la autonomía en los hechos.

²⁹ Entrevista con Sidney Weintraub (abril de 2003).

El año 2003 mostró que la deferencia de Ottawa tenía límites. La determinación del gobierno de Bush de atacar Irak fue muy dolorosa para Ottawa. Canadá estaba dividido, pero, dada la relación estrecha y a veces arraigada con Estados Unidos, los intereses militares-industriales ejercieron presión para que se ampliara una colaboración del tipo de la de Afganistán, la cual ya se encontraba operando en alta mar junto con la flota estadounidense en el Golfo Pérsico. Sorprendentemente, Jean Chrétien fomentó un eje de oposición junto con Vicente Fox.

Los empresarios mexicanos y el gobierno no habían estado tan íntimamente comprometidos con Washington en temas fronterizos como sus homólogos canadienses, quienes habían tomado la iniciativa de elaborar un proyecto de frontera inteligente. Los mexicanos no sintieron la misma solidaridad con los neoyorquinos que los canadienses, y México se rehusó a ofrecer una ayuda siquiera simbólica a Estados Unidos en la guerra contra los talibanes. A pesar de que Los Pinos estaba quizá menos preocupado que Ottawa por complacer al Tío Sam, se dio cuenta de que tenía que satisfacer a Washington y que haría lo que fuera necesario para crear una zona de seguridad continental, pero no un orden global dominado por Estados Unidos.

Aunque la oposición de la opinión pública mexicana a una guerra preventiva estadounidense era mayor que la que había en Quebec, Vicente Fox agradeció el esfuerzo diplomático de Canadá por lograr un compromiso de posponer la guerra, que fuera aceptable para el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La visita relámpago de Jean Chrétien a la ciudad de México, en donde tuvo una reunión privada con Vicente Fox y habló por teléfono con Ricardo Lagos, presidente de Chile, estableció un eje temporal para quienes en el hemisferio occidental no querían respaldar un unilateralismo estadounidense, considerado infundado y cuyas consecuencias podían ser peligrosas. Evidentemente, América del Norte estaba lejos de elaborar lo que la Unión Europea llama una política extranjera y de seguridad común. En la elaboración de la política extranjera, se conservó a los gobiernos nacionales que, en una crisis considerada vital por todos los participantes, mantuvieron la autonomía de manera notable. La gobernabilidad era insignificante. Cualquiera que hubiera sido el papel desempeñado por el TLCAN en una posterior armonización continental, los tres gobiernos de América del Norte desde luego no lograron adoptar una postura coherente en cuanto a política extranjera en el tema de mayor importancia para el gobierno de Bush.

Los procesos de fondo de la gobernabilidad continental

Bajo del nivel de las caras institucionales presentes y futuras del TLCAN, las fuerzas del mercado han estado construyendo gobernabilidad continental de varios tipos, en algunos casos desde hace más de un siglo. Muy poco de esto tiene un verdadero alcance continental, pues principalmente se trata de dos relaciones bilaterales diferentes, impulsadas por presiones que vienen del centro continental, como se ejemplifica a continuación:

En las grandes regiones que engloban las dos fronteras nacionales, encontramos complejos sistemas tanto de gobernabilidad canadiense-estadunidense como mexicana-estadunidense. En el caso de la calidad del agua en la frontera, cuyo manejo puede vincular las fuentes de contaminación con sus víctimas inmediatas, se han elaborado esquemas de relaciones de gobernabilidad formal e informal independientes pero bastante desequilibrados. En los temas del aire en la frontera, donde los contaminantes pueden generar lluvia ácida en jurisdicciones alejadas del foco de contaminación, ha sido más difícil lograr una gobernabilidad fronteriza. La gobernabilidad trilateral canadiense-mexicana-estadunidense no ha evolucionado ni siquiera en el área de la política ambiental.

Mucho de lo que podría pasar por gobernabilidad en América del Norte no involucra procesos políticos continentales. Por ejemplo, la armonización continental de normas o estándares quizá tenga menos que ver con el TLCAN y más con los tres Estados de América del Norte que participan en los sistemas de gobernabilidad global, como por ejemplo, en lo tocante a la regulación bancaria o los derechos de propiedad intelectual.

La revisión de las normas para los medicamentos de marca ha sido promovida por las grandes corporaciones transnacionales farmacéuticas estadunidenses (y europeas), que han estado luchando contra las compañías fabricantes de medicamentos genéricos, en todos los países para obtener la protección de su estatus de monopolio por más tiempo y así poder explotar sus marcas. Respecto a esto, el primer ministro Mulroney, sin esperar que las negociaciones comerciales redefinieran los derechos de propiedad intelectual, ajustó las leyes canadienses (que favorecían la producción de medicamentos más baratos por parte de las compañías fabricantes de genéricos) para cumplir con las demandas estadunidenses. Posteriormente, Estados Unidos y la Unión Europea hicieron que sus posturas, favorables a prolongar la protección de patentes para los medicamentos de marca, fueran aceptadas por el TLCAN y por la OMC. Las corporaciones transnacionales han utilizado ambos regímenes para hacer que los gobiernos periféricos de América del Norte se ajusten a sus demandas. Así pues, las firmas farmacéuticas de la Unión Europea utilizaron el mecanismo de solución de controversias de la OMC para forzar a Canadá a otorgarles una protección más duradera de la que había estado dispuesta a darles. Aunque los derechos de propiedad intelectual en el capítulo XVII del TLCAN son prácticamente idénticos a los del acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relativos al Comercio (ADPIC), el que Washington haya utilizado el organismo de solución de controversias de la OMC, y no el del TLCAN, como su espacio legal para presionar a Canadá para que hiciera más concesiones a las compañías de medicamentos de marca estadunidenses, hizo pensar que la gobernabilidad judicial continental había sido derrotada, en este caso, por el gobierno judicial global.

La banca, el pilar central del sector de los servicios financieros, presenta un panorama confuso, ya que América del Norte no es una zona idónea para la banca transnacional. Algunos bancos canadienses han operado por décadas en todo el hemisferio y, en menor medida, globalmente, mientras que todos tenían sucursales en el mercado estadunidense mucho antes de la liberalización del mercado. Por

su parte, los bancos de Estados Unidos también habían empezado a laborar en Canadá mucho antes del libre comercio. Con una banca menos fuerte, nacionalizada en 1982 después de una de las periódicas crisis monetarias, México se convertía en la víctima de la banca transnacionalizada. El TLCAN le exigió abrir sectores específicos de sus bancos reprivatizados a la inversión extranjera, pero en 1995 la crisis del peso le forzó a hacerlo completamente. Después de que una oleada de bancos extranjeros se fusionara y asociara con bancos nacionales, los mexicanos se encontraron con que sus bancos pertenecían casi por completo a extranjeros. A pesar de que en América del Norte hubo cierta armonización de las regulaciones de los tres sectores bancarios, no es mérito de ningún mecanismo de gobernabilidad continental creado por el TLCAN, sino de los tres bancos centrales que participan en el gobierno global del Banco de Pagos Internacionales, en Basilea, Suiza, y que luego aplican en casa las normas negociadas de forma multilateral.

La industria pesada tradicional muestra una tendencia continental más identificable. Al acero, columna vertebral de la vieja economía industrial, no le fue bien con el TLCAN, puesto que éste no logró eliminar ni el proteccionismo antidumping ni las medidas tributarias compensatorias, debido a lo cual las compañías de acero estadounidenses mantuvieron una actitud hostil hacia las exportaciones de acero canadiense. Cuando, muy a su pesar, las empresas canadienses realizaron grandes inversiones en Estados Unidos, se mostraron tan activos como los miembros estadounidenses del Instituto Estadunidense del Hierro y del Acero (American Iron and Steel Institute). Además, como actores de la economía de Estados Unidos, ejercieron presión, junto con el sindicato de los trabajadores del acero —que, por cierto, en últimas fechas casualmente ha sido dirigido por presidentes canadienses— para exentar a Canadá (y también a México) de más impuestos preventivos a las importaciones extranjeras. Esto da a entender que, en este sector, existe una gobernabilidad importante del nuevo mercado, por lo cual las compañías canadienses han sido de cierta manera forzadas a adoptar los usos estadounidenses para sobrevivir en la economía de América del Norte.

La discusión de si los alimentos genéticamente modificados (GM) tendrían que ser etiquetados nos dice algo de la gobernabilidad continental. En cada país, esta lucha política enfrenta a la industria (la agroindustria que ha creado las semillas o ganado GM, los agricultores, quienes cultivan y venden estos productos; las compañías procesadoras de alimentos y los gobiernos que han apoyado la aplicación de estos hallazgos de la ciencia a la economía agrícola) contra las organizaciones sanitarias y de consumidores que están pidiendo que los ciudadanos tengan la información y, por lo tanto, la capacidad de decidir qué comer. Pueden detectarse algunos elementos de la gobernabilidad continental controlados por Estados Unidos cuando una corporación transnacional, como Monsanto, interviene en el debate canadiense; o cuando, bajo la fuerte presión de las embajadas de Estados Unidos y Canadá, y de compañías como Monsanto, el gobierno de Fox retira del Congreso mexicano un proyecto de ley que obligaría a etiquetar la comida GM.

En la lucha por etiquetar lo GM, de lo que se busca es mantener el asunto *fuera* de las agendas gubernamentales. Pugnar por mantener un asunto distinto *en* la agenda

también es significativo. Éste es el caso de los gobiernos nacionales que subsidian la industria energética, con lo que se mantiene bajo el precio del combustible a base de hidrocarburos y se fomenta el consumo de combustible fósil, lo cual incrementa el calentamiento global. La gobernabilidad continental desempeñaría un papel protagónico si el TLCAN persistentemente fomentara entre los gobiernos el subsidio a sus industrias petroleras y prestara oídos a los reclamos sociales al promover un sistema energético sustentable, capaz de evitar el inminente desastre del sobrecalentamiento mundial. El nuevo Grupo de Trabajo de Energía para América del Norte apoya los esfuerzos de sus miembros por incrementar las exportaciones de energía vieja de Canadá y México hacia Estados Unidos.

La manera en que las corporaciones resuelven sus asuntos internos suele considerarse una cuestión privada, suponiendo que respetan las leyes gubernamentales y los reglamentos propios del sector empresarial. Sin embargo, el colapso de enormes compañías como Enron y Worldcom perjudicaron de tal manera a sus empleados, que la privacidad del mercado se volvió un asunto público en Estados Unidos. Cuando Washington o la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (Securities and Exchange Commission) volvió a redactar sus leyes y sus códigos empresariales, la gobernabilidad en los mercados de capital canadienses y mexicanos cambió para adoptar normas reguladoras paralelas. Mientras tanto, las bolsas de valores estadounidenses están creando sociedades con las canadienses, conforme se continentaliza el comercio de activos en el contexto de un sistema de mercados nacionales que convergen globalmente.

Conclusión

Solamente podemos especular sobre el contenido y la forma que tendrá una mayor integración, pero las propuestas de la comunidad empresarial canadiense dejaron algo en claro: no entendieron la lógica de la interdependencia. A pesar de las profundas diferencias de poder y la dependencia en la relación de Canadá y Estados Unidos, la Casa Blanca de Bush no pudo soslayar el gran interés nacional de mantener las fronteras abiertas. El Grupo de Trabajo para la Ley de Mejoramiento de Manejo de Datos Estadunidense (American Data Management Improvement Act Task Force), orientado a cuestiones de seguridad en la frontera norte, “cree firmemente que existen dos elementos de seguridad [...] Primero, se debe proteger a la población de actos terroristas y otro tipo de daños. Segundo, se debe preservar la seguridad económica de Estados Unidos y de sus socios comerciales”. Este último punto depende de un movimiento de individuos eficiente y lícito y de una actividad comercial legal.³⁰ Por un lado, las propuestas empresariales, alimentadas por el pánico, subestimaron la fuerza negociadora de Canadá; por el otro, en un “arrebato de lógica”, los empresarios y los *think tanks* canadienses sobreestimaron cuán atractivo resulta para Estados Unidos cualquier acuerdo estratégico con Canadá.

³⁰ Además, recomendó ampliamente que Canadá fuera incluido como socio total para proteger la frontera común.

Todas las propuestas de política integracionista, sin importar cómo fueron realizadas, coincidieron en un punto: el statu quo no es aceptable. La relación canadiense-estadunidense, el TLCAN y las relaciones continentales más amplias necesitaban ser arregladas, revisadas y redefinidas. En este contexto, los atentados del 11 de septiembre representaron para Canadá y México un reto y una oportunidad para establecer metas claras para el futuro rumbo de su relación internacional más importante.

Desde que suscribieron el tratado comercial de América del Norte, muchos grupos empresariales canadienses y mexicanos han sido fervientes creyentes del determinismo económico, haciendo que la integración silenciosa sea una profecía que se autorrealiza. En su nivel más básico, los integracionistas compartieron una sensación de destino manifiesto de América del Norte, dando por sentado que la integración a largo plazo no sólo era positiva sino inevitable. De acuerdo con Focal, “es importante enfocarse ahora en los detalles en lugar de en las generalidades y empezar a juntar los elementos para construir la integración”.³¹ Al ver resultados positivos (una situación en donde todos ganan) en el juego entre la soberanía y la seguridad, los integracionistas creyeron que la independencia política de Canadá no se vería comprometida por una mayor integración con Estados Unidos, ya que una profundización del TLCAN protegería a Canadá del unilateralismo estadounidense. Si soberanía significaba tener un lugar en la Organización de las Naciones Unidas y una bandera distintiva, la Gran Idea no representaba un problema, pero sí involucraba autonomía en la elaboración de las políticas, entonces la Gran Idea implicaba una subordinación completa y prácticamente una anexión.

El actual TLCAN, al que amamos u odiamos, está institucionalmente muerto al margen de sus procesos judiciales disfuncionales. Es difícil concebir una imaginada gobernabilidad de América del Norte, a la que se le ha dado un peso institucional, aunque nada impide que las dos periferias armonicen sus políticas con las de la hegemonía. Bajo la superficie, la gobernabilidad real de América del Norte adopta formas muy distintas, la mayor parte de ellas animadas por el Tío Sam. La voz del futuro del TLCAN tendrá probablemente un marcado acento estadounidense.

³¹ Wilson-Forsberg, *North American Integration*.