

## AMÉRICA DEL NORTE EN 2020: DOS VISIONES

*Robert A. Pastor*

No es difícil imaginar el futuro. De hecho, existe un mercado de “futuros”, y los gerentes de riesgos e inversionistas toman decisiones cada día de acuerdo con lo que piensan que anuncia el futuro. Aunque la metodología utilizada por los futurólogos a veces es bastante compleja, esencialmente las predicciones acerca del futuro dependen de una de dos técnicas: el enfoque más popular es mirar hacia atrás, extraer las tendencias cruciales y proyectar esas tendencias en el futuro. Por lo general, el asesor advertirá al inversionista que el pasado no supone ninguna garantía del futuro, sin embargo, la mayoría de las personas confiará en este enfoque.

Un segundo enfoque se utiliza en ocasiones si el primero no produce el resultado deseado. Si el pasado reciente es sombrío o simplemente no cumplió con las expectativas, el futurista buscará otro periodo, país o región, o él/ella extraerá elementos positivos del pasado y explicará cómo pueden superarse las tendencias negativas. En resumen, el primer enfoque predice el futuro mirando claramente y de manera poco romántica al pasado, mientras que el segundo reorganiza las múltiples variables del pasado y, extrayendo lecciones pertinentes, muestra cómo el futuro puede resultar mejor.

A la hora de predecir el futuro de América del Norte para 2020, confiaré en ambas técnicas y me será de ayuda utilizar las dos últimas décadas como puntos de referencia. La primera visión de “América del Norte como tres relaciones bilaterales” se proyectará a partir de esta última década. Desde 2001, aunque ha habido algunas manifestaciones retóricas acerca del continente, los tres países han concentrado sus energías en abordar problemas a nivel bilateral. La primera visión valorará la eficacia de este enfoque y especulará sobre dónde dejará eso a América del Norte en 2020.

La segunda visión, menos probable, es mirar hacia atrás, a la primera década del TLCAN —de 1990 a 2000—, y preguntarse si los tres gobiernos pueden retomar la promesa inicial de la idea norteamericana. La primera década fue de rápida expansión del comercio y la inversión; la integración económica y social se aceleró en múltiples vías. Esta segunda visión “norteamericana” requiere de más imaginación. No insinúa que deberíamos simplemente retroceder a 2001 y regresar al camino del TLCAN, como tampoco que México podría volver a la estrategia de importación-sustitución-industrialización con el fin de recuperar altos índices de crecimiento económico. Más bien, esta visión reconoce que el TLCAN era una fuerza agotada en 2001 e incapaz de abordar la nueva agenda norteamericana. La segunda visión extrae, por

lo tanto, elementos de otras experiencias y periodos para sugerir un nuevo enfoque con miras a lograr una América del Norte más competitiva, segura y respetuosa.

### **Visión 1: bilateralismo triple**

Con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1992, Canadá, México y Estados Unidos dismantelaron las barreras al comercio y la inversión que el mercado norteamericano había segmentado, y el resultado fue el surgimiento de un mercado continental enorme y desregulado. La lógica de la integración económica y social se extendió a todos los aspectos de la interacción —comercio, inversión, turismo, inmigración, telefonía—, y el crecimiento en cada área entre los tres países norteamericanos superó la interacción de la región con el resto del mundo, lo que significa que se estaba profundizando en la integración casi tanto como se había hecho en la Unión Europea después de cincuenta años.

En 2001, sin embargo, las ventajas del TLCAN habían disminuido. El crecimiento del comercio, que se disparó en los primeros siete años del tratado, decayó a aproximadamente un tercio de esa tasa inicial. Surgieron nuevos problemas. Algunos provenían de las consecuencias de los ataques del 11 de septiembre, otros del éxito comercial de China, pero el motivo más importante de que los viejos problemas se agravaran y aparecieran nuevos fue el fracaso de los tres gobiernos en hallar la voluntad e imaginación para regular el espacio y planear un futuro continental.

Los tres gobiernos realizaron algunos esfuerzos por profundizar en la integración norteamericana. El más notable fue la Alianza para la Seguridad y Prosperidad (ASPAN) emprendida en 2005. Esta iniciativa provocó una reacción nacionalista, particularmente en Estados Unidos. Aunque pocos, los oponentes estaban determinados a detener cualquier iniciativa. En lugar de defender a América del Norte o a la ASPAN, el presidente George W. Bush y sus contrapartes decidieron mantener sus esfuerzos graduales y privados. Después de una década, el único avance que pudo medirse fue en “declaraciones” y “reuniones burocráticas”, de las cuales hubo muchas. Al mismo tiempo, las fronteras se hicieron más restrictivas, la integración disminuyó, la inmigración ilegal y el narcotráfico empeoraron y un tercio menos de personas cruzaba las fronteras de forma rutinaria. El porcentaje norteamericano del producto bruto mundial, que se había disparado de un 30 por ciento en 1994 a un 36 por ciento en 2001, se hundió hasta un 29 por ciento en 2009.

Lo cierto es que poco después de que el TLCAN entrara en vigor, los tres gobiernos dejaron de proponer iniciativas norteamericanas y regresaron a la tradicional opción predeterminada —bilateralismo dual—: Estados Unidos y Canadá, y Estados Unidos y México.

Técnicamente, Canadá se convirtió en el padre de la “nueva” América del Norte cuando pidió ser incluido en las negociaciones comerciales México-Estados Unidos, pero sus motivos eran más defensivos que ambiciosos. El primer ministro canadiense Brian Mulroney quería asegurarse de que ninguna de las disposiciones

del recién negociado tratado de libre comercio canadiense-estadunidense se adulterara en el tratado con México, y el mejor seguro era unirse a ese tratado.

Una vez que se dio vida al TLCAN, sin embargo, Canadá pronto se convirtió en un “padre irresponsable”. Cuando el presidente de México, Vicente Fox, pidió al primer ministro canadiense Jean Chrétien trabajar conjuntamente para establecer un fondo de cohesión similar al de Europa para reducir la brecha en ingresos entre los países, Chrétien dijo “non”. Cuando Raúl Rodríguez, primer presidente del Banco de Desarrollo de América del Norte, pidió a Canadá que se incorporara, fue desairado. Cuando Jim Kolbe, un influyente congresista republicano de Arizona, pidió a los legisladores canadienses que se unieran con los legisladores estadounidenses y mexicanos con el fin de formar un grupo parlamentario norteamericano, los canadienses lo rechazaron. Cuando el secretario de Relaciones Exteriores mexicano Jorge Castañeda pidió al ministro contraparte canadiense John Manley que colaboraran para lograr un único acuerdo de “fronteras inteligentes” tras el 11 de septiembre, también fue rechazado.

América del Norte no desapareció y, de hecho, los tres líderes asisten a cumbres periódicas. En agosto de 2009, el primer ministro Harper, el presidente Obama y el presidente Calderón se reunieron en Guadalajara y abordaron una amplia agenda que incluyó medio ambiente, seguridad fronteriza, competitividad económica y políticas normativas. Una decisión concreta fue que Canadá sería anfitrión de una cumbre en 2010. Harper no cumplió ese compromiso. En su lugar, el presidente Obama se reunió por separado con cada dirigente y estableció organizaciones paralelas para abordar las cuestiones clave de la frontera, el medio ambiente y la normatividad.

Se invirtió bastante energía por parte de los tres gobiernos en las dos principales relaciones bilaterales, pero éstas tampoco mostraron ningún avance. A pesar de un largo y muy reñido acuerdo negociado, Canadá y Estados Unidos siguen en desacuerdo sobre la madera de sus bosques de coníferas; la cooperación fronteriza no ha producido resultados eficientes; las relaciones Estados Unidos-México se han enfocado en la violencia relacionada con el narcotráfico; el comercio, el transporte por carretera y la competitividad han pasado a segundo término.

Con esta última década como prólogo, la “dependencia de caminos” insinuaría que presenciaremos un continuo declive de América del Norte y el auge proporcional de un bilateralismo dual crónicamente disfuncional.

Sin embargo, hubo un importante cambio en los últimos años: el surgimiento de las relaciones entre México y Canadá. Tras el TLCAN, tanto Canadá como México ampliaron sus misiones diplomáticas en el otro país, y el comercio y la inversión aumentaron a un ritmo mucho más rápido, aunque hay que reconocer que a un nivel más bajo que el comercio de cada uno de los países con Estados Unidos. Los canadienses empezaron a vacacionar en México y los mexicanos empezaron a emigrar a Canadá.

Aun así, la nueva relación bilateral resultó un tanto hosca, como ponen de manifiesto los diversos rechazos por parte de Canadá señalados anteriormente. Con la toma de posesión del presidente George W. Bush en 2001, Canadá y México compitieron entre sí para ver qué líder podía acudir antes a la Casa Blanca. Actuaron

como hermanos celosos tratando de captar la atención de Estados Unidos e hicieron lo mismo tanto antes como después de la toma de posesión de Obama.

La rivalidad simbólica se volvió más grave en julio de 2009, cuando Canadá anunció un cambio en su política de visas para los mexicanos en el mismo momento en que los ministros de Relaciones Exteriores de los tres países estaban reunidos en Washington. Los mexicanos consideraron esto un insulto calculado. Canadá estaba respondiendo a presiones internas sobre la cuestión de los refugiados y reconoció la falta de sensibilidad de la decisión, por lo que ambos países trataron de enmendar sus relaciones fomentando la investigación y otros intercambios. Pero este desagradable incidente sugiere que la tercera punta emergente del triángulo bilateral podría resultar casi tan problemática como las otras dos.

Para 2020 podemos esperar más de lo mismo: los tres países batallando con los mismos problemas que les han exasperado durante décadas. Además, si hay otra crisis como la del 11 de septiembre o la crisis automotriz, podemos predecir que Estados Unidos reaccionará unilateralmente sin consultar ni informar a sus vecinos. Este futuro se asemeja al pasado.

## **Visión 2: una visión norteamericana**

Una segunda visión norteamericana es trilateral; los tres gobiernos se ven como socios —no competidores o hermanos rivales— a la hora de enfrentar desafíos comunes en desarrollo y seguridad y de abordar cuestiones transnacionales como el medio ambiente y el cambio climático, la inmigración, la frontera y la violencia relacionada con el narcotráfico.

La esencia de una comunidad norteamericana es que cada uno de los tres Estados soberanos contribuye al éxito del otro, y cada uno paga un precio si otro fracasa. Ése es el primer principio de una comunidad: interdependencia. El segundo es la reciprocidad: que cada nación debería tratar a las demás del mismo modo que quiera ser tratada, y cada una debería querer aprender de la experiencia de las demás. El tercer principio es una comunidad de intereses; en lugar de buscar un *quid pro quo* —cada concesión por parte de un gobierno requeriría otras similares de los demás—, los tres gobiernos compartirían la responsabilidad de los problemas y contribuirían a las soluciones.

Estos principios básicos parecen obvios, y los dirigentes de los tres países a menudo se refieren a ellos, más recientemente, como “responsabilidad compartida”, pero son pocos, si es que los hay, quienes actúan de acuerdo con estos principios. El enfoque acostumbrado es que la nación más fuerte insiste o ignora, y la más débil persiste, resiste o se adapta. Sin embargo, si los líderes adoptan esta visión, ¿cómo podrían aplicarla?

Las cuestiones de seguridad más inmediatas están relacionadas con el control de las fronteras. El gobierno canadiense ha preferido el enfoque bilateral porque sostiene que las dos fronteras son muy diferentes y que podría resolver los problemas con mayor rapidez sólo con Estados Unidos. A pesar de una década de negociaciones

bilaterales, la situación de la frontera Estados Unidos-Canadá no es mejor de lo que lo era antes del 11 de septiembre, y aunque algunos de los problemas difieren de los que se encuentran en la frontera Estados Unidos-México, lo cierto es que ambas fronteras son disfuncionales por motivos similares: infraestructuras inadecuadas, múltiples requisitos de seguridad impuestos por el gobierno estadounidense, y un enfoque fragmentado por parte de organismos de los tres gobiernos y entre ellos. Los tres países necesitan diseñar un enfoque único con normas y requisitos similares y personal capacitado conjuntamente para controlar las fronteras. Canadá y México se beneficiarían de una única serie de normas, y Estados Unidos se beneficiaría de no tener que repetir el mismo ejercicio dos veces. ¿Qué tipo de normas?

En primer lugar, en vez de tener múltiples tarjetas de “acceso rápido”, los tres gobiernos podrían acordar un único pase o pasaporte norteamericano que tendría el visto bueno de los tres países y permitiría al individuo utilizar la vía rápida en ambas fronteras. Segundo, en lugar de las tres series de formularios y funcionarios de aduanas, acordarían una sola serie de formularios y un único equipo que incluiría a individuos de los tres gobiernos. Tercero, en lugar de tener diferentes estándares para peso, longitud y altura de los camiones, habría un único estándar. Y cuarto, en lugar del cobotaje, que restringe a los camiones de recoger mercancía en diferentes sitios, podrían acordar permitir que “camiones norteamericanos” certificados depositaran o recuperaran mercancía en cualquier lugar de los tres países. Sería más probable que el Congreso estadounidense aprobara un sistema si sus dos vecinos estuvieran unidos a la hora de proponer un esquema justo.

El mismo patrón es aplicable a otras cuestiones. Para reducir la brecha en desarrollo entre México y sus vecinos del Norte, ayudaría si los tres diseñaran un plan y estuvieran de acuerdo con lo que cada uno aportara. Para abordar los problemas duales de seguridad energética y cambio climático, sería deseable que los tres países diseñaran un sistema unificado de control e intercambio y pidieran a la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte que midiera los problemas y los avances. Aunque la mayoría prefiere un sistema global, si los tres gobiernos de la región encontraran una fórmula funcional y eficaz para reducir las emisiones de carbono en el ámbito regional, podrían proporcionar el modelo.

Los tres líderes deberían empezar a articular la visión norteamericana y plasmarla con dos iniciativas sencillas y económicas. En primer lugar, deberían pedir a sus ministros de Transporte que colaboren para elaborar un Plan Norteamericano para Transporte e Infraestructuras con nuevos corredores comerciales que vayan del norte de Canadá al sur de México, nuevos puertos y redes de transporte intermodal más eficientes. El plan respondería a la triplicación del comercio y se anticiparía a un aumento repentino incluso mayor en el futuro. El segundo paso debería dirigirse a los estudiantes del continente. Los países deberían ofrecer un fondo de becas para América del Norte con el propósito de animar a los alumnos de cada país a estudiar en los demás y ampliar su apoyo a los centros de estudios regionales existentes para incluir a diez centros norteamericanos. Estos centros elaborarían opciones para una colaboración en América del Norte e inculcarían una conciencia de pertenencia a la región en los tres países.

¿Por qué deberían los tres gobiernos luchar por sus intereses desde una perspectiva trilateral en lugar de bilateral?

- Con dos bandos negociando, existe una tendencia inevitable a que cada uno considere su enfoque como el único adecuado. Añadiendo una tercera perspectiva y nuevas ideas, se hace posible una negociación más productiva.
- Un enfoque trilateral tiene más probabilidades de producir un resultado basado en normas, que uno basado en un desequilibrio de poder.
- Es más probable que Canadá y México sientan que participan en el futuro de la región si los acuerdos son justos y vinculantes para todos.
- Cada país aporta una perspectiva diferente de éstas y otras cuestiones internacionales: la de una superpotencia, una potencia mediana y un país en desarrollo. En la medida en que la política resultante integre esos enfoques diferentes, es más probable que el resultado final tenga una influencia más amplia en el mundo.
- Si los tres gobiernos están de acuerdo con un único enfoque sobre un problema, tendrían influencia adicional para superar la defensa de intereses especiales.

Algunos canadienses creen que su “relación especial” con Estados Unidos, combinada con un nivel de desarrollo similar, significa que sus intereses serían atendidos más eficientemente mediante negociaciones bilaterales. Pero Estados Unidos está avanzando más rápidamente en sus negociaciones con México que con Canadá en los dos grupos paralelos sobre la frontera, el medio ambiente y las políticas regulatorias que se han establecido en el último año. Por supuesto, esto no significa que las negociaciones con México concluirán primero; la probabilidad es que ninguna de las dos concluirá sin la convergencia de los dos caminos.

México cuenta con un gran, creciente y cada vez más influyente número de electores potenciales mexicoamericanos en Estados Unidos, y la inquietud estadounidense por la violencia en México ha garantizado a este país que tiene la atención del gobierno de Estados Unidos de una manera que es poco probable que Canadá iguale. Si Canadá llegara a encontrar nuevas formas de colaborar con México y Estados Unidos, su valor aumentaría realmente en el mercado estadounidense. En resumen, es más probable que tanto el resultado como el proceso avancen en un marco trilateral que en uno bilateral.

La paradoja es que los dirigentes de los tres países han sido cautos porque piensan que la opinión pública se resiste a una integración norteamericana, pero un análisis de encuestas de opinión sugiere que los pueblos están realmente por delante de sus líderes. Frank Graves, presidente de Ekos, una destacada firma encuestadora canadiense, ha realizado muchas encuestas en los tres países. Descubrió, en el verano de 2005, un apoyo mayoritario en Canadá (el 57 por ciento) y México (el 59 por ciento) y una pluralidad en Estados Unidos (un 45 por ciento) a la formación de un mercado común o unión económica como Europa. En el caso de Estados Unidos, la misma pregunta realizada tres años antes produjo un 58 por ciento de apoyo. No sólo son partidarios de una unión económica; un 61 por ciento de mexicanos, un

58 por ciento de canadienses y un 51 por ciento de estadounidenses creen que hay muchas o algunas probabilidades de que nazca una unión económica norteamericana en 2015.<sup>1</sup>

Eso parece poco probable, pero el punto más concreto que salta a la vista con las encuestas es que los pueblos quieren una colaboración mucho más trilateral. A la pregunta explícita sobre si personas de cada uno de los tres países preferirían políticas separadas o integradas sobre doce series de cuestiones, una mayoría de ciudadanos de los tres países prefería políticas más integradas y trilaterales sobre medio ambiente, transporte, defensa y economía. Sobre inmigración, divisas, política exterior, sistema bancario y cultura, una ligera mayoría era partidaria de políticas independientes.

Aunque los líderes quieren proseguir gradual y lentamente, los pueblos están listos para iniciativas más audaces. Una cuarta parte de los canadienses y estadounidenses sienten que sus gobiernos están adoptando una visión audaz para el futuro, pero un 56 por ciento de los estadounidenses y un 61 por ciento de los canadienses desean que sus gobiernos en realidad lo hagan.

Es cierto que una minoría —aproximadamente entre un 15 y un 20 por ciento— se opone a cualquier colaboración entre los tres gobiernos de América del Norte, y que ese grupo es más apasionado que la mayoría. Quizá el motivo de que los tres gobiernos no hayan avanzado más rápidamente hacia una comunidad norteamericana sea que los gobiernos, en especial Estados Unidos debido a su sistema político poroso y pluralista, son reticentes a contrariar a este grupo más destacado de defensores de la soberanía; de ahí el estancamiento. Para superarlo se requiere de una visión, liderazgo e instituciones.

### **América del Norte vista a través de una lente bifocal o de alta definición**

Históricamente, “divide y vencerás” ha sido la estrategia de los fuertes contra los débiles. En América del Norte, sin embargo, el país que ha seguido esta estrategia de manera más enérgica ha sido uno de los dos socios más débiles, Canadá. La ha seguido porque cree que sus intereses serían mejor atendidos por un enfoque bilateral que por uno trilateral, pero las evidencias sugieren que el enfoque bilateral ha fracasado, y aunque el enfoque trilateral no ha tenido éxito, el motivo es que no ha sido realmente puesto a prueba. La virtud de un enfoque trilateral es que no hay necesidad de esperar a Estados Unidos. Si Canadá y México mostraran un interés en colaborar, entonces Estados Unidos, gobernado por un presidente demócrata, probablemente se uniría, y si Estados Unidos esperara el resultado, se vería en una posición más débil para resistirse a él.

Ninguna de las muchas propuestas que se han presentado para la región —ya sean graduales, como armonizar una única regulación, o audaces, como una unión

<sup>1</sup> Para un análisis de éstas y otras encuestas, véase Robert A. Pastor, *The North American Idea: A Vision of a Continental Future* (Nueva York: Oxford University Press, 2011), capítulo 3.

aduanera— tiene muchas posibilidades de llevarse a cabo sin una visión norteamericana. Los estadounidenses y canadienses no proporcionarán fondos para reducir la brecha en desarrollo con México sin una visión convincente de cómo el crecimiento de México beneficiará a sus países. Hay pocas perspectivas de un plan de transporte, un acuerdo sobre movilidad laboral, un enfoque unificado sobre el cambio climático o el medio ambiente, o cualquier otra propuesta que cueste dinero o cambie el statu quo, a menos que exista la visión de una comunidad más amplia que pueda atraer el apoyo de los pueblos y sus legislaturas.

Incluso con una visión, los gobiernos necesitan organizarse internamente para crear instituciones consultivas eficientes entre ellos si han de ofrecer opciones de políticas concretas y realistas. Es por eso que una visión norteamericana es necesaria, pero no suficiente para promover una agenda para la región.

La Cumbre de Líderes de América del Norte, celebrada en Guadalajara en 2009, dejó en relieve tanto la promesa de una cooperación norteamericana como sus dificultades crónicas. Los tres gobiernos están adiestrados para pensar en términos bilaterales y, por consiguiente, nuestra imaginación sobre aquello en lo que podría convertirse América del Norte se ve limitada. Un genuino diálogo con tres perspectivas podría introducir nuevas ideas en problemas crónicos, pero podría también crear un sentido de comunidad para manejar con más eficacia los problemas futuros. El potencial de América del Norte aguarda el liderazgo de los tres países y la voluntad política para presentar una agenda ante los tres pueblos.

En resumen, nos hallamos en una encrucijada. Un camino es muy conocido y conducirá a tres relaciones bilaterales. Ninguno será satisfactorio pero, debido a que los tres gobiernos entienden su importancia mutua, tratarán de evitar un colapso. Tiene que abrirse un segundo camino, tratando de crear un sentido de comunidad entre los pueblos y los tres gobiernos de América del Norte. Esto podría llevarnos a ser la región más productiva económicamente hablando del mundo. Podría aumentar la diversidad cultural y la seguridad al mismo tiempo. Podría crear un modelo que otros países y regiones querrían emular.