

# ¿Es posible todavía una comunidad norteamericana?

**ROBERT A. PASTOR**

Director del Center for North American Studies, vicepresidente de Relaciones

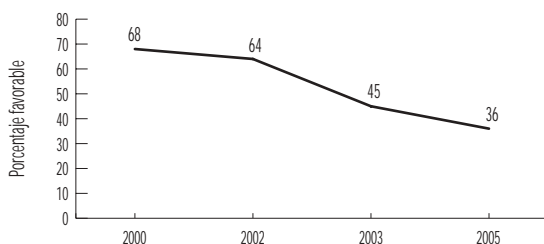
Internacionales y profesor de Relaciones Internacionales en la American University.

En marzo de 2006, el presidente George W. Bush se reunió con el presidente Vicente Fox y el primer ministro Stephen Harper en Cancún. Debemos felicitar a los tres líderes por reconocer la prioridad de América del Norte, pero su agenda fue muy tímida y los resultados demasiado magros para consolidar las bases sentadas doce años atrás con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

El triunfo del presidente Bush en las elecciones de 2000 aumentó las expectativas de que el ex gobernador de Texas diera prioridad a México y Canadá, lo que subrayó cuando hizo su primer viaje al extranjero al rancho del presidente Fox en Guanajuato. Ahí, los presidentes Bush y Fox se comprometieron a consultar a su homólogo canadiense y tratar de establecer una comunidad económica de América del Norte. Casi no avanzaron para alcanzar ese objetivo. De hecho, se han deteriorado las relaciones, como lo demuestran los dos conjuntos de encuestas que aparecen a continuación. Entre 2000 y 2005, el porcentaje de los mexicanos y canadienses con una

## Actitudes de los mexicanos respecto a Estados Unidos 2000-2005

P: "En general, ¿describiría su opinión de Estados Unidos como favorable o desfavorable?" Fuentes: Para los datos de 2000 y 2002: Pew Research Center (2002), *What the world thinks In 2002: How global publics view: Their lives, their countries, the world, America*. Disponible en: <http://people-press.org/reports/pdf/165.pdf>; para los datos de 2003 y 2005: Ekos (2005). *Wave 1 - General Public Survey: Canada, the U.S. and Mexico*. Disponible en: [www.consejodemexicano.org/download.php?id=850202.668.2](http://www.consejodemexicano.org/download.php?id=850202.668.2)

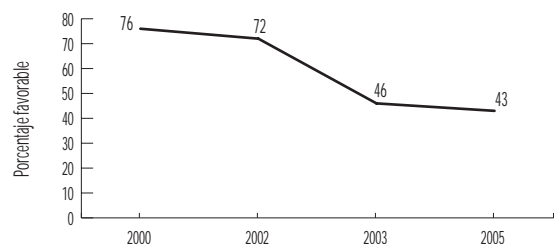


opinión favorable de Estados Unidos se redujo casi a la mitad. ¿Por qué?

Pese a las obvias diferencias entre Canadá y México, el esquema de la relación de cada país con Estados Unidos se parece bastante y los resultados de las encuestas son un síntoma. El desencanto de los canadienses y los mexicanos se debe a que sienten que Estados Unidos no está dispuesto a tomar en serio sus opiniones, además de que no cumple con acuerdos si no ve beneficiados sus intereses. Pese a las promesas de los presidentes Clinton y Bush de resolver antiguos problemas como el transporte camionero con México y la madera blanda de construcción con Canadá, estos problemas siguen agravándose. Aunque en febrero de 2001 el presidente Bush prometió a Fox abordar el problema migratorio, éste sigue socavando nuestras relaciones. El desacuerdo entre los tres gobiernos respecto a la guerra en Irak podría haber sido una oportunidad para que Estados Unidos demostrara que para las relaciones cercanas no es necesario estar de acuerdo en todo, pero ocurrió lo contrario.

La causa fundamental de las tensas relaciones es el desequilibrio de poder y la falta de instituciones regionales creíbles, pero también está el hecho de que el gobierno de Estados Unidos nunca se ha organizado para abordar los difíciles equilibrios entre lo nacional y lo regional que definen las relaciones de

## Actitudes de los canadienses respecto a Estados Unidos 2000-2005



América del Norte. Sin embargo, si Estados Unidos no cumple con los acuerdos comerciales, invita a nuestros vecinos a mostrar un comportamiento similar –por ejemplo, el Congreso mexicano está considerando modificar el “trato nacional” de la inversión extranjera. El camino para resolver estos problemas crónicos es ubicar las relaciones tanto con México como con Canadá en un nuevo marco regional.

Hay tres buenas razones para conformar una comunidad de América del Norte: competir mejor en el comercio mundial, protegernos de amenazas externas y establecer un modelo que inspiraría a quienes tratan de reducir las disparidades entre los países ricos y los pobres.

Para empezar, me ocuparé de las relaciones entre Estados Unidos y México, y después presentaré una agenda regional y propuestas para alcanzar los tres objetivos: seguridad, prosperidad y desarrollo.

### Las relaciones Estados Unidos-México

México enfrenta muchos problemas serios, pero no debemos soslayar los grandes avances logrados en años recientes. Estados Unidos tampoco debe dejar de reconocer sus propias limitaciones.

Si bien es cierto que Vicente Fox no logró poner en marcha las diversas reformas necesarias para que México sea más competitivo y seguro, tiene el mérito inmenso de haber democratizado un país profundamente autoritario. Este proceso se inició con su elección y ha avanzado desde entonces. (Los recientes comicios del 2 de julio de 2006 pusieron a prueba a las instituciones y el proceso democrático. Las instituciones tuvieron un buen desempeño, pero el sistema político no halló la manera de disipar las profundas dudas sobre la legitimidad del proceso entre los más pobres de la población que apoyaba al PRD.) En segundo lugar, mientras que el monopolio de la energía en México ha limitado la producción de petróleo, gas y electricidad, el gobierno de Fox, con una minoría en el Congreso, ha demostrado responsabilidad fiscal –hazaña ante la que Estados Unidos debería mostrarse humilde, avergonzado o elogioso. En tercer lugar, gracias al TLCAN, México tiene la mayor economía de América Latina y su comercio anual ha crecido más del doble del de Brasil (429 mil millones frente a 190 mil millones en 2004).

A pesar de su éxito económico, México ha avanzado poco en asuntos de seguridad pública y narcotráfico. La desigualdad entre ricos y pobres sigue siendo peligrosamente grande. México importa cerca de 25%

de su gas natural de EU, un importador neto. Los impuestos representan de 11 a 13% del producto interno bruto, nivel muy inferior al de otros países de la OCDE, por lo que le quedan pocos recursos para invertir en educación o infraestructura. Asimismo, genera menos de la mitad de los empleos necesarios para ocupar a su joven fuerza laboral, y aunque su ingreso per cápita es alto para los estándares latinoamericanos, es menos de un sexto del de Estados Unidos.

### La agenda del segundo decenio

Desde que el TLCAN empezó a dismantelar barreras hace doce años, el comercio y la inversión se han casi triplicado entre los tres países de América del Norte. Hoy, los dos socios comerciales más importantes de Estados Unidos y sus dos principales fuentes de importaciones de energía son Canadá y México. De hecho, Estados Unidos exporta casi el doble a sus dos vecinos de lo que exporta a la Unión Europea, conformada por 25 naciones, y casi tres veces más que a Japón y China. En resumen, América del Norte ha dejado de ser una mera expresión geográfica y se ha convertido en la principal área de libre comercio del mundo por su producto bruto y territorio. Hoy, la gente cruza ambas fronteras cerca de 500 millones de veces al año y aunque Estados Unidos recibe inmigrantes de casi todos los países, alrededor de 25% vienen sólo de México.

El TLCAN tuvo éxito en la expansión del comercio. Sin embargo, fracasó porque no bastaba con eso. El TLCAN guardó silencio sobre la brecha en el desarrollo que separa a México de sus dos vecinos del norte, y esa brecha se ha ensanchado. Omitió la inmigración y el número de trabajadores indocumentados mexicanos en Estados Unidos se disparó de uno a seis millones en el último decenio. Tampoco previó fallas en el mercado, como la crisis del peso mexicano, o incluso éxitos, por ejemplo, la construcción de nuevas carreteras y cruces por la frontera para el tránsito adicional. Por último, América del Norte no cuenta con instituciones creíbles y por ello el 11 de septiembre de 2001, en vez de forjar una respuesta común ante el terror, cada país se replegó a su postura habitual: Estados Unidos actuó de manera unilateral, prácticamente cerrando sus fronteras, y Canadá y México se acogieron a su usual ambivalencia.

Algunos defensores del TLCAN sostuvieron erróneamente que el libre comercio reduciría el flujo de migrantes, pero sucedió lo contrario porque la estrategia de desarrollo implícita en el TLCAN alienta la inversión

extranjera cerca de la frontera, que atrae como un imán la mano de obra del centro y el sur de México. Según los estudios, alrededor de 90% de todos los migrantes ilegales mexicanos no llegan a Estados Unidos porque no tengan trabajo; sí lo tienen. Aspiran a ganar más. Es improbable que la migración ilegal se reduzca hasta que la diferencia en los ingresos comience a estrecharse. Ninguna de las propuestas actuales –muros, programas de trabajadores invitados, más patrulla fronteriza y “regularización”– resolverá el problema, y la mayoría podría agravarlo. Antes de aprobar la versión definitiva de la ley de inmigración, el Congreso necesita preguntarse si sus componentes individuales alcanzarán sus objetivos, pues según su redacción actual, la mayoría no lo hará. Lo único que lograrán las propuestas será ofender a nuestros amigos y unir a personas con intereses divergentes en el tema de la migración indocumentada.

En Cancún, los tres líderes apenas mencionaron la agenda a largo plazo para disminuir la brecha en el desarrollo, establecer instituciones o trazar planes de transporte. Reiteraron su intención de tener una “frontera inteligente, segura” y fomentar la “seguridad energética”, pero no hubo propuestas nuevas para ninguno de esos temas. Propusieron la cooperación para el “manejo de emergencias” y responder a una pandemia. Finalmente, propusieron un Consejo de Competitividad integrado por los directores generales de grandes empresas para eliminar las regulaciones divergentes.

Nos hace falta una estrategia para reducir las diferencias ineficaces o innecesarias en la regulación, pero de esto se debe encargar un grupo que represente a un espectro más amplio de intereses que sólo los directores generales, cuyo principal objetivo podría no ser más que eliminar la regulación que afecta a sus empresas. Por desgracia, los tres líderes no hablaron de esta agenda más amplia. Quizás aún temen reabrir el debate sobre el TLCAN; quizá sintieron que su propia posición política era demasiado débil para ofrecer iniciativas más audaces. Cualquiera que haya sido la razón, la triste verdad es que Cancún fue una oportunidad perdida.

### Una Comunidad de América del Norte

Ha llegado el momento de dejar de debatir sobre el TLCAN y empezar a ocuparse de la agenda para el segundo decenio de América del Norte. Debemos empezar por articular una visión de una Comunidad de América del Norte donde cada Estado reconoce

que la inestabilidad o la recesión de uno afecta a los otros y que todos se benefician con el éxito del otro. Cuando aumenta el valor de la casa de un vecino, hay un efecto positivo en el resto de las casas. Para transformar esa visión en programas, se requiere liderazgo, recursos, instituciones y un plan.

El reto primordial para América del Norte consiste en disminuir la diferencia en los ingresos que separa a México de sus vecinos del norte. La UE demostró que esto es factible. De 1986 a 2003, el PIB per cápita de los cuatro países más pobres de la UE –España, Portugal, Grecia e Irlanda– aumentó de 65% del promedio de la UE a 82%. Alrededor de la mitad de los 500 mil millones se gastó de manera deficiente; no obstante, sí funcionó la inversión en comunicaciones y carreteras que conectaron a estos países con los mercados más ricos. España recibió 120 mil millones e invirtió una buena parte en nuevas carreteras para llevar bienes al norte y turistas al sur. La inmigración española casi se detuvo. Irlanda llegó a ser el segundo país más rico y, por primera vez en la historia, está recibiendo migrantes en vez de expulsarlos.

América del Norte no es igual a Europa, pero debe aprender de su experiencia y establecer un Fondo de Inversión de América del Norte que invertiría 20 mil millones al año durante un decenio para construir carreteras que conecten el sur y el centro de México con Estados Unidos. México debe aportar la mitad de los fondos; Estados Unidos, 40%; y Canadá, 10%. El Banco Mundial se debería hacer cargo de la administración del fondo. Para aprovechar mejor estos recursos, México también necesita emprender reformas en materia fiscal, laboral, de energía y electricidad. Sin embargo, en vez de que la ayuda esté condicionada a que México emprenda las reformas, o en espera de que lo haga, los tres líderes deben decidir cuál será la contribución de cada uno para conseguir el objetivo de la comunidad de reducir la brecha. Este planteamiento daría a México el apalancamiento para llevar a cabo las reformas.

El Fondo de Inversión de América del Norte gastaría menos de la mitad de lo que gastó Europa en la mitad del tiempo, pero aunado a reformas de amplio alcance, podría impulsar la economía mexicana. La contribución de Estados Unidos en diez años representaría un tercio de lo que ha gastado en Irak en los últimos tres años, pero en este caso Estados Unidos saldría beneficiado. Este fondo no detendría la migración ilegal de un día para otro o incluso en diez años, pero a menos que se haga algo para reducir la brecha en el ingreso, la migración ilegal seguirá

umentando. Si México crece al doble del ritmo de Estados Unidos y Canadá, como ocurriría de aplicarse este plan, la brecha se cerrará alrededor de 20% en un decenio, y los mexicanos empezarán a pensar en su futuro en México en vez de planear irse al norte.

Un enfoque de comunidad para disminuir la diferencia en los ingresos ofrecería beneficios en otras áreas. Luego del 11 de septiembre, la mejor manera de garantizar la seguridad de América del Norte no está en nuestras fronteras con Canadá y México ni tampoco definiendo "seguridad" exclusivamente con bardas, sino en un consenso con nuestros vecinos para establecer un *perímetro de seguridad de América del Norte*. Los funcionarios de los tres países trabajarían en el mismo equipo, intercambiarían información y aplicarían los mismos procedimientos y listas de exclusión en cada puerto de entrada. Esto fortalecería, no eliminaría la protección en la frontera.

Para competir con China e India, los tres líderes necesitan ayudar a las empresas de América del Norte a ser más eficientes *negociando una unión aduanera en cinco años*. Esto eliminaría los procedimientos de las "reglas de origen" y las inspecciones innecesarias, ambos costosos, y permitiría que los funcionarios se concentraran en las drogas, el terrorismo y la migración ilegal. Los gobiernos también deben *dejar de imponer sanciones comerciales entre sí* y establecer una Comisión Reguladora de América del Norte para promover objetivos comunes en materia de salud, medio ambiente y condiciones laborales y, al mismo tiempo, eliminar las diferencias innecesarias en la regulación. Estas reglas, por ejemplo, impiden que los estadounidenses compren productos farmacéuticos en Canadá aunque estén fabricados en EU.

Por increíble que parezca, los líderes nunca pidieron a sus ministros de transporte que prepararan un *plan continental para transporte e infraestructura*, y ahora sufrimos las consecuencias de ese descuido. Los camiones todavía no pueden cruzar la frontera entre Estados Unidos y México en ambos sentidos. Cuando le pregunté a un alto funcionario del gobierno mexicano por qué sucedía esto, me respondió que ni la industria camionera estadounidense ni la mexicana querían que los camiones cruzaran la frontera. Le pregunté si los presidentes de Estados Unidos y México representaban a las industrias camioneras o a sus naciones. Si esto último se aplica, entonces deberían saber que el costo del paso de un camión contenedor por la frontera canadiense es de 19 dólares, mientras que cuesta 300 cruzar la frontera entre Estados Unidos y México (Eugenio Clariond Reyes, director

general de Grupo Imsa, *San Antonio Express-News*, 13 de abril de 2006).

Los tres líderes deben celebrar *cumbres anuales*, pero para asegurarse de que las reuniones sean más que una simple fotografía, se debe establecer un Consejo Consultivo de América del Norte. A diferencia de la Comisión Europea, el Consejo debe ser pequeño, independiente y consultivo –integrado por cinco distinguidos líderes de cada uno de los tres países. Debe preparar la agenda con propuestas relativas al transporte y medio ambiente de América del Norte, entre otros temas. Un *plan educativo para América del Norte* debe incluir financiamiento para becas, investigación y centros de estudios de América del Norte. Los europeos deben aportar alrededor de tres millones cada año para apoyar los diez centros de la UE en Estados Unidos; en cambio, ninguno de los tres gobiernos del América del Norte ofrece apoyo alguno para realizar estudios de América del Norte.

Hay pocas posibilidades de que estas iniciativas se aprueben ahora. Estados Unidos está preocupado por Irak y por sus vergonzosos déficit fiscal y comercial, que eclipsan todo el producto interno bruto de México. Las elecciones de México han causado una gran división, al no aceptar los resultados el candidato perdedor, y Canadá tiene un gobierno minoritario. Pero la pregunta no es si este plan es factible, sino si es deseable y conducirá a una América del Norte más segura y competitiva.

La respuesta es que ninguna inversión mejorará la seguridad y ofrecerá más beneficios económicos para la región que aquella que logre reducir la diferencia de ingresos entre México y sus vecinos. Si no es posible establecer un Fondo de Inversión de América del Norte en este momento, el Congreso debe considerar hacer modificaciones a la ley de inmigración a fin de integrar una comisión que estudie alternativas para cerrar la diferencia de ingresos. Llegó la hora de que nuestros líderes inviertan en el futuro y no sólo reaccionen ante las crisis.

La idea de una Comunidad de América del Norte es tan convincente que, tarde o temprano, surgirá como un tema de avanzada. Está a la espera de que los líderes inicien el viaje hacia su transformación en planes e instituciones que puedan redefinir lo posible. Bush, Fox y Harper no lograron aprovechar la oportunidad de Cancún, pero no será la última. El Congreso debe unirse a sus homólogos de México y Canadá para definir el tipo de propuestas valientes que levantarían a México y harían de América del Norte un modelo para el mundo.