



Working Paper
Center for North American Studies

***El debate actual en torno a la ASPAN:
la seguridad y la integración en América del Norte***

I. Introducción

El 23 de marzo de 2005 en Waco, Texas, los líderes de América del Norte, *George Bush*, *Vicente Fox* y *Paul Martin* suscribieron la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte *ASPAN*, constituyendo así el segundo intento por contar con un instrumento político de carácter trilateral después de la Declaración de Québec de abril de 2001. En dicha alianza se buscó consolidar, incrementar y fortalecer acciones de cooperación entre estos países con el objeto de lograr una región más próspera y más segura.

Después del Tratado de Libre Comercio para América del Norte *TLCAN* que vincula a los países en el aspecto comercial y económico, siguieron otras iniciativas interestatales en áreas extracomerciales. Con la *ASPAN* es la primera vez que se contempla la inclusión del tema de seguridad en la agenda trilateral.

Desde los acontecimientos de 9/11 el tema de la seguridad ha ocupado un lugar prioritario en la agenda estadounidense y como consecuencia ha influido en el tono adoptado en sus relaciones con Canadá y México. Desde esa fecha se han realizado esfuerzos bilaterales por alcanzar una mayor seguridad en la región, sin embargo, es hasta Waco que el tema se incluye en la agenda trilateral. En este contexto nace la inquietud acerca de las implicaciones que la seguridad tendrá en la integración regional.

La importancia de una iniciativa trilateral del más alto nivel como lo es la *ASPAN* no ha sido ajena al interés de los funcionarios gubernamentales, estudiosos de la región, medios de comunicación y sociedades en general. Cabe mencionar, sin embargo, que el grado de atención ha sido diferente. En este sentido es importante tomar en consideración los alcances de la *ASPAN* y las posibles implicaciones que, la inclusión de una agenda de seguridad, tendría en la integración de la región.

En este contexto, y con el propósito de conocer el estado actual del debate sobre la integración y la seguridad en América del Norte, realicé entrevistas en Canadá, México y Estados Unidos, a políticos, diplomáticos, funcionarios y académicos conocedores del tema.

A continuación se destacan los aspectos más relevantes de las entrevistas realizadas. Las preguntas giraron en torno a la naturaleza de la *ASPAN*, el tema de la integración en América del Norte y la variable seguridad.

II. Resultados de las entrevistas y los foros

1. Alianza para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte –ASPAN-

En el ámbito trilateral, después del TLCAN, la *ASPAN* constituye el principal esfuerzo para ampliar la agenda de los tres países más allá de los aspectos estrictamente comerciales. En ese sentido, se introduce el elemento seguridad. Aún y cuando esta asociación fue adoptada desde marzo de 2005, la difusión y explicación de sus alcances ha llevado cierto tiempo¹.

Efectivamente, no todos los entrevistados habían dado seguimiento a la iniciativa², sin embargo, en los tres países mostraron gran interés por el futuro de dicha asociación. La mayoría visualizó la asociación como un esfuerzo positivo para fomentar el acercamiento y profundizar el diálogo en la región y manifestaron su confianza en que trascienda a los actuales gobiernos.

Entre los entrevistados y en los distintos foros en los que participé se visualiza la *ASPAN* como un compromiso trilateral que debe ser reforzado mutuamente. Para muchos, inclusive, la *ASPAN* coloca a Canadá, Estados Unidos y México en el camino hacia una mayor integración.

Se advirtió que la mayoría de los rubros están relacionados con conceptos económicos, diplomáticos, civiles y políticos, en la que participan tanto el sector público como el privado. Sin embargo, para algunos y principalmente en Estados Unidos, la *ASPAN* parece ofrecer un foro ideal para buscar un acercamiento en el tema militar aún y cuando no haya temas substantivos de defensa y seguridad mutua.

Insuficiencia del planteamiento

Por otra parte, la *ASPAN* causa inquietud y confusión en cuanto a sus alcances reales. Dentro de las más fuertes críticas a la *ASPAN* se ubica la de considerar a la asociación como una iniciativa de “aire” en la que el conjunto es mucho menor que cada una de las acciones que se contienen, en la que se ha dado por llamar, una “lista de lavandería”. Estas acciones concretas no son suficientes ante un planteamiento de mayor integración. El “todo” se diluye al no haber una visión estratégica común para la región de América del Norte. Tomando en consideración estas apreciaciones, algunos han propuesto que los gobiernos se enfoquen en dos o tres temas relevantes en vez de tener muchas iniciativas que se prestan a confusión.

Aunado a lo anterior, para algunos estadounidenses la *ASPAN* se ve principalmente como una iniciativa bilateral Canadá-Estados Unidos debido a que las iniciativas trilaterales son muy pocas, y para otros, principalmente en México, se entiende como la confirmación de la alianza que estos países tienen en materia de seguridad desde hace más de sesenta años.

Para los estadounidenses es mucho más fácil tratar con ese país por las razones que ya hemos identificado. Además, está en el interés de Canadá incrementar sus acciones de cooperación con el objeto de enfrentar mejor los retos emergentes y continuar en su papel de impulsor de reformas multilaterales.

Por lo que se refiere a la instrumentación de la *ASPAN*, hay la percepción de falta de organización y falta de rumbo en el escenario burocrático. La multiplicidad de actores y los muy variados temas provocan la interacción de diversas autoridades de diferente naturaleza, que en lugar de contribuir a la comunicación y el diálogo con sus interlocutores naturales generan desconfianza y confusión. Por ejemplo en caso de un desastre natural, por parte de México intervendría el cuerpo castrense, mientras que por Estados Unidos sería una autoridad civil como la *Federal Emergency Management Agency FEMA* del Departamento de Seguridad Interna.

Otra inquietud entre canadienses y mexicanos es sobre el compromiso real de Estados Unidos, tanto de impulsar acciones específicas de desarrollo en la región como respecto a la iniciativa en su conjunto. Por experiencia, Canadá y México saben que Estados Unidos es capaz de anteponer su interés nacional a cualquier acuerdo o convenio preestablecido.

Por parte de Estados Unidos hay escepticismo respecto a la posición de México calificada de “*ambivalente en todo*”, y por lo que se refiere a Canadá, sobre las políticas divergentes que, en el contexto general, han mantenido respecto a las estadounidenses.

A pesar de estas percepciones, al parecer los gobiernos tienen la voluntad de dejar un legado en América del Norte. En ese sentido, se tiene programado que el próximo marzo se vuelvan a reunir los presidentes y el primer ministro³, si es que los procesos políticos internos en cada uno de estos países lo permiten.

2. La variable seguridad

De acuerdo a *John Bailey* la seguridad como elemento de integración ya se había manejado en los años ochenta. Para conseguir el apoyo de la población al *TLCAN* se argumentó que la economía podría ser un elemento que contribuiría a la edificación de un México más próspero y por lo tanto más estable. Actualmente, en términos regionales toma relevancia en cuanto a competitividad se refiere. La construcción de una zona de seguridad conduce a garantizar la protección de la más grande relación comercial a nivel mundial.

Avenida de cooperación

El factor 9/11 colocó a la seguridad en la que ya podríamos denominar “agenda trinacional”. La seguridad se ha convertido en un tema estructural debido a las determinantes geográfica, económica y demográfica que no pueden evitarse. De acuerdo a *Leonardo Curzio* la seguridad lleva a Canadá, Estados Unidos y México a una ruta de convergencia. De la misma manera que el comercio, la seguridad se configura como un elemento de presión hacia una América del Norte más integrada.

Para *Jorge Montaña y Andrés Rozental*, la seguridad puede ser una “*moneda de cambio*” o un “*gancho*” para México. A través de la cual se garantice la seguridad en las fronteras y, en la medida que esta labor sea efectiva, tendrá posibilidades de estimular el pragmatismo

estadounidense y se convierta en una fórmula políticamente capitalizable. De otra manera, la seguridad corre el riesgo de convertirse en un obstáculo.

Desencuentro

Por otra parte, a decir de *Bernardo Sepúlveda*, la seguridad es otro de los temas en que también las perspectivas difieren: Estados Unidos quiere controlar sus fronteras y por otra parte, México busca una frontera más abierta. Se advierte un choque continuo entre una política de seguridad que quiere restringir el ingreso de extranjeros, inclusive llegado al extremo⁴ y la necesidad de México de asegurar un libre flujo de personas.

A pesar de la ineludible intersección de intereses en la materia⁵, existe la percepción de que la priorización de las amenazas a la seguridad no es la misma. Para ser eficaces en este rubro es necesario armonizar los conceptos de seguridad. Por ejemplo, en el caso de Canadá y Estados Unidos las tres principales amenazas serían terrorismo, asuntos relacionados con Estados desafiantes, narcotráfico y crimen organizado; para México el principal peligro es la delincuencia organizada, seguida por el narcotráfico y el terrorismo.

Otro factor de inseguridad que se suma al combate contra el terrorismo, es el descontrol de la frontera México-Estados Unidos. Actualmente, presenciamos altos grados de violencia provocados por el crimen organizado, el narcotráfico, el tráfico de personas y el contrabando⁶. Ante el panorama de una frontera descontrolada, siempre existe la posibilidad de que Estados Unidos responda enérgicamente.

De acuerdo a *Juan Rebolledo*, en la frontera hace falta un acuerdo encaminado a adoptar reglas especiales, definidas y mutuamente validadas para todos los cuerpos de seguridad en ambos lados de la frontera, de manera que los gobiernos puedan reaccionar de forma preestablecida (lugar, tiempo, modo). En ese sentido el costo de violentar las reglas es mayor que no tenerlas.

El camino hacia la construcción de una visión común sobre seguridad

Queda claro que una de las tareas de los gobiernos es trabajar en el desarrollo de una visión común sobre la seguridad. Principalmente cuando la protección del Estado no puede conseguirse únicamente de manera unilateral. Estados Unidos necesita controlar/administrar sus fronteras lo mismo que sus vecinos. La seguridad fronteriza es solo un elemento no la solución. Necesitan la cooperación de los otros países de la región.

La mayoría de los entrevistados tienen la percepción de que la cooperación en materia de seguridad entre los países de la región es buena a nivel operativo. Por lo que se refiere a la relación México y Estados Unidos y específicamente en el ámbito militar se percibe una actitud de mayor acercamiento, aún y a pesar de que los acontecimientos del 9/11 modificaron la estructura de seguridad estadounidense.

La creación del *Northcom* ubica, por primera vez, a México en el área de responsabilidad de un comando unificado. Esto significa que ese comando tiene la responsabilidad de administrar las fuerzas estadounidenses e iniciativas de cooperación militar relacionadas con Canadá y México. El ejército mexicano no mostró interés en establecer contacto directo con esta nueva instancia porque se percibe, principalmente, como

una especie de subordinación a los Estados Unidos. La Secretaría de la Defensa tiene claro que seguirá trabajando como lo ha hecho hasta ahora. Tienen trato directo con el Pentágono, ya sea con el Secretario de Defensa, el Jefe de Estado Mayor Conjunto, los Jefes de Estado Mayor, el Secretario del Ejército y/o el Secretario de las Fuerzas aéreas.

Por otra parte, desde fines de los años 90 se ha venido incrementando la comunicación entre las autoridades estadounidenses y la Secretaría de Marina, quienes ya cuentan con una importante relación con la Guardia Costera –protección de estructura petrolera, actividades ilícitas registradas en la península de Yucatán–.

Bajo el concepto de *defensa en profundidad* está en el interés de los estadounidenses trabajar con México a efecto de que ese país ejerza control sobre sus dos fronteras, norte y sur. El problema del crimen transnacional está vinculado con lo que está sucediendo en la frontera sur de México. La seguridad de los Estados Unidos debe cubrir el área más amplia posible.

Con el objetivo de construir este sistema de defensa y buscar nuevas formas de cooperación aceptables para los mexicanos, en la academia se ha manejado la idea de crear un sistema mexicano-caribeño de vigilancia denominado “*Mexican Caribbean Surveillance System*”. De acuerdo a John Cope, bajo este sistema el *Northcom* intercambiaría información con el nuevo comando mexicano en un plano de coordinación y no bajo la dirección de un solo comando. Asimismo, esta propuesta toma en consideración los factores culturales e históricos, que México comparte con sus vecinos del sur. En este sentido México tiene que mirar tanto al sur como al norte, de la misma manera en que lo hacen actualmente los Estados Unidos.

Este concepto podría resultar interesante para México. En términos de defensa, México debería empezar a pensar más en hipótesis vecinales y en la construcción de alianzas. Esta propuesta, inclusive, podría ser la base para nuevas formas de cooperación trilateral, la dinámica podría llevar en los próximos años a un nuevo nivel de cooperación que contribuiría a la conformación del llamado “perímetro de seguridad”.

Respecto al término de un “perímetro de seguridad”, éste se ha originado en el ámbito civil. Este concepto ha empezado a despertar el interés entre los diferentes cuerpos involucrados en la seguridad⁷. Se ha manejado la posibilidad de desarrollar un perímetro de seguridad común para América del Norte que permita el libre movimiento de personas y bienes en las fronteras, al tiempo que se concentran los recursos en algunos puntos fronterizos y se permite un mayor intercambio de información. Sin embargo, se subraya que esto no podrá ser posible sin antes resolver asuntos como las políticas comerciales y migratorias.

En general, existe la percepción de que en el ámbito civil –intercambio de información, labores de inteligencia, autoridades policíacas– se trabaja con un ritmo más acelerado que en el ámbito militar. Al parecer el *CISEN* juega un papel muy importante como el enlace entre las fuerzas de seguridad mexicanas y estadounidenses.

3. Integración regional de América del Norte

Si bien no se registra el concepto de una comunidad de América del Norte, si se reconocen ciertos niveles de integración en la región. Entre los entrevistados de los tres países hubo un consenso generalizado respecto a la manera en que la integración se está llevando a cabo en América del Norte. Cabe señalar que esta integración se entiende, principalmente, en el ámbito bilateral. El proceso de integración responde a una dinámica poblacional más que gubernamental. Factores como los económicos, culturales, demográficos y sociales contribuyen a una integración que avanza todos los días.

Jorge Montaña explica que existen procesos de integración que están en operación con diferentes niveles de avance:

- a) Informal, con dos modalidades.- Uno de carácter cotidiano que está intrínsecamente vinculado con la inevitable vecindad fronteriza, donde los avances son singulares a pesar de la asimetría. Este proceso gradual de acomodamiento lleva décadas y desde luego se ha intensificado con el *TLCAN*; por los mecanismos institucionales de cooperación; pero sobre todo por la existencia de ciudadanos con movimientos binacionales constantes que han generado raíces comunes de distinto orden: familiares, comerciales, educativas, culturales, turísticas.

Dentro del mismo segmento informal, estos intercambios impactan a grupos de población en ambos países, fuera de las áreas fronterizas. En México se comparan y se venden bienes y servicios en precios estimados en dólares, hay viajes constantes en una y otra dirección, imitación de modos de vida, hábitos alimenticios comunes, formalizados a través de franquicias y de cadenas de tiendas de auto servicio, remesas de migrantes, trasiego de estos a sus poblaciones que genera más migración al recibir evidencias de todo tipo sobre las ventajas comparativas que se dan en una sociedad más avanzada.

- b) Formal.- Este es un proceso de mayor complejidad por las inevitables resistencias en ambos lados de la frontera. El efecto *TLCAN* ha sido muy fuerte para romper algunos enconos, pero es un hecho que se trata de un avance más lento. Ambos congresos, constantemente dan muestras de su parroquialismo e incapacidad de resolver las tensiones con algo diferente a legislaciones reivindicativas⁸.

Liderazgo gubernamental

Ante este escenario, se reconoció la necesidad de que los gobiernos tomen el liderazgo y dirijan la integración. A la fecha, los países han estado simplemente “*atrapando las iniciativas*”. Es responsabilidad del gobierno manejar, canalizar e inclusive acelerar el proceso de integración.

En este sentido es muy ejemplificativo el caso que señaló *Agustín Carstens* en el foro de Sonoma: “aún y cuando se reconoce que la interacción regional debe confiar más en el mercado y menos en la burocracia, no podemos soslayar que los mercados no se pueden concebir sin los gobiernos”. En este sentido el modelo asiático es un buen ejemplo de una interacción basada en los mercados y, al mismo tiempo, contemplada en la agenda gubernamental como un asunto de la mayor prioridad.

Retos y oportunidades

Los retos y oportunidades que el proceso de integración en América del Norte plantea, inciden notoriamente en las percepciones y en las posiciones adoptadas por los entrevistados y los participantes en los diversos foros.

La “Gran idea de América del Norte”

Para algunos, como *Rober A. Pastor y Andrés Rozental*, aún y cuando se reconoce que la “Gran idea de América del Norte” no ha sido articulada ni en las poblaciones ni en los gobiernos, es necesario que los países trabajen en tres ideas: la creación de una unión aduanera, una comisión de competitividad para la región y un fondo de inversión norteamericano. Pasos que contribuirán a profundizar la integración regional.

Uno de los argumentos más fuertes hace referencia a que la integración regional debe verse en términos de competitividad. América del Norte debe erigirse como un bloque regional que esté en posibilidades de competir *vis a vis* con el bloque europeo, China y los demás países asiáticos. Canadá, Estados Unidos y México deben aprovechar la ventaja comparativa que les da la vecindad. En ese sentido, aún las asimetrías pueden aprovecharse para incrementar la competitividad en la región. México puede ofrecer mano de obra barata⁹ y sus vecinos al norte proveerlo de tecnología para fomentar su desarrollo.

Una de las ganancias de contar con una comunidad de América del Norte sería contar con reglas e instituciones que den balance y reciprocidad a las relaciones entre estos tres países. Al mismo tiempo que se resuelven los problemas, se mejoran las relaciones tanto entre los gobiernos como en los pueblos mediante la profundización del concepto de pertenencia a una comunidad.

Los promotores de una visión común de América del Norte no hacen más que reconocer una situación de facto. Es ejemplificativo que en el foro *Where are we going? Canada and Mexico Looking Beyond 2006*, celebrado en Ottawa el 24 de noviembre de 2005, probablemente se haya celebrado el primer debate formal, entre representantes del PAN, PRD y PRI, sobre las próximas elecciones presidenciales en México. Una discusión, llevada a cabo en tiempo, lugar y modo, que para muchos era inimaginable.

Trilateralización de las relaciones duales-bilaterales

La mayoría de los funcionarios entrevistados se identificaron más con una posición intermedia. Consideran que ya no debe actuarse de manera aislacionista como se había venido haciendo. Hay que comenzar a pensar trilateralmente; hay que pensar en la construcción de un espacio económico; hay que incrementar la cooperación en áreas extracomerciales. Sin embargo esto no significa profundizar en la integración o la creación de instituciones comunes.

Se reconoce la existencia de tres bilateralismos. En este contexto, es esencial contar con el compromiso político de Estados Unidos, por su carácter de estado hegemónico, para promover una mayor integración. Por lo que se refiere a Canadá, el interés por la construcción de una visión común de la región de América del Norte se ha incrementado. El

International Policy Review contempla la profundización en la relación con México. Al parecer, se empiezan a obtener resultados de una relación que se ha intensificado a lo largo de los últimos diez años. No solamente por el *TLCAN*, sino también el entendimiento logrado en otras áreas como en política exterior, desarrollo, derechos humanos, educación, cultura y energía.

Otra de las explicaciones para este nuevo interés es el reconocimiento a los cambios demográficos que se están llevando a cabo en los Estados Unidos. La presencia de México en ese país es incuestionable. Como podemos observar, los gobiernos estadounidenses son sureños también y como consecuencia, los intereses y prioridades cambian.

Existe la percepción entre canadienses y mexicanos que su relación bilateral en el contexto trilateral es una herramienta que facilita la interacción con Estados Unidos. Inclusive pueden presionar a Estados Unidos a adoptar más iniciativas de carácter multilateral. Lo mismo puede decirse en las combinaciones Estados Unidos-Canadá como por ejemplo en el tema de la seguridad. Sin embargo, Canadá y México también consideran que tienen una relación especial con Estados Unidos y pueden correr el riesgo de perderla en el ámbito trilateral.

Algunos de los impulsores de trilateralizar la dinámica en la región argumentan que debe atenderse a un sentido maduro de la soberanía. En ese sentido, los Estados ejercen su soberanía cooperando y comprometiéndose con otros países.

Heterogeneidad de intereses

Para *Bernardo Sepúlveda* y otros expertos, más que comunidad de intereses hay una heterogeneidad de intereses que impide avanzar hacia una mayor integración y/o construcción de una comunidad en América del Norte. La integración de la región de América del Norte y la conformación de una comunidad no es factible debido a la falta de confluencia de intereses tanto económicos como políticos: no hay posibilidades reales de crear una unión aduanera; en materia de energía persisten las divergencias y en el ámbito migratorio advertimos una incompatibilidad seria en las aspiraciones mexicanas y estadounidenses. En éste último rubro, Canadá, aún y con una política migratoria generosa, se opondría al libre tránsito de personas por sus fronteras. Bajo esta perspectiva estos tres elementos que estarían integrando una propuesta de comunidad no descansan en bases sólidas.

Pasarán muchas décadas para que la integración estatal pueda verificarse. En la clase política de los tres países se advierte una falta de dirección y de una visión realista respecto a las genuinas posibilidades para avanzar en la construcción de una comunidad. En ese sentido se sugiere que antes de pensar en una mayor integración en la región se atiendan y resuelvan los temas que dificultan las relaciones, como la migración, la soberanía, política exterior, y la asimetría económica, entre otros.

La integración se concibe de igual a igual, y cuestiona *Jaime García Covarrubias* ¿Cómo ser simétrico cuando no se es simétrico? En el caso de América del Norte, la simetría cuesta mucho por la hegemonía estadounidense. En ese sentido *José Luis Piñeyro* establece que para México es muy importante partir de la desigualdad económica y social que se tiene con

Estados Unidos y sugiere explorar la posibilidad de crear fondos de cohesión como en Europa con el objeto de invertir en infraestructura física, educativa y capital humano¹⁰. Con tal propósito México tiene que asumir posiciones de negociación básica, ¿Qué está dispuesto a dar a cambio de un esquema de esta naturaleza?. Una mayor integración en la que no se tomen en cuenta estas consideraciones generaría mayor subdesarrollo para México.

En este rubro, como plantea *Carlos Heredia* hay que tomar en consideración que los canadienses y estadounidenses cuentan con que México lleve a cabo las reformas estructurales necesarias para después invertir y contribuir al desarrollo, más no invertir para ayudar a México a desarrollarse.

El tema económico y comercial es ineludible al hablar sobre mayor integración en la región de América del Norte. Como lo subrayó *Jaime Zabudovsky* en el foro de *Sonoma*, Estados Unidos es un vecino global con una agenda global, no regional. Por una parte, aproximadamente el 90% comercio de Canadá y México depende de Estados Unidos, mientras que para este último el comercio con sus vecinos representa alrededor del 33%. La actitud *TLCAN* sólo existe en el sector empresarial canadiense y mexicano no en los estadounidenses. Su atención esta puesta en Asia. Sin embargo, es importante que los tomadores de decisiones consideren que los Estados no compiten entre sí, sino que son los individuos y las empresas las que lo hacen.

En México existe la percepción de que llevamos un ritmo inercial hacia una mayor polarización económica y social. El *TLCAN* no ha sido capaz de mejorar las economías del ciudadano común y corriente. Al contrario, el tratado ha contribuido a que se consolide una estructura monopólica de los mercados que beneficia a empresarios y a las elites gubernamentales. Por ello es que la integración se percibe por muchos como el objetivo de unos cuantos.

El reto para los gobiernos es tender un puente entre estos sectores y el resto de la población. Como apunta *Agustín Carstens*, la promoción de una visión común de América del Norte depende de la salud de las economías individuales.

Otro de los temas de la mayor importancia para México, e inclusive para los Estados Unidos, como es el de la migración, no ha podido resolverse. En los últimos años hemos venido comprobando que no está en el ánimo del congreso ni en el del público estadounidense sentar las bases para administrar dicho fenómeno. Por el contrario, el pasado 16 de diciembre la Cámara de Representantes de Estados Unidos aprobó la iniciativa *Sensenbrenner* que aumenta los controles migratorios y fronterizos incluyendo la construcción de más de mil kilómetros de muros en la frontera con México¹¹. Hay un desencuentro entre lo que México y Estados Unidos buscan de la relación. Actualmente la importancia de México se cifra en términos de seguridad fronteriza.

Por último, la soberanía. Canadá y México se sienten protegidos de la dominación del imperio defendiendo su soberanía. Por ejemplo, contra el argumento del académico estadounidense de que Estados Unidos, como actor global, no tiene interés en dominar a México sino que por el contrario lo ha ignorado; el funcionario mexicano responde que ahora que ha surgido el interés por el tema de la seguridad, ese país puede aprovechar la

coyuntura para dominar a su vecino del sur. Las reservas respecto a la integración con los Estados Unidos continúa viva¹².

IV. Reflexiones finales

1. El camino hacia la integración de América del Norte es difuso, falta mucho todavía para llegar a adoptar una visión regional común. Canadá, Estados Unidos y México se enfrentan a la realidad de una creciente interdependencia económica y social, al tiempo que reconsideran el valor de la geopolítica en un mundo globalizado. El vecino ya no es el enemigo a vencer, por el contrario, la cercanía debe aprovecharse para construir alianzas. La asociación, la interdependencia y la integración ya no deben significar una amenaza o un menoscabo de la soberanía estatal, sino instrumentos de fortalecimiento del Estado.

Los gobiernos han comprendido este nuevo significado y han acordado incrementar sus acciones de cooperación dentro del límite actual de sus atribuciones. Esto representa un mínimo avance en comparación con la tarea que implica la adopción de una visión estratégica compartida.

2. La creación de un foro trinacional y la inclusión del tema de seguridad son precedentes importantes en el camino hacia la construcción de nuevos mecanismos que asuman la interdependencia y que permitan avanzar hacia la integración en la región de América del Norte. La *ASPAN* se constituye como un foro en el que se abren espacios para un mejor entendimiento regional a la vez que se fomenta una mayor comunicación entre autoridades y otros actores involucrados.
3. La *ASPAN* sienta las bases para abordar temas, como el de la seguridad, e incluso el de la cooperación militar; temas que no contaban hasta el momento con un marco referencial de esta naturaleza. En ese sentido, la seguridad tiene potencial para fungir como un elemento que active una conciencia regional y brinde un nuevo sentido comunitario en áreas extra-comerciales. Al respecto, hay que tener presente que la interacción en éste tema, particularmente por lo que se refiere a la cooperación militar, se desarrolla con impulsos diferentes en el caso de Canadá y México.
4. Los gobiernos y sus líderes deberán ser capaces de lograr que los procesos políticos internos que se llevarán a cabo durante el 2006 no sean un motivo de desaceleración en el avance hacia una mayor trilateralización. La prioridad es preservar y alentar el reconocimiento, por parte de los nuevos gobiernos, del significado político de la Declaración de Waco. Por lo que se refiere a las iniciativas de la *ASPAN* éstas tienen vida propia, independientemente de esta asociación y es muy difícil que los cambios llegaran a afectar la dinámica actual de cooperación.
5. Los países deben estar dispuestos a cooperar. Una de las maneras en que la madurez y fortaleza de un Estado se manifiesta es, precisamente, en su voluntad de cooperar. Cuando los estados han decidido cooperar se debe a que han logrado desarrollar ideas y crear instituciones que les brindan estabilidad y legitimidad en la comunidad internacional.

En materia de seguridad, como señala Buzan, los estados maduros son más proclives a cooperar porque han entendido que su seguridad nacional no puede mantenerse ni alcanzarse bajo un esquema unilateral. En ese sentido es necesario que los países de América del Norte logren transformar su concepto de soberanía de la defensa al ejercicio de esa soberanía.

Los países no cooperan porque perciben que el hacerlo representa un riesgo a la soberanía, a la seguridad nacional, a la autodeterminación y a los intereses nacionales. Sobre todo, cuando uno de los estados se percibe asimétrico, y su historia le enseña que esa asimetría tiene costos muy altos. Sin embargo, es preciso cambiar esa percepción. Es necesario buscar nuevas maneras de interactuar en las que haya un reposicionamiento que dé lugar a una relación de socios, en las que cada uno participa, no por debilidad o sometimiento, sino en ejercicio de esa soberanía.

6. El tema de la seguridad no escapa al transgubernamentalismo. Los individuos y las corporaciones, por la vía pragmática y en ausencia de un acuerdo marco y una expresa voluntad de los gobiernos, va profundizando los intercambios entre naciones. En estos términos la integración se viene dando de manera sectorial, a distintos niveles y con diferentes velocidades.

En el caso de la seguridad, hay que distinguir el ámbito civil del ámbito militar. En el primer rubro el avance ha sido significativo. Por lo que se refiere al ámbito militar vamos con un paso más lento. Existen ventanas de oportunidad como el caso de la cooperación en el evento de un desastre natural. Cabe señalar que en ésta área, el Estado tiene una mayor responsabilidad al ser el motor principal que impulsa u obstaculice la cooperación.

7. Una de las cuestiones importantes que plantea la seguridad es el costo que representa. Al parecer Canadá ya contempla una partida presupuestaria específica para la *ASPAN* en el rubro seguridad. Los Estados Unidos también está contemplando esa posibilidad. Estas son medidas alentadoras hacia la institucionalización de la asociación.

En el caso de México resulta mucho más complejo, no sólo porque no está en el escenario hacerlo si no porque aún y cuando así se decidiera, no está muy claro qué dependencia ejercería dicho presupuesto y cómo se ejercería. Actualmente, hemos visto que el *CISEN* se ha constituido de facto como un interlocutor confiable en materia de seguridad, sin embargo habría que pensar si esa dependencia sería la encargada de ejercer el presupuesto en caso de que así se aprobara.

Este es uno de los problemas que plantea el no contar con interlocutores definidos en cada uno de los temas. La práctica demuestra que cuando es necesario resolver un problema se busca al funcionario disponible y este procedimiento no es precisamente el indicado. De los asuntos más importantes que hay que resolver y definir son las responsabilidades de interlocución y coordinación.

8. La inercia dual-bilateral de las relaciones en América del Norte presenta resistencia para ser modificada. La propia *ASPAN*, concebida en términos trilaterales, tiende a

manejarse bilateralmente. Las referencias por lo general son hacia una u otra relación bilateral; en muy raras ocasiones, a la relación trilateral. México y Canadá han permanecido relativamente distantes: cuando los mexicanos o canadienses se refieren a América del Norte piensan en los Estados Unidos¹³.

Cualquier proyecto sobre integración o comunidad en América del Norte esta necesariamente mediado o subordinado a como se percibe la relación bilateral con Estados Unidos. El peso y la dimensión de esa relación son superiores al conjunto. En ese sentido es esencial hacer funcionar la relación bilateral con el objeto de avanzar hacia la trilateralización.

El próximo gobierno de México tiene que:

a) balancear la agenda bilateral. Esto significa que para evitar concentrarnos en un solo tema, se necesita incluir en el dialogo otros temas como la energía, salud, educación y seguridad. Esto no implica de ninguna manera que no se le siga otorgando la prioridad del caso a tema migratorio, y

b) restablecer la “relación especial”. Esto implica el reconocimiento, como ya se hizo en el pasado, de que no sólo somos vecinos, sino que somos socios comerciales y compartimos valores comunes como la democracia, la estabilidad y la prosperidad.

9. Aún no pueden medirse con precisión las ventajas que una mayor integración o trilateralización les aportaría a los países de América del Norte. Trabajar en la construcción de una relación bilateral fuerte continúa siendo más atractivo. En cualquier negociación dirigida hacia una mayor integración, México debe buscar obtener el mejor trato. Deben tomarse en cuenta la asimetría así como los grandes lazos comerciales y demográficos que unen a México con los Estados Unidos.

En este rubro, la academia juega un papel esencial. Primero es importante definir claramente cuáles son las ganancias para nuestros países de pertenecer a una comunidad, segundo, como una tarea complementaria, los académicos deben encontrar la manera de difundir dichos beneficios y mejorar los canales de comunicación con el resto de la población.

10. En el camino hacia una mayor integración, los países en ejercicio de su soberanía deben utilizar y compartir áreas o espacios, como lo es la frontera, asumiendo condiciones que les permiten satisfacer sus necesidades de acuerdo al fin del estado, en forma conveniente y adecuada para todos y cada uno sin menoscabo de su derecho soberano.

En ese sentido, los países actúan como buenos vecinos y se abstienen de realizar conductas o tomar iniciativas unilaterales que pueden tener un impacto negativo en su relación con el país contiguo o para la región en su conjunto.

Los presidentes y el primer ministro, deben reunirse cuantas veces sea necesario a efecto de evaluar el estado que guarda la región y pasarán revista de los asuntos concernientes a la zona sobre los que haya que tomar medidas conjuntas. Para lograr

esto uno de los elementos más importantes es que los mandatarios asuman el liderazgo político que les permitirá tomar decisiones.

Por último, el próximo 31 de marzo en Cancún, Quintana Roo, el nuevo primer ministro canadiense, Stephen Harper y los presidentes George W. Bush y Vicente Fox celebrarán una reunión en el marco de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte. Esta reunión representa una alentadora propuesta para continuar avanzando en el proceso de trilateralización de la agenda para América del Norte.

Reconocimientos

Realicé entrevistas personales, telefónicas y vía correo electrónico en la Ciudad de México, Ottawa, Sonoma, California y Washington DC. a los siguientes políticos, diplomáticos, funcionarios y académicos, quienes tuvieron la generosidad de escucharme y dedicar su tiempo y sus conocimientos :

Canadá

Nadine Busmann, Assistant Professor International Studies, University of Northern British Columbia

Graeme Clark, Director Mexico and North American Division (NAE), Foreign Affairs Canada

Stephen Clarkson, Professor of Political Science and Researcher, University of Toronto

David Gollob, Vice President, Public Affairs, Canadian Newspaper Association

Athanasios Hristoulas, Profesor, Departamento de Estudios Internacionales, Instituto Tecnológico de México, ITAM

Barbara Martin, Director for Security and Defense Relations, Foreign Affairs Canada

Maria Teresa Segovia, Embajadora de México en Canadá.

Coronel Francisco Terán, Agregado militar en la Embajada de México en Canadá

Estados Unidos

Walter Neal Anderson, Colonel, US Army, Director, Washington Office, Department of Defense

Cris Arcos, Director Office of International Affairs, Department of Homeland Security

John Bailey, Professor of Government and Foreign Service, Center for Latin American Studies, School of Foreign Service, Georgetown University

Col John Cope, Senior Fellow Institute for National Strategic Studies, National Defense University

Jaime Garcia Covarrubias, Profesor, Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University

Felix Hernandez, Political Military Officer Canadian Desk, Department of State

Thomas L. Holz, Senior Watch Officer, Information Assessment Infrastructure Protection, Department of Homeland Security

Roberta Jacobson, Directora del Mexican Desk, Department of State

William Kincade, Profesor de US National Security Policy, American University

México

Raúl Benítez Manaut, Investigador definitivo de tiempo completo del Centro de Investigaciones sobre América del Norte *CISAN*, Universidad Nacional Autónoma de México *UNAM*

Jorge Castañeda, ex Secretario de Relaciones Exteriores

Jorge Colín, Representante de la Secretaría de Gobernación en la Embajada de México en Washington DC

Leonardo Curzio, Investigador titular en el área de estudios estratégicos del Centro de Investigaciones sobre América del Norte *CISAN*, Universidad Nacional Autónoma de México *UNAM*

Amalia García, Gobernadora de Zacatecas

Pedro Gurrola, General, Agregado militar en la Embajada de México en Washington, DC.

Carlos Heredia Zubieta, Asesor del Gobernador del Estado de Michoacán para Asuntos Internacionales

Héctor Márquez, Representante de la Secretaría de Economía en la Embajada de México en Washington DC

José Martín García, Representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público *SHCP* en Washington, DC

Gustavo Mohar, Funcionario del área internacional del Centro de Investigación y Seguridad Nacional *CISEN*

Jorge Montaña, ex Embajador de México en Estados Unidos

Alberto Ortega, Coordinador de la Unidad de Asuntos Internacionales y de Competitividad, Oficina para Políticas Públicas de la Presidencia de la República.

José Luis Piñeyro, Profesor Investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana *UAM*

Carlos F. Quinto Guillén, Contralmirante, Agregado naval en la Embajada de México en Washington, DC

Juan Rebolledo, ex Subsecretario para América del Norte de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Enrique Rojo, Jefe de la Sección Política de la Embajada de México en Estados Unidos

Andrés Rozental, Embajador y ex Subsecretario para América del Norte de la Secretaría de Relaciones Exteriores

Bernardo Sepúlveda, Juez de la Corte Internacional de Justicia y ex Embajador de México en los Estados Unidos.

Además de las entrevistas personales tuve la oportunidad de participar en diversos foros que se han celebrado en los últimos tres meses:

- ✓ *Washington Diplomat Defense Seminar*, Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University, Washington, DC del 3 al 7 de octubre de 2005;
- ✓ *North American Forum, A Resilient North America: Security, Prosperity, and Quality of Life in a Global Perspective*, Sonoma, California del 19 al 21 del mismo mes y año;

- ✓ *Where are we going? Canada and Mexico Looking Beyond 2006*, organizado por la *Canadian Foundation for the Americas FOCAL* en Ottawa, Canadá el 24 de noviembre de 2005, y
- ✓ *The Mexico-US Partnership, Enhancing Our Common Security Workshop*, Institute for Foreign Policy Analysis, Washington, DC, 2 de diciembre de 2005.

Por último quiero agradecer el apoyo y consejo recibido por la *Secretaría de Relaciones Exteriores*; *Gerónimo Gutiérrez*, Subsecretario para América del Norte; la *Embajada de México en Washington DC*; *Carlos de Icaza*, Embajador de México en EUA; al Grupo *CEMEX*; a *Javier Treviño*, Vicepresidente de Comunicación e Imagen de *CEMEX*; a la *American University*; *Louis Goodman*, Dean de la School for International Services; *Robert Pastor*, Director del Centro de Estudios para América del Norte; *Eduardo del Buey*, Director de *Canadian Foundation for the Americas FOCAL*; *María de la Paz Celorio*; *Lucila Del Aguila*; *Mauricio Ibarra*; *Lorena Montes de Oca*; *Isidro Morales*; *Catalina Quintanilla*; *Laura Ramírez Rasgado*; *Juan Carlos Rodela* y *David Stemper*.

¹ Coloquio sobre la declaración de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte celebrado por la Secretaría de Relaciones Exteriores conjuntamente con la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad de las Américas, Puebla. México, DF. 17 de noviembre de 2005.

² Basta otear los resultados del estudio realizado por Ekos's Rethinking North America, summer 2005, para comprobar que las poblaciones de los tres países tampoco están informadas sobre ASPAN.

³ El 28 de noviembre de 2005 los partidos conservador, el nuevo demócrata y el bloque quebecua votaron a favor de celebrar elecciones el próximo 23 de enero de 2006. Canadá ya dió comienzo a su campaña electoral de invierno.

⁴ El pasado 7 de diciembre en el aeropuerto internacional de Miami, por primera vez un air marshall disparó y mató a un sujeto que argumentó tener una bomba en su maleta. El sujeto estaba enfermo mentalmente. Consultado en <http://www.nytimes.com/2005/12/08/national/08plane.html?ei=5070&en=6733e93b9799ba4e&ex=1134882000&adxnnl=1&adxnnlx=1134743802-/eHAB6yjCofMRVBjBAW/cA>

⁵ De acuerdo una encuesta "Two Voices: One issue" realizada por la compañía Ekos en colaboración con el *American Enterprise Institute* sobre la percepción pública sobre las amenazas a la seguridad que enfrentan tanto Canadá como Estados Unidos. Entre las principales conclusiones, la seguridad como valor ocupa el mismo nivel jerárquico tanto para los canadienses como para los estadounidenses. Además de que los ciudadanos de ambos países aprueban las estrategias de seguridad impuestas por sus gobiernos, inclinándose más por su fortalecimiento que por su reducción. Sin embargo, la concepción canadiense de lo que representa una amenaza es más amplia, sin restringirse exclusivamente al terrorismo. Fuente: Embajada de México en Canadá, 2 de diciembre de 2005.

⁶ Video enviado a The Dallas Morning News en el que se observa el interrogatorio y ejecución de individuos involucrados en los carteles de la droga en México, Consultado en http://www.dallasnews.com/s/dws/dn/opinion/editorials/stories/DN-video_06edi.ART.State.Edition1.e2f9226.html

⁷ Taller *The Canada-US Partnership, Enhancing Our Common Security*, celebrado en Washington, DC el 14 de marzo de 2005 por el Institute for Foreign Policy Analysis (IFPA) y la Embajada de Canadá en Estados Unidos, auspiciado por la Richard Lunsbery Foundation.

⁸ Recientemente, en una muestra de apertura el senado mexicano abrió la posibilidad de discutir en borrador, un procedimiento de pre registro aduanal y migratorio estadounidense en territorio mexicano. Hace un año esto era inaceptable de ser contemplado en una agenda. Al

mismo tiempo en este periodo de sesiones, el congreso impuso cargas especiales a la fructosa, cerveza importada y otros con el ánimo proteccionista mas puro. Por otra parte, las recientes propuestas de legislación migratoria distintas a Mac Cain-Kennedy o Kyl- Cornyn como las de Duncan Hunter, Tancredo y Sensenbrenner reflejan una cerrazón descorazonadora tanto para las buenas relaciones como para una integración más acelerada.

⁹ En este rubro hay que tomar en consideración que China también está tomando la delantera. Wall Mart ha empujado a sus proveedores a moverse de México a China, por ejemplo el caso de las bicicletas Huffy en 2001.

http://www.aflcio.org/corporatewatch/walmart/upload/report_ohio.pdf

¹⁰Robert A. Pastor ha trabajado el tema en *Narrowing the Development Gap: The Paramount Challenge for North America*, Council on Foreign Relations: Noviembre 30 de 2005.

¹¹ Consultado en <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/12/16/AR2005121600250.html>

¹² Eko's Rethinking North America Study, summer 2005.

¹³ Poitras, Guy, *Inventing North America: Canada, Mexico and the United States*, (Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2001) P. 41.