

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



**NUEVO REGIONALISMO EN AMÉRICA DEL NORTE:
COOPERACIÓN Y COMPETENCIA EN LAS
RELACIONES DE MÉXICO CON ESTADOS UNIDOS DE
AMÉRICA Y LA UNIÓN EUROPEA**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR**

Ángela María Urrutia Huerta

Bajo la dirección del doctor:
José Antonio Sanahuja Perales

Madrid, 2007

ISBN: 978-84-669-3147-2



Universidad Complutense de Madrid

Facultad de Ciencias Políticas y Sociología

Programa de Doctorado

“Relaciones Internacionales, Unión Europea y Globalización”

TESIS

**NUEVO REGIONALISMO EN AMÉRICA DEL NORTE. COOPERACIÓN Y
COMPETENCIA EN LAS RELACIONES DE MÉXICO CON
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y LA UNIÓN EUROPEA**

Por

Ángela María Urrutia Huerta

Director

Dr. José Antonio Sanahuja Perales

Diciembre de 2006

A mi abuela, mi madre,
mi hermano, y mi sobrino Aldo.

Agradecimientos

Para el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México.

Para todos mis amigos, los que me llevo de esta etapa de formación académica y personal, y los que me han acompañado a lo largo de ya muchos años, y a pesar de las distancias físicas.

Índice General

Abreviaturas	I
Índice de Cuadros y Gráficas	V
Presentación	VII
1.- Introducción	1
2.- Enfoques teóricos sobre Nuevo Regionalismo y las ventanas de oportunidad que éste ofrece	11
2.1 El contexto internacional que determina el surgimiento del Nuevo Regionalismo	11
2.1.1 El papel de la política comercial de Estados Unidos en el Nuevo Regionalismo	15
2.1.2 Debate en torno a las relaciones entre globalización y regionalización	18
2.2 Definición y características del Nuevo Regionalismo	22
2.2.1 Regiones, regionalización, regionalidad, regionalismo	22
2.2.2 Elementos que distinguen al Nuevo Regionalismo	33
2.3 Teorías de las Relaciones Internacionales y Nuevo Regionalismo	38
2.3.1 Las escuelas de pensamiento racionalista y las consideraciones del balance de poder	42
2.3.1.1 Neorrealismo	42
2.3.1.2 Institucionalismo Liberal	46
2.3.1.3 Integración Económica Regional Liberal	50
2.3.2 Visiones críticas/reflectivistas y constructivistas y el papel de la sociedad, las ideas y la identidad	52
2.3.2.1 Teoría crítica	55
2.3.2.2 Cosmopolitismo	58
2.3.2.3 Enfoque del Nuevo Regionalismo	60
2.3.2.4 Nuevos Regionalismos/Nuevo Realismo.....	63
2.4 Nuevo Regionalismo, Interregionalismo y Transregionalismo como opciones para un orden internacional más equilibrado	67
2.4.1 Rasgos y Funciones de las relaciones interregionales	69
2.4.2 Gobernanza Global	83
2.4.2.1 Rendición de cuentas	87
2.4.2.2 Carencia de valores universales	97
2.4.2.3 Renovación del multilateralismo	99
2.4.2.4 Justicia social y democratización en la toma de decisiones	101
2.4.3 Bienes Públicos Internacionales y/o Regionales	109

3.- El Regionalismo como estrategia de inserción de México en el orden internacional de posguerra fría	121
3.1 El contexto de competencia externa que define las opciones de cambio en el modelo de desarrollo económico del país	123
3.1.1 La estructura de producción posfordista	125
3.1.2 El carácter político de los actores privados transnacionales y las responsabilidades del Estado	130
3.2 El TLCAN como canal privilegiado, puerta y fundamento de la relación de México con el mundo.....	136
3.2.1 El modelo de apertura de México	136
3.2.2 Un nuevo tipo de relación con un adversario histórico y la suscripción del TLCAN	144
3.2.3 Motivaciones de cada uno de los miembros del TLCAN	158
3.3 Significado del TLCAN para el Nuevo Regionalismo	180
3.4 Evaluación de resultados del TLCAN	187
3.4.1 Papel del TLCAN en la relación México-Estados Unidos	189
3.4.2 Impacto en asuntos no comerciales	197
3.4.2.1 Pérdida y creación de empleos, salarios y distribución del ingreso	197
3.4.2.2 Migración mexicana hacia Estados Unidos	202
3.4.2.3 Beneficios a Industrias	216
3.4.2.4 Posible integración de un mercado en materia de energía	225
3.4.2.5 Apoyo a la consolidación de la democracia mexicana ...	251
4.- La Unión Europea en el esfuerzo de México por conseguir un mejor posicionamiento global	256
4.1 La política comercial y la política exterior de la Unión Europea en su intención de consolidarse como actor político de primer orden	258
4.1.1 El Interregionalismo en las estrategias comerciales comunitarias	258
4.1.2 Política Exterior y de Seguridad Común	264
4.2 Redefinición de las relaciones Unión Europea-América Latina en la década de los noventa y el retroceso del proyecto de Asociación Estratégica. Incidencia en México	268
4.2.1 Los Acuerdos de Cooperación suscritos entre la Unión Europea y América Latina	272
4.2.2 Las primeras Cumbres Euro-Latinoamericanas y la Resolución del Parlamento Europeo que constituiría la base de la consolidación de una Asociación Estratégica Birregional	282
4.2.3 El rol del tercer socio en las relaciones Unión Europea-América Latina y el avance del ALCA	299
4.2.3.1 La brecha en las relaciones transatlánticas	309
4.2.3.2 La devaluación geopolítica de América Latina	316

4.3 La creación de una zona de libre comercio entre México y la Unión Europea, la carta de juego como país latinoamericano y perteneciente a la región de América del Norte	320
4.3.1 Los Acuerdos de Cuarta Generación y el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación Unión Europea-México	323
4.3.2 La falta de una relación institucionalizada entre la Unión Europea y América del Norte. Implicaciones para México	336
5.- Las iniciativas que refuerzan la visión de una Comunidad de América del Norte y el ensanchamiento de las posibilidades de México de ejercer una mayor influencia en su conformación	345
5.1 A manera de introducción: América del Norte como una región en fase inicial de construcción	345
5.2 Fortalecimiento del eslabón débil de la Comunidad de América del Norte: las relaciones México-Canadá	367
5.2.1 La indiferencia mutua a la sombra del vecino común	367
5.2.2 Repercusiones del TLCAN en los vínculos bilaterales	371
5.2.3 La Alianza México-Canadá	376
5.3 La Asociación de América del Norte: proyecto Ministerial en 1998	386
5.4 La reunión de Líderes de América del Norte al amparo de la Cumbre de las Américas	390
5.5 La Sociedad para la Prosperidad México-Estados Unidos	394
5.6 Vecindad, seguridad y realización más eficaz de transacciones fronterizas, ases de México	411
5.7 El anuncio de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad en América del Norte	423
5.7.1 El contexto del reordenamiento de prioridades de seguridad de Estados Unidos en la conformación de la alianza trinacional	423
5.7.1.1 El afianzamiento del Neoconservadurismo en Estados Unidos y sus efectos en la política exterior	428
5.7.2 Los compromisos de la ASPAN	433
5.7.3 Propuestas de la Cumbre Trilateral frente a las del Informe de un Grupo de Trabajo Independiente	444
5.7.4 Preponderancia de la seguridad frente a la prosperidad en la Alianza Trinacional	456
5.8 El desarrollo institucional de América del Norte y la atención a problemas económicos y sociales	460
5.8.1 Un marco institucional para América del Norte	467
6.- Hacia niveles más amplios de diálogo y cooperación de México con la Unión Europea	473
6.1 Mejor aprovechamiento de la cooperación al amparo del Acuerdo Global .	475
6.1.1 La cooperación económica entre las prioridades de la cooperación regional de la Unión Europea hacia América Latina	477

6.1.2	Perspectivas de aumento de apoyo europeo a las PYME y a la ciencia y la tecnología mexicanas de cara a la zona de libre comercio entre las partes	486
6.2	Transferencia de tecnología y empresas al servicio de una política industrial inclusiva en México, la aportación de la Unión Europea	494
6.2.1	Las PYME y la cooperación empresarial en las políticas de la Unión Europea	498
6.2.2	Las ventajas de la cooperación empresarial y la perspectiva general de la Unión Europea para fomentarla	500
6.2.2.1	Los logros del Programa AL-Invest en el acercamiento de las PYME europeas y latinoamericanas	504
6.2.2.2	El antecedente proporcionado por el ECIP en la creación de empresas conjuntas	508
6.2.2.3	Participación de México en AL-Invest y ECIP	518
6.2.3	Diagnóstico y cooperación económica de la Unión Europea a favor de las PYME mexicanas	520
6.2.4	Las matizaciones del diagnóstico de la situación de las PYME en México y la posible contribución de la Unión Europea	523
6.2.4.1	Apoyo del sector público a las PYME mexicanas	525
6.2.4.2	El papel de las PYME en la reintegración de las cadenas productivas	528
6.2.4.3	Las derramas tecnológicas de la IED en México	532
6.2.4.4	Las opciones de las PYME de integración a la economía nacional y el mayor acceso a los mercados de exportación	536
6.2.4.5	La contribución de la Unión Europea en una política industrial mexicana con una participación sustantiva de PYME	544
6.3	Diálogo y concertación en foros bilaterales y multilaterales	549
6.3.1	La renovación del diálogo Unión Europea-América Latina	550
6.3.2	Las carencias del diálogo institucionalizado entre México y la Unión Europea	554
6.4	La contribución de los vínculos transregionales México-Unión Europea a la gobernanza global	564
	Conclusiones	573
	Fuentes	603

Abreviaturas

7-J	Ataques terroristas del 7 de Julio de 2005 en Londres
11-M	Ataques terroristas del 11 de Marzo de 2004 en Madrid
11-S	Ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York
AFL-CIO	American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations
AIE	Agencia Internacional de Energía
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
APEC	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico
APPRIS	Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (siglas en inglés)
ASEM	Reunión Asia Europa (siglas en inglés)
ASPAN	Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte
BANCOMEXT	Banco Nacional de Comercio Exterior
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCG	Consejo de Cooperación del Golfo
CEE	Comunidad Económica Europea
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CIDAC	Centro de Investigación para el Desarrollo
CISAN	Centro de Investigaciones sobre América del Norte
CISEN	Centro de Investigación y Seguridad Nacional (México)
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (México)
COREPER	Comité de Representantes Permanentes
CPE	Cooperación Política Europea
CSIS	Centre for Strategic and International Studies
DEA	Drug Enforcement Administration
DSI	Departamento de Seguridad Interna (Estados Unidos)
ECIP	European Community Investment Partners, Programa Socios de Inversión de la Comunidad Europea
EFTA	Asociación de Libre Comercio Europea
FAST	Free And Secure Trade

FBI	Federal Bureau of Investigation
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOCAL	Canadian Foundation for the Americas
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (siglas en inglés)
IDT	entrenamiento de científicos y tecnólogos de alto nivel
IED	Inversión Extranjera Directa
INM	Instituto Nacional de Migración (México)
Mercosur	Mercado Común del Sur
NADBank	Banco de Desarrollo de América del Norte (siglas en inglés)
NAFIN	Nacional Financiera
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NATSC	Comité de Acero y Comercio de América del Norte (siglas en inglés).
NORAD	Comando de Defensa Aeroespacial de América del Norte (siglas en inglés)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCSE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
OMC	Organización Mundial de Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	organizaciones no gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPEP	Organización de Productores y Exportadores de Petróleo
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PAC	Política Agrícola Común
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PIB	Producto Interno Bruto
PNB	Producto Nacional Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRD	Partido de la Revolución Democrática (México)
PRI	Partido Revolucionario Institucional (México)
PROSEC	Programas de Promoción Sectorial
PSE	Pacto de Solidaridad Económica
PYME	Pequeñas y Medianas Empresas

RSCT	teoría de complejos de seguridad regional
SAARC	Asociación para la Cooperación Regional de Asia del Sur
SADC	Comunidad de Desarrollo Sudafricana
SENTRI	Secure Electronic Network for Travelers' Rapid Inspection
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
SICA	Sistema de Integración Centroamericano
TAFTA	Área de Libre Comercio Transatlántica (siglas en inglés)
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TLCUEM	Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México (vertiente económica-comercial del Acuerdo Global)
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (siglas en inglés)
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (siglas en inglés)
USAID	Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional (siglas en inglés)

Índice de Cuadros y Gráficas

1. Elementos básicos de una teoría de ‘regionhood’ (“lo regional”)	31
2. Visiones del Regionalismo en las Teoría de las Relaciones Internacionales .	41
3. Fuentes de Abastecimiento de Petróleo de Estados Unidos	243
4. Fuentes Regionales de Importaciones Estadounidenses de Petróleo Año 2000	244
5. Principales Abastecedores Petroleros del Mercado Estadounidense Año 2000	244
6. Comparación de las prioridades en política exterior de México y Estados Unidos	357
7. Principales Aspectos de los Acuerdos sobre Fronteras Inteligentes México-Estados Unidos y Canadá-Estados Unidos	421
8. Niveles de Seguridad de América del Norte	427
9. Estructura de la ASPAN	436
10. Grupos de Trabajo de la ASPAN	438
11. Calendario Indicativo de la Programación Regional 2002-2006 (en millones de euros)	482
12. Financiamiento Total de la Comunidad Europea al Programa AL-Invest	506
13. ECIP European Community Investment Partners	511
14. Total de Aprobaciones por Regiones 1988-1998	512
15. Desglose sectorial de las acciones ECIP aprobadas 1988-1998	513
16. Estimaciones de Joint Ventures formadas como resultado de acciones del Programa ECIP	516
17. México bajo el Programa AL-Invest	519
18. Proyectos del Dispositivo 3 por país	520
19. Derramas tecnológicas de la IED en México	534

PRESENTACIÓN

Desde la Licenciatura fueron delineándose mis intereses académicos más marcados, la Teoría de las Relaciones Internacionales y las relaciones exteriores de México, sobre todo con su entorno más inmediato, América Latina y Estados Unidos, respondiendo a la inquietud de analizar el lugar de México, sus realidades y las posibles soluciones para algunos de sus problemas en el marco de las tendencias, procesos, y acontecimientos de orden mundial. Lo anterior, con base en el convencimiento de que un país como México no puede mantenerse aislado, aunque en algunos periodos de su historia como nación ha pretendido hacerlo, y de que todos aquellos que hemos decidido asumir un compromiso como científicos y como ciudadanos mexicanos, tenemos la obligación de buscar diagnósticos y respuestas a problemáticas cruciales a través de nuestras investigaciones, nuestro desempeño profesional, y nuestra praxis social.

Durante mis estudios de Maestría en el Instituto Matías Romero se acrecentó mi preocupación por vincular los problemas internos de desarrollo y el crecimiento económico con el regionalismo. Al constatar que dichos problemas no eran considerados ni para atacarlos ni para determinar cómo podrían obstaculizar las metas de los esquemas integracionistas en América Latina, se consolidó mi convicción de que dichos esquemas tienen que intentar darles solución si realmente pretenden maximizar los beneficios que ofrecen y hacer llegar los mismos a capas cada vez más amplias de población y, en este sentido, de que deben verse como un medio y no como un fin en sí mismos. La ineficiencia del Estado en la promoción del desarrollo y la escasa incorporación de la ciencia y la tecnología en los procesos productivos, fueron algunos de los problemas estructurales más significativos que tuve en cuenta para elaborar la Tesina para obtener el grado de tales estudios.

Posteriormente surgió también la necesidad, académica y laboral, de especializarme en los vínculos con otro de los actores con incidencia en México, la Unión Europea. Lo anterior, con el propósito de evitar el sesgo que puede causar la alta concentración de la atención en las relaciones con Estados Unidos descuidando otros contextos externos que pueden tener influencia en tales relaciones, y en otras más allá del continente americano. En ese intento por abordar mis intereses más recientes con respecto a Europa en cuanto a cooperación, diálogo político, comercio e inversiones; de ahondar en las

interacciones que la Unión Europea guarda con ese entorno más inmediato de México; y de indagar en las transformaciones que durante la última década ha experimentado el regionalismo norteamericano, se gesta esta Tesis.

Ya que se parte de que un aspecto indispensable para la realización de análisis internacionales es el proceso de la organización colectiva entre los hombres, en el cual se originan los hechos sociales y que es un fenómeno en continuo devenir, los resultados de la investigación que se presentan contienen un esfuerzo de reflexión sobre la cuestión del cambio y la permanencia. Aunque en una época como la nuestra las consideraciones en torno al cambio y su importancia han adquirido un lugar preponderante, se ha intentado no proceder en detrimento del análisis acerca de la permanencia.

El objeto de estudio es entendido justamente como una realidad social, como proceso, en continuo movimiento, y se ha tratado de hacerlo desde la perspectiva de una sucesión de acontecimientos en flujo temporal constante, como una especie de video y no como una foto que congela el tiempo.

Plenamente consciente de que en el área de las ciencias sociales difícilmente se puede llegar a un conocimiento absoluto del objeto de estudio, dadas las características de movilidad del mismo y a que puede haber una multiplicidad de interpretaciones sobre él, se ha buscado un conocimiento intensivo y amplio, explorado con detenimiento para llegar a entenderlo, y bajo la premisa de que la idea del proceso tiene preeminencia sobre la de hechos singulares, así como su propia evolución temporal.

En ningún momento se ha pretendido caer en el sendero de la inexorabilidad del acontecer social ni en el de la búsqueda de leyes absolutas e inmutables que, de una vez por todas y para siempre, tendrían que regir destinos. No porque sepamos con certeza que algo ha sido de una determinada manera durante un largo periodo, se podría garantizar que siempre seguirá siendo así, y tampoco la comprensión y la evaluación de una coyuntura determinada dan garantías de que las cosas seguirán siempre igual. El presente adquiere sus propias particularidades pero el futuro está siempre abierto.

El trabajo de investigación no concuerda con la idea de decretar anticipadamente que las vecindades o ciertas relaciones intensas son buenas o malas, sino que más bien sólo se confirma la necesidad de averiguar en qué consisten, cómo se desenvuelven, cuáles son sus efectos perjudiciales y si pueden gobernarse para que cause el menor daño y/o el mayor beneficio a México. De ninguna forma es el fatalismo, ni geográfico ni histórico, ni ningún otro, el que lo guía. La geografía tiene el peso preciso que los políticos y los entes sociales quieren darle, sin olvidar que las relaciones entre naciones y sociedades no pueden ser entendidas solamente en términos económicos.

Ni la inserción de México en la economía mundial, ni su mayor integración en América del Norte, ni sus relaciones con la Unión Europea, son vistas como fines en sí mismos, sino como medios para promover el desarrollo económico y social sostenido del país, y para incidir directamente en la generación de oportunidades para su población, incluido el fortalecimiento de la capacidad para defender y promover los derechos de los mexicanos en el extranjero, la mayoría en Estados Unidos.

Aunque no es novedad el poco interés europeo en la realidad regional de América del Norte, español en particular, al menos desde el punto de vista de las Relaciones Internacionales -que no desde el jurídico-, el desarrollo de la presente Tesis ha pretendido resaltar dicha realidad con objeto de despertar el interés en ella, y dar cuenta de las condicionantes de las interrelaciones entre América del Norte y la Unión Europea y de la influencia que hasta ahora han ejercido las mismas en los vínculos de esa entidad con América Latina y con México de manera particular.

Dado que la financiación de mis estudios de Doctorado en la Universidad Complutense de Madrid a lo largo de cinco años, a partir del curso académico 2001-2002, ha estado a cargo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, institución dependiente del Gobierno Federal de México que administra con fondos públicos el programa de becas más importante en el país en los temas de alta prioridad para el mismo, en mi búsqueda de entrenamiento avanzado en lo que se ha considerado dentro de ese espectro, no cabía ignorar de manera alguna las fuentes e información de origen mexicano, ni de ningún otro, que fueran relevantes para el desarrollo de la Tesis.

Además de las que la Universidad Complutense de Madrid y otras instituciones españolas me han proporcionado, durante mis periodos vacacionales en la Ciudad de México en el año 2002 (septiembre), 2004 (enero) y 2006 (enero), del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la Universidad Nacional Autónoma de México, obtuve diversas fuentes de interés sobre los temas de seguridad, energía, migración, sistemas políticos, regionalización y regionalismo en América del Norte. De las bibliotecas de El Colegio de México y del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos también adquirí información de América del Norte, de las relaciones de la Unión Europea con América Latina, y de las relaciones de Estados Unidos y Canadá con América Latina, fundamentalmente.

De mediados de octubre de 2004 a mediados de enero de 2005 fue realizada una estancia de investigación (con carácter de informal), con pleno conocimiento y apoyo del Director de la Tesis, en la London School of Economics and Political Science (LSE) y en el entonces recientemente creado Institute for the Study of the Americas (ISA) de la University of London, fruto de la fusión de los Institutos de Estudios de América Latina y de Estados Unidos, con objeto de profundizar en varios puntos concretos de la Tesis y de actualizarlos lo más posible con un amplio número de fuentes, incluidas las de los programas de los cursos de los estudiantes de la LSE, cuyo lugar de publicación también es diversificado.

En la asistencia a conferencias tanto a la LSE como al ISA, se abarcaron temas como los siguientes: América Latina y la crisis del capitalismo global: oportunidades, retos y peligros; el Protocolo de Kyoto y las relaciones energéticas Canadá-Estados Unidos; El futuro de la Sociedad Mundial desde distintos ángulos: la edad global, imperialismo estadounidense, Europa y Asia, el nuevo terrorismo, y los ricos y los pobres; el fin de la historia y el colapso del imperio soviético, repensando los orígenes del 11-S; órdenes mundiales en caos: del fin de la guerra fría a la guerra del terror; desigualdad y Estado de Bienestar en Europa; la integración europea y lo que está en juego para británicos, griegos y otros; y las grandes estrategias estadounidenses, de la contención a la guerra preventiva.

Las fuentes bibliográficas buscadas en Londres estuvieron enfocadas en asuntos tales como las estrategias comerciales de la Unión Europea; comercio, inversión, economía

política, institucionalidad, interpretación, evaluación, y transición del TLCAN; relaciones e integración económica México-Estados Unidos; relaciones Canadá-Estados Unidos; relaciones transatlánticas desde varias perspectivas; cooperación y competencia y desarrollo económico regional entre el TLCAN y la Unión Europea por mercados mundiales; la estructura de la seguridad internacional; la Unión Europea y el TLCAN comparados; América del Norte considerada desde los puntos de vista de identidades y comunidad, cooperación y competencia fortalecida, trayectoria, vínculos políticos, económicos y culturales, impacto del TLCAN, la seguridad interna de Estados Unidos, y las participaciones de Canadá y México en la región; Estado, soberanía, seguridad, sociedad de México, y región bajo el TLCAN; liderazgo económico y debilidad estratégica de Estados Unidos, estrategias y prioridades de Estados Unidos en los acuerdos de libre comercio, aspectos no militares de la seguridad nacional de Estados Unidos; libre comercio y nuevo regionalismo en las Américas; así como sobre la importancia política de los bloques comerciales regionales, la economía política de las relaciones interregionales, transatlantismo en apoyo del multilateralismo, regionalismo y multilateralismo después de la Ronda Uruguay, y Nuevo Regionalismo y Unión Europea.

La investigación en revistas especializadas, fundamentalmente británicas, estadounidenses y canadienses, dio como resultado artículos sobre América Septentrional, las relaciones económicas entre Canadá y México en un contexto de integración profunda; la política comercial de Estados Unidos y el regionalismo en las Américas; la globalización de la seguridad más allá de la alianza transatlántica; las implicaciones de la continentalización para un sector estratégico de la economía canadienses y la evolución del mercado energético de América del Norte; la contribución canadiense a una reserva estratégica norteamericana de energía; la cooperación norteamericana en una era de seguridad interna; el fortalecimiento del orden político atlántico; inmigración, seguridad y relaciones México-Estados Unidos; la encrucijada de las instituciones de inteligencia mexicanas; el TLCAN y el inicio de la cooperación laboral continental; la identidad nacional de México después del TLCAN; la viabilidad de México sin Estados Unidos; las asociaciones mexicanas en Estados Unidos y las oportunidades de desarrollo; las opiniones estadounidense y canadiense sobre el TLCAN; la crisis de la alianza atlántica; la influencia mexicana en la política de

migración estadounidense; Canadá y el regionalismo hemisférico; y la anticipación de la Comunidad de América del Norte.

En cuanto a los documentos localizados, destacan los relativos a las relaciones energéticas Canadá-Estados Unidos; las perspectivas de los análisis comparativos entre la Unión Europea y el TLCAN como sistemas continentales; y los de organismos financieros internacionales de evaluación del TLCAN y su impacto en México, de posibilidades de integración de América del Norte, y de difusión de tecnología.

Una vez finalizado este proyecto académico, se hacen patentes las deudas de gratitud que, de manera especial, corresponden al Director de la Tesis, por sus sugerencias y comentarios hacia un trabajo que llega a ser parte importante de la cotidianeidad, y por ello también, a aquellos con quienes más he convivido durante el tiempo de su realización, los amigos y compañeros del Doctorado.

1.- Introducción

México se está adaptando a una nueva realidad mundial marcada, sobre todo, por la competencia por atraer e inversiones y por tener acceso a cada vez más mercados, y por la obsesión de Estados Unidos por la seguridad. Aunque esta potencia lleva décadas asimilando los temas de seguridad y defensa, en la época posterior al 11-S está retomando su experiencia burocrática, memoria colectiva, amplio arsenal legislativo, y capacidad para articular sus políticas de seguridad con objeto de enfrentar las nuevas amenazas. Entretanto, México, que ha ignorado dichos temas por mucho tiempo, está encontrando serias dificultades para adaptarse a este entorno con nuevas amenazas a la seguridad internacional.

El desafío se encuentra en impulsar su crecimiento económico interno, tomando especialmente en cuenta su entorno estratégico, y las oportunidades que ofrece otro actor de importancia a nivel internacional como lo es la Unión Europea. En este sentido, no puede pasarse por alto que las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Europea condicionan las políticas que esta última pueda tener con América Latina y con México en particular, ya que se ha consolidado como actor económico pero no como un actor político de mayor envergadura.

México tiene ante sí varios retos tales como cerrar la disparidad en el ingreso, hacer a sus empresas más competitivas, trasladar el debate bilateral del tema migratorio con Estados Unidos al desarrollo económico de América del Norte, que la cooperación en esta región se incremente, y ampliar las redes de apoyo y aprovechar cabalmente el espacio de diversificación económica y política que representa la Unión Europea.

México se enfrenta a cuestiones irresueltas de vital importancia. Es preciso entrar al debate ineludible de la economía que quiere tener, y centrarse en cómo y dónde profundizar la integración en América del Norte, así como en conseguir que su acceso al mercado de la Unión Europea sea más ventajoso de lo que ha sido hasta ahora.

El trabajo de investigación que se presenta tiene una perspectiva desde México, como gobierno, desde la academia, pero también como sociedad civil, y está ubicado desde mediados de la década de los ochenta hasta el año 2005, si bien pueden encontrarse referencias a acontecimientos anteriores e incluso posteriores cuando se ha considerado oportuno.

La reinscripción de México en la economía y política internacionales está más influida por el regionalismo que a principios de los años noventa, y hoy día la presión para considerar estrategias de desarrollo más amplias y las lecciones de la experiencia previa exigen una revisión y un replanteamiento que vaya más allá de la modalidad de regionalismo basado tan sólo en la lógica de hacer buenos negocios y de la reducción de aranceles comerciales.

La estrategia mexicana de pertenecer al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y de establecer compromisos comerciales y políticos más amplios con la Unión Europea, obedeció a su ambición de ubicarse en una posición internacional más ventajosa que respondiera mejor a su peso económico y poblacional y que le permitiera ser sede atractiva en la redistribución del proceso productivo a escala mundial, a fin de ensanchar la gama de posibilidades que le permitieran un crecimiento económico sostenido.

Tal estrategia, sin embargo, no ha dado los resultados esperados y hoy día trazar un proyecto coherente y congruente con las nuevas circunstancias internas e internacionales pasa por la profundización de la integración con Estados Unidos y Canadá y el aprovechamiento de las ventajas de cooperación y diálogo político que ofrece la Unión Europea, ya que esto último tiene una incidencia directa en la credibilidad de México en los foros internacionales y en sus relaciones con otras regiones del mundo.

México debe iniciar otras reformas políticas estratégicas para hacer frente a las presiones de las reglas del juego en las relaciones económicas internacionales y a los riesgos del unilateralismo hegemónico. Son varios los factores que empujan hacia la ejecución de ajustes con objeto de resolver dificultades graves en microeconomía, productividad y temas sociales que quedaron desatendidos por las reformas de mercado

de las décadas de los años ochenta y noventa, y acabar con dos metas contradictorias: la plena incorporación del país a la economía internacional, y su aislamiento del escenario de seguridad global.

Aunque México requiere de una actuación consistente en todos los espacios en los cuales se ha abierto camino a través de acuerdos, tratados, mecanismos y foros en el mundo, y en ese orden de ideas, no debe dejar de participar activamente en la conformación del orden internacional que considere adecuado, la apuesta por el regionalismo en el TLCAN y aquella interregionalista con la Unión Europea se enmarcan en este trabajo como las prioritarias ya que en ellas se juega no sólo un mejor posicionamiento global y la mejor defensa de sus intereses en el exterior, sino su propio desarrollo interno.

En medio de estos dos esquemas de regionalismo, que se encuentran entre los más dinámicos del sistema económico internacional; que concentran a los principales socios comerciales de México, y cuyos intercambios son un barómetro del estado de la economía mundial, está América Latina, un eje que no puede descuidarse porque es el aliado natural de Estados Unidos y que mientras a éste le importe, le interesa a la Unión Europea también, ya que las dos potencias transatlánticas presentan un grado de integración económica sin precedentes y a la vez compiten en sus propios mercados y en los de terceros países.

La cuestión de la relevancia de estos dos esquemas regionales en los que participa México pasa por la resolución de problemas internos. Tanto el TLCAN como el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación y Cooperación entre la Unión Europea y México, que en su vertiente económica-comercial crea una zona de libre comercio para mercancías y para servicios, necesitan de la justificación que se fundamenta en sus efectos en la reestructuración de la producción nacional y el logro de eficiencias. Más allá de la estabilidad macroeconómica, se hace indispensable que tales marcos traduzcan las potencialidades en beneficios, para lo cual hace falta confianza, voluntad política y compromiso. Las expectativas de que el Nuevo Regionalismo pueda contribuir al mejoramiento de la productividad y la competitividad; al incremento del valor agregado, volumen y dinamismo del sector exportador a través, entre otras cosas, de la transferencia de tecnología; a la elevación del ahorro e inversión; al desarrollo

económico y social y al alivio de la pobreza, siguen vigentes. Se trata, en síntesis, del pleno aprovechamiento de los beneficios de la integración.

El hecho de que todos estos actores persigan intereses propios augura un potencial de conflicto alto en aquellos asuntos en los que no se logre convergencia, pero la necesidad de tener aliados confiables para luchar contra amenazas globales como el terrorismo y el narcotráfico, para promover la liberalización comercial, para combatir la pobreza y para proteger al medio ambiente, también abre espacios para la cooperación y da sentido a estrategias regionalistas e interregionalistas.

Aunque se reconoce que no estamos atravesando por la coyuntura idónea para impulsar un proyecto tan ambicioso como una Comunidad de América del Norte con el propósito de profundizar la integración en Norteamérica, ó bien un mayor aprovechamiento de los vínculos de cooperación y diálogo que ofrece la Unión Europea, ello no significa que se deba caer en la inacción, y en ambos frentes México tendrá que hacer un esfuerzo extraordinario para avanzar hacia esas metas. Especialmente difícil será el trato con Estados Unidos, ya que cualquier forma de integración que involucre una responsabilidad por la estabilidad regional fuera de los asuntos comerciales y militares, está esencialmente fuera del corazón de su discurso político

La primera **hipótesis** de la que parte esta Tesis es que el Nuevo Regionalismo es una estrategia adecuada para que México logre las metas de construir una Comunidad de América del Norte afín a sus intereses y para aprovechar al máximo los vínculos de cooperación y diálogo con la Unión Europea. El regionalismo, el interregionalismo y el transregionalismo tienen grandes probabilidades de constituirse como las vías que faciliten tanto el logro y conservación de bienes públicos internacionales, como en instrumentos que contribuyan a la gobernanza global. Para ello, se define al Nuevo Regionalismo, al interregionalismo y al transregionalismo, y se analizan tanto las opciones que ofrecen a los Estados y a las regiones como respuesta económica y política al entorno internacional, así como el papel que juegan en los esfuerzos de creación de bienes públicos internacionales y regionales y de gobernanza global y regional.

Ello es así porque se reconoce que el modelo del TLCAN, que representa una visión limitada del Nuevo Regionalismo, no ha bastado para que México logre mejorar su

posición competitiva a nivel regional e internacional, ya que no ha dado paso a un crecimiento sostenido ni a términos de negociación más sólidos a nivel global. Asimismo, la estrategia nacional de desarrollo y de política exterior de México han resultado ser insuficientes para potenciar las ventajas de la integración con Estados Unidos y Canadá y las de la asociación con la Unión Europea. El Nuevo Regionalismo, el interregionalismo y el transregionalismo se presentan como marcos que proporcionan una mejor oportunidad de lograrlo dadas las tendencias del sistema internacional actual.

Una visión del regionalismo desde una perspectiva más integral como la que ostenta el Nuevo Regionalismo, tiene también potencial para la consecución de los objetivos de México en relación con los temas de la agenda internacional contemporánea que le preocupan tales, como los medioambientales, de derechos humanos, de reforma de Naciones Unidas, etc.

La segunda **hipótesis** de este trabajo afirma que México, como miembro del TLCAN y de la región de América del Norte, buscará la mejora y profundización de los términos de su integración con Estados Unidos y Canadá como vía privilegiada de un mejor posicionamiento global, así como para cubrir sus necesidades de seguridad regional. Para su verificación, se identifican los rasgos del escenario internacional en los que México busca una mejor inserción, más favorable a su estrategia de desarrollo, así como los instrumentos para lograrlo. También se revisan las iniciativas que promueven la profundización del TLCAN para avanzar hacia una Asociación o Comunidad de América del Norte, iniciativas que parten del hecho de que dicho Tratado ha generado y/o intensificado las interacciones y las relaciones de interdependencia entre diversos actores en la región.

La tercera **hipótesis** es que México puede lograr un mayor acercamiento con la Unión Europea. Para ello, México tendrá que explotar mejor las oportunidades de diálogo y cooperación con la Unión Europea en su búsqueda de ampliación de redes de apoyo, concertación de posiciones comunes, y para dar soluciones a problemas compartidos. Sigue siendo una asignatura pendiente para México conseguir elevar la calidad de su diálogo y de sus actividades de cooperación con la Unión Europea para que verdaderamente cumplan la función de actuar en interés común de las partes.

Para verificar estas hipótesis, esta Tesis toma como marco teórico-conceptual dos grandes cuestiones. Una, el Nuevo Regionalismo, el interregionalismo y el transregionalismo, y otra, la vinculación de estos fenómenos con diversos temas de la agenda internacional actual como los bienes públicos internacionales y regionales y la gobernanza global y regional. Estos conceptos se han considerado necesarios por su trascendencia para el proceso de regionalización en América del Norte, y para las relaciones exteriores de México.

América del Norte se aborda como una región formada por México, Estados Unidos y Canadá, países integrantes del TLCAN, ya que a través de él se ha formalizado y profundizado la integración trilateral. Es caracterizada como una región en construcción, ya que hace apenas poco más de una década pueden observarse razones de seguridad, ventajas económicas e intereses políticos convergentes que han generado ideas e iniciativas para consolidar una Comunidad Norteamericana.

Otra parte del contenido de la Tesis se refiere al conocimiento sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina, y con México en particular, y sobre el complejo entrelazado de interacciones cooperativas y conflictivas de la Unión Europea con Estados Unidos, y lo que esto le supone a México.

Estructura y Organización del Trabajo

El primer capítulo gira en torno a los enfoques teóricos sobre el Nuevo Regionalismo y las “ventanas de oportunidad” que ofrece a los países y a las regiones, y se divide en cuatro partes. En la relativa al contexto internacional en el que tiene lugar el Nuevo Regionalismo se observa el papel de la política comercial de Estados Unidos y el debate sobre las interrelaciones entre la globalización y la regionalización. En la segunda parte del capítulo se revisan los conceptos de región, regionalización, regionalismo, y regionalidad, así como los rasgos distintivos del Nuevo Regionalismo. La tercera parte se aboca al establecimiento de las diferencias entre las escuelas de pensamiento racionalista y las visiones críticas/reflectivistas y constructivistas sobre el tratamiento del Nuevo Regionalismo, el lugar que ocupa en ellas, y las variables a las que se les da mayor importancia. La última parte de este capítulo se refiere al estudio del papel del

regionalismo y del interregionalismo en la gobernanza global y/o regional y en la creación de bienes públicos internacionales y/o regionales.

El segundo capítulo, acerca del regionalismo como estrategia de inserción de México, también se subdivide en cuatro partes. Se presta especial atención al contexto de competencia externa en el que se efectuó el cambio del modelo de desarrollo del país, y al tipo de apertura por el que se decantó México, uno en consonancia con las prácticas del liberalismo promovidas por Estados Unidos y con base en la suscripción de un Tratado que estableció un esquema regional. El significado de este instrumento para el Nuevo Regionalismo constituye la tercera parte del capítulo, centrándose en las implicaciones de diversa índole que han afectado no sólo a sus miembros, sino a otras regiones y al sistema internacional en su conjunto.

Para la evaluación de resultados del TLCAN, la última parte del capítulo, se hizo una selección de los asuntos que se consideraron más pertinentes a la luz del objeto de estudio de la investigación doctoral y, por supuesto, desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales, dado el amplio número de vertientes y enfoques que dicha evaluación puede tener. En primer término se estudia el papel del TLCAN en la relación México-Estados Unidos, que se caracteriza por su gran complejidad dada la disparidad de sus niveles de desarrollo, de la grande y poblada frontera que comparten, y del rol que cada uno asume en el escenario internacional. En cuanto al impacto del Tratado en los asuntos no comerciales, se analizaron la pérdida y creación de empleos, salarios y distribución del ingreso en los tres países; la migración mexicana hacia Estados Unidos; el beneficio a industrias en México; la posible integración de un mercado continental en materia energética; y el papel que ha tenido en el cambio político y la consolidación de la democracia mexicana.

El tercer capítulo, titulado “La Unión Europea en el esfuerzo de México por conseguir un mejor posicionamiento global”, comienza con el análisis de la política comercial y la política exterior de la Unión Europea en su intención de consolidarse como un actor político de primer orden. En el apartado que toca a la redefinición de las relaciones Unión Europea-América Latina en la década de los noventa y la evolución del proyecto de Asociación Estratégica entre las dos regiones, se abordan los acuerdos de cooperación que han suscrito la Unión Europea y América Latina a partir de la década

de los setenta; las dos primeras cumbres eurolatinoamericanas y la resolución del Parlamento Europeo que podía haberse constituido en la base de la consolidación de dicha Asociación; así como el papel de Estados Unidos en las relaciones Unión Europea-América Latina y el efecto que han tenido los avances y/o retrocesos de su iniciativa de un Área de Libre Comercio para las Américas, tanto para las relaciones hemisféricas como para las eurolatinoamericanas, dadas, las dinámicas de éstas en la posguerra fría, la más reciente brecha en las relaciones transatlánticas, y la devaluación geopolítica de América Latina en ambos lados del océano.

El apartado final se refiere a la creación de una zona de libre comercio entre México y la Unión Europea como “carta de juego”, siendo México un país latinoamericano y a la vez uno norteamericano. Se revisan las características de los denominados acuerdos “de cuarta generación” y las del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea y México, así como su proceso de negociación. En la última sección, se hace un análisis sobre la falta de una relación institucionalizada entre la Unión Europea y América del Norte y sus implicaciones para México.

El cuarto capítulo examina las iniciativas que refuerzan la visión de una Comunidad de América del Norte y el ensanchamiento de las posibilidades de México de ejercer una mayor influencia en su conformación. Para tratar estas cuestiones, se dividió en ocho subcapítulos. El primero, a manera de introducción, identificando a América del Norte como una región en fase inicial de construcción; el segundo, referente al fortalecimiento de las relaciones México-Canadá, a su vez organizado en tres apartados sobre la indiferencia mutua a la sombra del vecino común, las repercusiones del TLCAN en sus vínculos, y la reciente Alianza México-Canadá que pretende acercarlos; el tercero revisa un proyecto ministerial de 1998 para conformar una Asociación de América del Norte; el cuarto, en torno a la reunión de los mandatarios de América del Norte en ocasión de la Cumbre de las Américas de abril de 2001; el quinto, sobre la Sociedad para la Prosperidad México-Estados Unidos, que se lleva a cabo desde finales de ese mismo año; y el sexto, relativo a las herramientas con las que cuenta México para participar más activamente en la Comunidad: vecindad, seguridad y realización más eficaz de transacciones fronterizas. El séptimo es acerca de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte, en donde se analiza el reordenamiento de prioridades de seguridad de Estados Unidos en la conformación de la alianza trinacional, los

compromisos del nuevo instrumento, las propuestas de la Cumbre Trilateral en la que se hizo público comparadas con las del Informe de un Grupo de Trabajo Independiente con miembros de los tres países, y la preponderancia de la agenda de seguridad en detrimento de la de prosperidad. El último apartado se refiere al desarrollo institucional de América del Norte y la atención que deben prestarle a los problemas económicos y sociales de la región.

El último capítulo de la Tesis, sobre las posibilidades de acceder a niveles más amplios de diálogo y cooperación de México con la Unión Europea, está dividido en cuatro partes. En la primera se revisa la cooperación económica, como una actividad prioritaria de la cooperación de la Unión Europea hacia América Latina, y las perspectivas de aumento de apoyo europeo a las pequeñas y medianas empresas (PYME) y a la tecnología mexicanas. Éstos serán factores determinantes para conseguir un mejor aprovechamiento de la cooperación al amparo del Acuerdo que rige las relaciones entre México y la Unión Europea. En la segunda, se aborda el tipo de cooperación empresarial que la Unión Europea ha ofrecido y ofrece a terceros países, incluidos los latinoamericanos, y la participación que México ha tenido en la misma; el diagnóstico que la Unión Europea ha hecho sobre las PYME mexicanas y sobre el cual ha pretendido cooperar con México, diagnóstico que debe matizarse a fin de encontrar las mejores vías para realizar esa cooperación y para que la contribución de la Unión Europea en la transferencia de tecnología y empresas al servicio de una política industrial inclusiva en México tenga mayor viabilidad.

La tercera parte del capítulo está dedicada a la renovación del diálogo entre la Unión Europea y América Latina y las carencias del diálogo institucionalizado entre México y la Unión Europea; y la cuarta parte, a la contribución a la gobernanza global que podrían hacer los vínculos transregionales México-Unión Europea.

La base teórica y metodológica de la investigación así como la propia dinámica del tema de estudio exigió una intensa e ininterrumpida revisión, análisis y comparación de diversas fuentes especializadas europeas, estadounidenses, canadienses, mexicanas y latinoamericanas, bibliográficas, hemerográficas, documentales y discursivas, que tanto la Universidad Complutense de Madrid y otras reconocidas instituciones españolas, incluida la Biblioteca Nacional, como otras instancias académicas de México y Gran

Bretaña proporcionaron a fin de cumplir con los requerimientos de valoración cualitativa y cuantitativa del tema. Entre dichas fuentes se encuentran diversos documentos de trabajo, publicaciones e información de centros de pensamiento de vanguardia (*think tanks*), de asociaciones de investigación no pertenecientes a universidades, de organizaciones internacionales, de organismos financieros internacionales, de entidades gubernamentales u oficiales de las partes involucradas, y la proveniente de los mismos instrumentos, órganos y grupos de trabajo que se han creado en América del Norte.

2. Enfoques teóricos sobre Nuevo Regionalismo y las ventanas de oportunidad que éste ofrece*

The concept of regionalism can refer to the general phenomenon of regionalism, denoting formal projects as well as regional processes in the broadest possible sense and arising more or less all over the world today. Regionalism can be 'new' in a variety of ways, i.e. temporally, empirically, spatially or theoretically.

Fredrik Söderbaum

The New Regionalism is both global and pluralistic...

Fredrik Söderbaum

...has become a multidimensional social and political phenomenon replacing trade-focused integration... has also become a response to new risks that have emerged...

Percy S. Mistry

...can be informed by economic, ecological, and/or ethnic relations as well as cultural and informal...

Fredrik Söderbaum y Timothy M. Shaw

...is a comprehensive phenomenon including issues which challenge the nation states today...

Giovanni Andrea Cornia

...can be part of neo-Westphalian governance patterns but it can also be part of a post-Westphalian pattern.

Björn Hettne**

2.1 El contexto internacional que determina el surgimiento del Nuevo Regionalismo

El Nuevo Regionalismo tiene lugar en un mundo fundamentalmente diferente de aquel en el que surgió el llamado viejo regionalismo, y debe ser entendido en su contexto histórico.

Desde mediados de los años ochenta suelen identificarse diversas condiciones que han favorecido o facilitado el advenimiento del Nuevo Regionalismo, relacionadas

* El presente capítulo está basado en material en inglés fundamentalmente, cuya traducción es libre por parte de la autora de la Tesis. El criterio para no traducir las afirmaciones citadas está basado en la intención de que las mismas no perdieran o vieran diluido su sentido y/o contundencia. Este criterio también fue utilizado para los demás capítulos de la Tesis.

** A excepción de la primera y la penúltima definición, el resto fueron tomadas del libro definido por sus editores como el primer intento sistemático de reunir las principales teorías del Nuevo Regionalismo; véase Fredrik Söderbaum and Timothy M. Shaw (eds.), *Theories of New Regionalism. A Palgrave Reader*, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2003, 251 pp. La definición más amplia de regionalismo de Fredrik Söderbaum corresponde al siguiente documento: Fredrik Söderbaum, *Rethinking the New Regionalism*, Paper for the XIII Nordic Political Science Association Meeting, Aalborg, 15-17 August, 2002, 29 pp. La caracterización de Giovanni Andrea Cornia, Director de United Nations University/World Institute for Development Economics Research, se encuentra en el prólogo de la serie que recoge los resultados del proyecto internacional de investigación sobre Nuevo Regionalismo nacido en la Universidad de Naciones Unidas. Véase Björn Hettne, András Inotai, and Osvaldo Sunkel (eds.), *National Perspectives on the New Regionalism in the North*, Macmillan Press in association with the United Nations University/World Institute for Development Economics Research, London, 2000, p. xvii.

directamente con fenómenos y/o procesos tales como: 1) la globalización de la economía mundial; 2) los cambios políticos y económicos en el Tercer Mundo; 3) el final de la Guerra Fría; 4) los cambios en la política comercial de Estados Unidos; y 5) el efecto de reacción en cadena del regionalismo.¹

De manera más específica se puede hablar de transformaciones tales como: 1) el giro de un mundo bipolar a uno multipolar, o quizás tripolar, con una nueva división de poder y una nueva división del trabajo; 2) un debilitamiento de la hegemonía de Estados Unidos en combinación con una actitud más permisiva de este actor respecto al regionalismo; 3) el crecimiento de la interdependencia y globalización; y 4) el cambio de actitudes hacia el desarrollo económico ‘neoliberal’ y el sistema político asociado en los países en desarrollo y en los países post comunistas.²

La liberalización de los flujos de capital y de comercio no sólo entre los países industrializados sino también entre aquellos en vías de desarrollo así como los avances en las comunicaciones y las tecnologías, rasgos definatorios de la época de globalización que vivimos aunque aún no se haya alcanzado un acuerdo sobre sus desventajas, han logrado una economía mundial cercana a un solo mercado global que también hace a la actividad económica y a la competencia auténticamente global. Como resultado, las empresas necesitan un mercado mayor para sus productos, y combinar eficientemente el capital, la tecnología y el trabajo sin consideraciones de fronteras nacionales para ser capaces de ser competitivos globalmente y no quedarse marginados o cortos de beneficios.

A lo largo de aproximadamente los últimos veinte años, también un creciente número de países en desarrollo empezó a moverse hacia una liberalización económica y una democratización política, uniéndose a aquellos países que buscan agresivamente acceso a mercados y a capital extranjero. La adopción de estrategias de crecimiento basadas en las exportaciones, y con ello la intención de crear o recrear industrias que produzcan bienes para exportar, les hace necesitar más urgentemente de la tecnología y el capital extranjero, intensificándose la competencia entre ellos.

¹ Yoshinobu Yamamoto, “Regionalization in Contemporary International Relations”, en Van R. Whiting Jr. (ed.), *Regionalization in the World Economy: NAFTA, the Americas and Asia Pacific*, Macmillan India Ltd, New Delhi, 1996, p. 30.

² Björn Hettne and Fredrik Söderbaum, “Theorising the Rise of Regionness”, *New Political Economy*, Vol. 5, No. 3, November 2000, p. 457.

El final de la guerra fría puso de manifiesto que los sistemas político y económico más deseables eran, respectivamente, la democracia y la economía de mercado, acelerando la tendencia de democratización y liberalización económica en los países del Tercer Mundo. La consecuencia de ello ha sido una convergencia de valores básicos a lo largo de muchos países desarrollados y en vías de desarrollo.

El final de la guerra fría tuvo numerosas implicaciones geopolíticas en las relaciones internacionales, entre las que podemos citar: 1) la pérdida del liderazgo de Rusia y su compromiso de establecer vínculos con Occidente; 2) diversas áreas geográficas se erigieron como “áreas grises” tratando de encontrar una posición entre su cultura tradicional y el proceso de “occidentalización” (...); 3) el compromiso selectivo de la política de Estados Unidos, que sigue teniendo gran impacto en los patrones de relaciones en diferentes regiones del mundo; 4) la emergencia gradual de la Unión Europea como patrón alternativo en los asuntos globales, dada su creciente habilidad de proyectar poder económico y político.³

El sistema internacional de la posguerra fría está más fragmentado y las relaciones se vuelven más nebulosas y retadoras. Las regionales, en particular, son mucho más fluidas, volátiles e inciertas que antes.

Cabe destacar que la liberalización multilateral de comercio en bienes manufacturados entre los países industriales estaba en una fase de cierto avance cuando el Nuevo Regionalismo comenzó a desarrollarse.⁴ Las notables reducciones de tarifas arancelarias negociadas en la Ronda Kennedy hicieron de las medias no arancelarias las barreras más importantes al comercio.

La creciente competencia entre los principales poderes económicos mundiales generó una reacción en cadena de percibir la necesidad de formar, mejorar, ampliar o profundizar esquemas regionales a fin de lograr ventajas frente a los adversarios.

El incremento de los patrones regionales de interacción se debe en parte al hecho de que las grandes potencias y las potencias regionales tuvieron la oportunidad de participar en

³ Stephen C. Calleya (ed.), *Regionalism in the Post-Cold War World*, Ashgate, Aldershot, 2000, pp. 234-235.

⁴ Wilfred J. Ethier, “Regional regionalism”, en Sajal Lahiri (ed.), *Regionalism and globalization. Theory and practice*, Routledge, London and New York, 2001, p. 4.

marcos cooperativos de seguridad donde los costos de sus acciones de política exterior empezaron a ser menores al compartirse con diversos actores. Aunque los vínculos históricos comunes y una cultura cívica común han seguido ejerciendo influencia en las regiones, la era de la posguerra fría ha sido testigo de un incremento del impacto de los factores geoeconómicos y geopolíticos en la dirección de la política exterior que los países deciden adoptar.⁵

La crisis financiera asiática de finales de la década de los noventa provocó que fuesen considerados asuntos de primordial importancia para el análisis de las dinámicas económicas regionales y globales, por lo que puede decirse que ha favorecido la comprensión del Nuevo Regionalismo en Asia.⁶ Éste ha puesto sobre la mesa nuevas cuestiones prácticas y teóricas, ya que ha empujado a los Estados a repensar la mejor forma de construir esquemas regionales que sean capaces de prevenir crisis financieras, o al menos gestionarlas eficazmente cuando surjan. Asimismo, puso de manifiesto la centralidad de dos variables en el estudio del regionalismo, ausentes en trabajos teóricos del viejo regionalismo: la idea de las identidades regionales y la importancia de los desafíos externos como catalizadores.⁷

En este sentido, puede contemplarse a la crisis mencionada como otra de las condiciones que han favorecido el advenimiento del Nuevo Regionalismo, en este caso en Asia, pero que a nivel teórico puede tener un alcance general.

La crisis asiática permite pensar en el papel potencial de las organizaciones regionales como intermediarios entre el Estado Nacional y las instituciones financieras globales, no sólo en la búsqueda de soluciones regionales a las crisis económicas sino en las desventajas de continuar impulsando estrategias neoliberales *per se*.⁸

⁵ Stephen C. Calleya, *op. cit.*, p. 233.

⁶ Shaun Breslin, Richard Higgott, and Ben Rosamond, *Regions in Comparative Perspective*, Working Paper, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, University of Warwick, November 2002, p. 8.

⁷ Shaun Breslin and Richard Higgott, "Studying Regions: Learning from the Old, Constructing the New", *New Political Economy*, Vol. 5, No. 3, November 2000, p. 337; y Shaun Breslin, Richard Higgott and Ben Rosamond, *op. cit.*, p. 9.

⁸ Shaun Breslin, Richard Higgott and Ben Rosamond, *op. cit.*, pp. 10, 12.

2.1.1 El papel de la política comercial de Estados Unidos en el Nuevo Regionalismo

La política comercial es una parte central de la política exterior de Estados Unidos, que sigue siendo el mayor importador y exportador del mundo, pero éste ha enviado a la comunidad internacional mensajes confusos, si no ambivalentes, a la comunidad internacional con respecto a su compromiso con el multilateralismo, medio y meta prioritarios en su ascenso como potencia hegemónica desde la década de los 40.

A decir de Robert Gilpin, a mediados de los años ochenta la política de Estados Unidos hacia la economía internacional cambió de forma importante con respecto a la que desplegaba desde el fin de la Segunda Guerra Mundial Estados Unidos, apoyando la causa de una economía internacional abierta e integrada, motivada tanto por razones políticas como económicas, en interés propio y de la fortaleza de la unidad aliada.

“Beginning with the Reagan Administration (1981-1989), the United States undertook a much more parochial and nationalistic foreign economic policy that entailed a change from a multilateral trade policy to a multitrack policy... With the multitrack approach, a variety of policies (unilateral, regional, and multilateral) have been utilized to achieve the nation’s economic and political objectives.”⁹

Para Gilpin el término *multitrack* es más apropiado que otros que se le han dado a esa política comercial (“unilateralismo agresivo”, “GATT-plus”, “orientada a resultados” y “comercio dirigido”) porque se compone de una combinación intencional de iniciativas empleadas para proteger su mercado e incrementar el acceso de empresas estadounidenses a mercados extranjeros, obligándolos a abrirse (el componente más controvertido), con un compromiso considerablemente reducido con el régimen de comercio multilateral. Asimismo, otro componente de esa política comercial fue un giro histórico hacia el continentalismo norteamericano, primero en la forma del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá, y subsecuentemente con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.¹⁰

Robert Zoellick, representante comercial de Estados Unidos (2001-2005), enunció una estrategia que él llama “liberalización competitiva”, que en la práctica significa la

⁹ Robert Gilpin, *The Challenge of Global Capitalism. The World Economy in the 21st Century*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2000, p. 227.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 232-233.

negociación simultánea de la reducción de barreras al comercio en una gran variedad de foros: bilateral, plurilateral, regional y global.¹¹

Gilpin ubica las razones de este cambio histórico en las crecientes preocupaciones sobre el declive industrial estadounidense y la erosión de su preeminencia tecnológica, el déficit comercial con Japón, la “profundización” de la regionalización en Europa Occidental, la erosión del apoyo público a la liberalización del comercio, las crecientes presiones proteccionistas en el Congreso, las consecuencias perjudiciales de la contrarrevolución económica de Reagan y el hecho de que Estados Unidos hubiera pasado de ser el acreedor más importante a nivel mundial al principal deudor.¹²

Pero aunque Gilpin reconozca que la opción regional es parte de la política comercial estadounidense, la considera como un peligro para la estabilidad y la integración de la economía global, y con ello para la paz y la prosperidad internacionales. Estados Unidos y otras potencias debieran cooperar, enfatizando sus intereses compartidos y no sus prioridades nacionales o regionales, para limitar los efectos destructivos del regionalismo: son discriminatorios, desvían comercio y son propensos a inclinarse hacia políticas proteccionistas. Lo anterior, a pesar de que la competencia económica internacional y la lucha por la supremacía tecnológica sean elementos que sustenten la tendencia hacia el regionalismo, de que en cada esquema regional sus partes hayan unido fuerzas para incrementar su fuerza económica y su nivel de negociación en foros económicos internacionales, y que se busque en dichos esquemas incrementar la competitividad internacional de las empresas dentro de la región.¹³

Para Stephan Haggard, cualquier discusión sobre regionalismo debe empezar con un entendimiento de los parámetros económicos y políticos que han gobernado la reciente política comercial de Estados Unidos, incluyendo la continuidad de su interés en el multilateralismo, los temas en la agenda de política comercial de Estados Unidos, y el uso del bilateralismo como un instrumento de política comercial.¹⁴

¹¹ Véase Sidney Weintraub, “Lack of Clarity in U.S. Trade Policy”, *Issues in International Political Economy*, No. 43, July 2003.

¹² Robert Gilpin, *op. cit.*, pp. 227, 237.

¹³ *Ibidem*, pp. 336-337, 342, 347, 357.

¹⁴ Stephan Haggard, *The United States and Regionalism in Asia and the Americas*, Research Report, Graduate School of International Relations and Pacific Studies, University of California, San Diego, October 1994, p. 4.

Siendo un poco más explícitos, Estados Unidos es una potencia comercial a nivel global, por lo que su diversificada estructura de relaciones económicas internacionales explica la continuidad de su compromiso con el multilateralismo, si bien algunas medidas en particular han erosionado la credibilidad de dicho compromiso: persecución unilateral de “comercio justo” a través de protección a las importaciones, y apertura unilateral de mercados extranjeros a través de la promoción de las exportaciones. En cuanto a la segunda, cabe destacar las enmiendas a la sección 301 del Acta de Reforma Comercial de 1974, a través de las cuales Estados Unidos obliga a sus socios comerciales a abrir sus mercados unilateralmente (sin reciprocidad). Si los socios comerciales fracasaban en proveer concesiones iguales a los Estados Unidos sobre bases bilaterales, les sería denegado el acceso al mercado estadounidense, entre otras cosas forzándolos a aceptar restricciones “voluntarias” de las exportaciones.¹⁵

Con respecto a la compatibilidad del multilateralismo con la emergencia de bloques comerciales regionales, esta última no es un signo de división de la economía mundial; cada bloque necesita de los otros y tienen fuertes incentivos para permanecer abiertos, lo cual es especialmente cierto para Estados Unidos, que a pesar de todo tiene mayor interés por la liberalización global que por la preferencial.¹⁶

Asimismo, la agenda de política comercial de Estados Unidos se expandió rápidamente en la década de los ochenta con temas como el aseguramiento del apoyo europeo para el lanzamiento de una nueva ronda de negociaciones del GATT, el acceso a mercados para multinacionales de origen estadounidense, la liberalización de servicios, y la protección de propiedad intelectual. Por último, es innegable la inclinación estadounidense de proceder bilateralmente en temas en los cuales no hay reglas internacionales, como los servicios, o en los cuales las convenciones existentes se consideran inadecuadas, como en propiedad intelectual.¹⁷

Para Haggard dicho bilateralismo tiene rasgos positivos y negativos, entre estos últimos se encuentra la estrategia de definir la agenda comercial unilateralmente, pero a través de los positivos, esto es el bilateralismo actuando como un instrumento de liderazgo,

¹⁵ Per Magnus Wijkman, “U.S. Trade Policy: Alternative Tacks or Parallel Tracks?”, en David M. Malone and Yuen Foong Khong (eds.), *Unilateralism and U.S. Foreign Policy. International Perspectives*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2003, pp. 261-264.

¹⁶ *Ibidem*, p. 266.

¹⁷ Stephan Haggard, *op. cit.*, pp. 6-9.

pueden construirse acuerdos regionales en cuanto se contiene la tendencia hacia el unilateralismo.¹⁸

El regionalismo no tiene desde este punto de vista una característica discriminatoria, sino que se convirtió en una herramienta efectiva para reestructurar su sistema de políticas comerciales y liberalizar el comercio y la inversión globales para incrementar el acceso a mercados para empresas estadounidenses, por lo que empezó a ganar apoyo en diferentes grupos del país. Si bien el multilateralismo tiene fuertes raíces en la naturaleza global de las relaciones de comercio e inversión de Estados Unidos, la opción multilateral dejó de ser la única vía de Estados Unidos para lograr la reducción de barreras comerciales, y a la que se le adelantó el regionalismo en temas tales como la liberalización del comercio en servicios, inversión y propiedad intelectual.

2.1.2. Debate en torno a las relaciones entre globalización y regionalización

Uno de los resultados más tangibles de que Estados Unidos, el arquitecto principal del sistema comercial multilateral, haya optado por el regionalismo ha sido que una de las principales preocupaciones de la investigación en el campo del Nuevo Regionalismo sea la relación de la globalización y el multilateralismo con la regionalización.

Mientras algunos sostienen que la regionalización puede obstaculizar la liberalización multilateral, otros se preocupan por ir más allá de esa primera percepción e intentan descubrir otros efectos de su presencia simultánea presencia y la interacción que guardan, enfatizando la diversidad de relaciones entre la globalización y la regionalización.

Existe un buen número de argumentos que sitúan las ventajas del Nuevo Regionalismo frente al multilateralismo, sosteniendo afirmaciones tales como que el Nuevo Regionalismo puede ser una estrategia efectiva de manejo o de minimización de riesgo que tiene lugar porque el multilateralismo no funciona, o bien porque deja espacios que los esquemas regionalistas pueden llenar proveyéndole de “sustancia”, al servir como paliativo a los efectos negativos de la globalización económica, ya que pueden dar acceso a los mercados regionales. En este sentido, el Nuevo Regionalismo surge como

¹⁸ *Ibidem*, pp. 9-10.

respuesta a los riesgos de la economía global y como una estrategia para alcanzar amplios objetivos sociales y políticos.

El regionalismo puede tener implicaciones positivas y negativas para la liberalización del comercio mundial y para el multilateralismo. La mayoría de la literatura en comercio internacional y regionalismo se dirige a los vínculos entre el regionalismo y el multilateralismo como un dilema unidimensional entre escollos y peldaños que fracasa en captar el impacto del multilateralismo en el regionalismo.¹⁹

Para Wilfred J. Ethier el Nuevo Regionalismo es en buena parte, resultado directo del éxito de la liberalización multilateral ya que ha sido el medio por el cual los países han intentado acceder a un sistema multilateral altamente desarrollado, es decir, está motivado por el deseo de facilitar la entrada de estos países que compiten entre ellos por la inversión necesaria para su exitosa participación en ese sistema visto como altamente recompensable. El Nuevo Regionalismo juega entonces un papel principal en la expansión y preservación del orden comercial liberal. Un acuerdo regional individual por sí sólo podría ser más dañino que beneficioso, pero el despliegue del regionalismo que se ha experimentado, dice, internaliza una externalidad global crítica, que produce un resultado superior al que se obtendría sólo gracias al multilateralismo: la promoción de programas de reformas hacia la liberalización económica. Por ello, el Nuevo Regionalismo refleja el éxito del multilateralismo, no su fracaso.²⁰

El terreno de las preocupaciones sobre el Nuevo Regionalismo y su relación con el multilateralismo continúa situándose predominantemente en la desviación de comercio, y en que la mera existencia de acuerdos regionalistas conlleva el riesgo de que se conviertan en hostiles y discriminatorios hacia terceros, y en que los grupos proteccionistas tienen más vías de ataque a través de tales acuerdos.

Los multilateralistas como Panagariya argumentan que los acuerdos que establecen esquemas regionales son inherentemente discriminatorios, y su proliferación ha provocado temores de que puedan minar el proceso de liberalización comercial mundial. Cuando no existía tal proliferación, los arquitectos del sistema comercial global no

¹⁹ Diana Tussie, "Regionalism: Providing a Substance to Multilateralism?", en Fredrik Söderbaum and Timothy M. Shaw (eds.), *Theories of New Regionalism. A Palgrave Reader*, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2003, pp. 99-100.

²⁰ Wilfred J. Ethier, "The New Regionalism", *The Economic Journal*, Vol. 108, No. 449, July 1998, pp. 1149-1161.

tenían esos temores, ni cuando al no presentarse avances en la liberalización del sistema Estados Unidos concluyó acuerdos con Israel, Canadá, y conjuntamente con Canadá y México. Asimismo, aseguran que para países pequeños, la liberalización unilateral sobre la base de la cláusula de la Nación Más Favorecida continúa siendo una opción altamente superior a un acuerdo de integración regional, y que la posibilidad de desviación de comercio no puede ser tomada a la ligera ya que incluso las reglas de origen pueden provocarlo.²¹

Sobre las ganancias no tradicionales de los esquemas regionales como la garantía de acceso a mercados, o el aseguramiento de que los países se comprometan a continuar y profundizar reformas de liberalización, los multilateralistas se muestran escépticos. Para ellos, un esquema regional no puede volver una inviable liberalización multilateral en viable, restándole con ello méritos como instrumentos de liberalización comercial.²²

Las críticas a la caracterización de regionalismo abierto que se hace de los esquemas regionalistas contemporáneos van dirigidas incluso a su nombre inherentemente contradictorio, según los multilateralistas, si son abiertos no pueden ser confinados regionalmente, y los que sí lo son no pueden ser abiertos. El Nuevo Regionalismo es discriminatorio y aunque en principio conduzca al libre comercio global, también conducirá a la fragmentación durante la transición e incluso puede concluir en dos o tres grandes bloques.²³

Sobre la promoción de la profundización de la integración que los esquemas regionales impulsan, los partidarios del multilateralismo dudan de que sea algo beneficioso por sí sólo, a partir de la afirmación de que en los acuerdos regionales entre países con desigual poder de negociación, los países en desarrollo temen que tal profundización se convierta en un instrumento para obtener concesiones de todo tipo y no sólo en asuntos comerciales por parte de sus contrapartes más poderosas; de que en dichos acuerdos la penetración se da sólo en una dirección; y de que aunque la profundización de la

²¹ Arvind Panagariya, "The Regionalism Debate: An Overview", *The World Economy*, Vol. 22, No. 4, June 1999, pp. 480-489.

²² *Ibidem*, pp. 489-495.

²³ *Ibidem*, pp. 502-504.

integración sea deseable, un acuerdo regional no es necesariamente un complemento para conseguirlo.²⁴

Otro punto de vista destaca que aunque el GATT, hoy OMC, ha sido considerablemente exitoso en lograr la liberalización del comercio sobre bases multilaterales expandiendo el número de participantes en la organización, y haciendo cumplir sus disposiciones gracias a un mecanismo de solución de controversias, tales esfuerzos han contribuido de forma importante en la creación y proliferación de esquemas regionales que significan un reto al principio de no discriminación de la organización, y sus reglas no han logrado hacer mucho para constreñir su emergencia.²⁵

Los integrantes de esquemas regionales, usualmente miembros de la OMC, forman tales acuerdos para mejorar su posición de negociación frente a terceros países, lo cual es especialmente útil durante las negociaciones multilaterales de comercio, cuando se adhieren miembros a la OMC, y durante las disputas comerciales. Específicamente, la adición de miembros a las negociaciones multilaterales periódicas crea incentivos para los Estados para ejercer influencia a través de esquemas regionales no sólo porque se reduzca la influencia de cada participante, sino también porque las negociaciones pueden ser más difíciles de concluir dada la ampliada red de intereses que necesitan conciliarse. Los esquemas regionales también proveen a sus participantes con un “seguro” contra futuros trastornos comerciales que puedan surgir si se estancan las negociaciones multilaterales o el sistema se debilita debido al creciente número de Estados con preferencias comerciales heterogéneas que acceden a él. Cuando no se resuelven disputas en curso durante las negociaciones multilaterales, los Estados forman o ingresan a acuerdos regionales para consolidar importantes relaciones comerciales o para reafirmar su poder de mercado; para obtener mayores concesiones de terceras partes, es decir, para asegurar su acceso a mercados, y obtener los mayores beneficios posibles del régimen multilateral.²⁶

La situación anterior no implica que minen el sistema multilateral de comercio. Así como puede haber miembros de la OMC con intereses proteccionistas que puedan ser

²⁴ *Ibidem*, pp. 502-507.

²⁵ Edward D. Mansfield and Eric Reinhardt, “Multilateral Determinants of Regionalism: The Effects of GATT/WTO on the Formation of Preferential Trading Arrangements”, *International Organization*, Vol. 57, No. 4, Autumn 2003, p. 855.

²⁶ *Ibidem*, p. 856.

parte de un esquema regional que contrarreste la liberalización multilateral, también puede haber miembros con una orientación especialmente liberal que formen esquemas regionales, ya que haciéndolo les permitirá lograr una apertura mayor que la que podrían lograr dentro del marco multilateral. Las estrategias bilaterales y multilaterales no son mutuamente excluyentes; los Estados frecuentemente confían en ambos tipos de estrategias simultáneamente.²⁷

El Nuevo Regionalismo requiere un nuevo tipo de análisis que vaya más allá de la teoría clásica de la integración económica y que enfatice las dimensiones social, política y cultural, además de la que tradicionalmente ha sido el objeto de estudio, y que indague sobre el papel de las regiones en la transformación internacional en curso.

2.2 Definición y características del Nuevo Regionalismo

2.2.1 Regiones, regionalización, regionalidad, regionalismo

Un concepto fundamental para el estudio del nuevo regionalismo es el de región. Así como hay diferentes percepciones de lo que es una región, también hay muchas no siempre compatibles conceptualizaciones de regionalismo y regionalización.

El término región, por sus raíces latinas, denota frontera o un espacio delimitado. Diversas disciplinas han mantenido un fuerte énfasis en las referencias territoriales y las reglas en el estudio y definición de las regiones, lo cual ha dado como resultado un considerable cuerpo de investigación dedicada a determinar qué tipos de regiones son las más funcionales y eficientes. En la ciencia política y la economía política las regiones han sido tomadas como predeterminadas, definidas de antemano en la investigación, y simplemente vistas como marcos interestatales particulares y organizaciones regionales intergubernamentales, o bien como acuerdos de integración regionales basados en preferencias arancelarias.²⁸

Autores como Barry Buzan han tratado de trascender las definiciones convencionales de región. De una definición clásica de “complejo de seguridad regional”, un grupo de

²⁷ *Ibidem*, p. 857.

²⁸ Fredrik Söderbaum, “Introduction: Theories of New Regionalism”, en Fredrik Söderbaum and Timothy M. Shaw, *op. cit.*, pp. 6-7.

Estados cuyas percepciones de seguridad y preocupaciones están tan interconectadas que sus problemas de seguridad nacional no pueden ser analizados o resueltos razonablemente de forma separada, ha pasado a una definición actualizada en la que sustituye grupo de Estados por grupo de unidades, y agrega, cuyos procesos de ‘securitization’, ‘desecuritization’, o ambos, están tan interconectados que sus problemas de seguridad no pueden ser analizados o resueltos razonablemente de forma separada. La teoría revisada de Buzan representa un intento de moverse más allá de los supuestos centrados en el Estado, tomando en cuenta las teorías constructivistas, ya que son necesarias para que sea coherente el concepto de seguridad, mientras se añaden nuevos sectores de seguridad tales como el económico, el medioambiental, y el social, yendo más allá de los tradicionales sectores político y militar. Así, las unidades pueden ser Estados, pero también otras unidades pueden ser predominantes, y los complejos de seguridad no están dados sino que son contruidos.²⁹

Los teóricos del Nuevo Regionalismo basados más firmemente en el constructivismo, pos-estructuralismo, o en la teoría crítica, enfatizan que las regiones no se deben dar por sentadas, no son naturales o simples objetos materiales, aunque las teorías dominantes tiendan a negar que las regiones pueden definirse y redefinirse, y que esto es un acto inherentemente político y así debe ser reconocido.³⁰

Para Hettne las regiones son procesos y sus fronteras son cambiantes. Las regiones no están dadas, ni son organizaciones formales, son creadas y recreadas en el proceso de transformación global. Las regiones son subsistemas del sistema internacional basados territorialmente y existen muchas variedades con diferentes grados de ‘regionness’ (regionalidad), es decir, el grado en el que cada región particular constituye, en varios sentidos, una unidad coherente y que va elevándose en cuanto se consigue la capacidad de articular los intereses y resolver conflictos internos de la región. La región sólo puede ser entendida como parte integrante de una entidad más grande.³¹

²⁹ Barry Buzan, “Regional Security Complex Theory in the Post-Cold War World”, en Fredrik Söderbaum and Timothy M. Shaw, *op. cit.*, pp. 141, 148.

³⁰ Fredrik Söderbaum, *op. cit.*, p. 7.

³¹ Björn Hettne, “The New Regionalism: A Prologue”, en Björn Hettne, András Inotai, and Osvaldo Sunkel (eds.), *National Perspectives on the New Regionalism in the South*, Macmillan Press in association with the United Nations University/World Institute for Development Economics Research, London, 2000, pp. XVIII-XIX, XXII.

De acuerdo con Hettne, las regiones no pueden existir sin una realidad física, pero son hechas y re-hechas; su membresía y fronteras son decididas a través de luchas políticas e ideológicas y las estrategias deliberadas de Estados y actores sociales. Por lo anterior, las políticas regionalistas no son estáticas y las estrategias del Estado y de los actores sociales cambian en respuesta a presiones internacionales, a los intereses de los grupos que representan, o bien como resultado de una visión regionalista particular.³²

Según Hettne, las regiones pueden distinguirse por su grado relativo de dinamismo económico y su relativa estabilidad política, y bajo esta división existen tres diferentes tipos de regiones: centrales, intermedias y periféricas. Las primeras, Europa, América del Norte y Asia Oriental, son económicamente avanzadas, y tienen regímenes políticos estables, aunque algunas no lo expresen con un orden político regional. Ejercen poder global, ya que conforman una gran parte de la economía mundial y se organizan con el propósito de ser capaces de controlar y lograr acceso al resto del mundo, y una importante vía de control es la hegemonía ideológica. La filosofía económica predominante en la actualidad en estas regiones es el neoliberalismo, aunque en declive e incluso con variados grados de convicción. Éste, no obstante, se predica alrededor del mundo a través de la demanda de acceso de las economías más fuertes a las menos desarrolladas, por ejemplo en nombre del libre comercio.³³

Las regiones intermedias son Europa Central, América Latina, y el Sudeste de Asia. Están vinculadas a una u otra región central, no sólo geográficamente, sino en el sentido de que tienen fuertes relaciones económicas con una región central particular, y tratan de impulsar políticas económica similares o bien están presionadas para hacerlo. En tanto que cumplen el criterio de mantener un desarrollo económico sostenido y estabilidad política, serán gradualmente incorporadas al Centro. Lo anterior implica tener crecimiento económico en un contexto de apertura y desregulación, así como eliminar o bien reprimir conflictos domésticos. El fracaso en estas tareas puede significar entrar a la periferia.³⁴

³² Jean Grugel and Wil Hout, "Regions, regionalism, and the South", en Jean Grugel and Wil Hout (eds.) *Regionalism Across the North-South Divide. State strategies and globalization*, Routledge, London and New York, 1999, pp. 9-10.

³³ Björn Hettne, *Regionalism, Interregionalism, and World Order: The European Challenge to Pax Americana*, Working Paper presented at University of Göteborg, Sweden, Council on Comparative Studies, March 17, 2003, p. 5.

³⁴ *Ibidem*, p. 6.

Las regiones periféricas (Balcanes, Asia Central, Medio Oriente y África) son políticamente turbulentas y están económicamente estancadas. La guerra, los disturbios internos y el subdesarrollo constituyen un círculo vicioso en estas regiones, que se tienen que organizar para detener un proceso de marginalización, al tiempo que sus acuerdos regionales son frágiles e ineficientes al igual que sus estructuras estatales y sus instituciones civiles. Son más introvertidas y su situación general hace más importantes a los regionalismos de seguridad y de desarrollo que a la creación de regímenes de libre comercio. La única vía para que las regiones periféricas lo sean menos es volverse más regionalizadas, incrementar su nivel de ‘regionness’, o bien su único recurso de poder descansará en su capacidad de crearle el tipo problemas a las regiones centrales que puedan provocar algún compromiso externo.³⁵

Una distinción crucial entre regionalismo y regionalización descansa en definir al regionalismo como las *ideas, identidades e ideologías* relacionadas a un proyecto regional, mientras la regionalización es el *proceso* de interacción regional que crea un espacio regional (o el resultado). A fin de aprehender mejor la complejidad y la multidimensionalidad del regionalismo actual, que involucra cooperación e integración entre una gran variedad de actores y es apoyado por una diversidad de marcos institucionales en escenarios formales e informales, el uso de las definiciones de regionalismo y regionalización debe ir más allá de las diferencias conceptuales entre cooperación regional e integración regional, que bajo ciertas condiciones son ilustrativas, pero en muchos casos pueden esconder más de lo que revelan.³⁶

El regionalismo, en un sentido analítico, se refiere a la ideología del regionalismo, usualmente asociado con un programa o una estrategia que puede conducir a la creación de instituciones formales. La regionalización denota el proceso empírico que conduce a patrones de cooperación, integración, complementariedad y convergencia en un espacio geográfico transnacional particular.³⁷

El regionalismo es usualmente definido como un conjunto de proyectos de Estado que surgen como resultado de negociaciones entre actores políticos internos. El concepto de

³⁵ Björn Hettne, “The New Regionalism: A Prologue...”, p. XX-XXI.

³⁶ Fredrik Söderbaum, *op. cit.*, pp. 7-8.

³⁷ Björn Hettne and Fredrik Söderbaum, *op. cit.*, pp. 457-458.

regionalismo asume que los Estados y los actores estatales son un nivel clave de explicación, aunque no el único.³⁸

Autores como Morten Bøås, Marianne H. Marchand, Timothy M. Shaw y Björn Hettne afirman que el regionalismo es claramente un proyecto político, pero no necesariamente guiado por el Estado ya que los Estados no son los únicos actores políticos, dentro de cada proyecto regional (oficial o no), distintos actores compiten con distintas visiones e ideas regionales coexistentes.³⁹

Hettne busca entender al regionalismo tanto desde una perspectiva endógena, según la cual la regionalización se forma desde dentro de la región por un gran número de actores de diferente naturaleza, y desde una perspectiva exógena, de acuerdo con la que la regionalización y la globalización son articulaciones entrelazadas, contradictorias, así como complementarias, de la transformación global,⁴⁰ si bien la regionalización contiene un elemento de reacción política más fuerte. Para Hettne el Nuevo Regionalismo representa el ‘retorno de lo político’: esto es, intervenciones a favor de valores decisivos, entre los cuales el desarrollo, la seguridad y la paz, y la sostenibilidad ecológica son los más esenciales.⁴¹

La regionalización no es un proyecto de Estado sino la combinación de estructuras históricas y emergentes, una compleja articulación de instituciones establecidas y reglas, y nuevos patrones distintivos de interacción social entre actores no estatales. Se refiere a aquellos procesos que profundizan la integración de espacios económicos regionales particulares. Existen varias formas de medirla, pero de particular importancia son los flujos de comercio, inversión, ayuda y personas.

La regionalización puede desarrollarse previamente a una unificación cultural y política, y puede estimular tal unificación, o puede ocurrir dentro de un territorio que ya ha alcanzado una unión política. La regionalización es normalmente desigual en su impacto, algunos lugares pueden estar integrados mientras otros están marginados y por

³⁸ Andrew Gamble and Anthony Payne, “Conclusion: The New Regionalism”, en Andrew Gamble and Anthony Payne (eds.), *Regionalism and World Order*, McMillan Press, London, 1996, p. 250.

³⁹ Morten Bøås, Marianne H. Marchand, and Timothy M. Shaw, “The Weave-World: The Regional Interweaving of Economies, Ideas and Identities”, en Fredrik Söderbaum and Timothy M. Shaw, *op. cit.*, p. 201, y Björn Hettne, *Regionalism, Interregionalism, and World Order...*, p. 2.

⁴⁰ Björn Hettne, “The New Regionalism Revisited”, en Fredrik Söderbaum and Timothy M. Shaw, *op. cit.*, p. 26.

⁴¹ Fredrik Söderbaum, *op. cit.*, p. 13.

ello el proceso de profundización de la integración suele ser un proceso de creciente polarización. Los proyectos estatales que dan forma al regionalismo típicamente buscan acelerar, modificar, u ocasionalmente revertir la dirección del cambio social que las emergentes estructuras de la regionalización y la globalización representan.⁴²

Para Hettne la regionalización implica el incremento de ‘regionness’ (regionalidad), concepto que sirve como instrumento para indagar el estado de regionalización en varias dimensiones y contextos, y para comparar varias situaciones. Hettne describe el proceso de regionalización en varios ámbitos en términos de niveles de ‘regionness’, concepto que debe ser entendido como la cohesión en una región, lo que la distingue como un subsistema territorial relativamente coherente. Hettne identifica cinco niveles de ‘regionness’, los cuales puede decirse que definen a una región particular en términos de coherencia regional y comunidad.⁴³

- 1) Espacio regional: Una región potencial como una unidad geográfica, delimitada por barreras físicas más o menos naturales y marcada por características ecológicas que se está moviendo hacia algún tipo de relación translocal.
- 2) Complejo regional: Un sistema social regional con crecientes transacciones y contactos sociales. Primeras relaciones de interdependencia, punto de partida de un proceso de regionalización. Implica relaciones “translocales” ampliadas, positivas o negativas, entre grupos humanos e influencias entre culturas. Cuando los Estados son más abiertos a relaciones exteriores, el grado de contacto transnacional puede incrementarse drásticamente, lo que puede provocar un proceso de regionalización en diversos ámbitos. En términos de seguridad la región a este nivel es mejor entendida como una ‘formación conflictiva’. Puede ser descrita como anárquica, con Estados territoriales como los únicos actores relevantes, y porque no existe ningún mecanismo de bienestar transnacional que pueda asegurar el funcionamiento del sistema económico regional. No hay un sentido compartido de ‘navegar en el mismo barco’ por lo que los actores se orientan más hacia un sistema externo mayor más que a la región. Los intercambios e interacciones económicas son inestables, basadas en interés propio más que en expectativas de reciprocidad económica, comunicación social

⁴² Andrew Gamble and Anthony Payne, *op. cit.*, pp. 250, 258.

⁴³ Björn Hettne and Fredrik Söderbaum, *op. cit.*, pp. 458, 461-468.

y confianza mutua, comportamiento económico inherente en la ideología de la globalización.

- 3) Sociedad regional. Este es el nivel donde se desarrolla e intensifica el proceso crucial de regionalización, en el sentido de que actores distintos, además de los Estados, aparecen en diferentes niveles sociales y se mueven para trascender el espacio nacional haciendo uso de un patrón de relaciones basado en mayor medida en reglas, lo que da lugar a una compleja interacción entre ellos. Implica el surgimiento de una variedad de procesos de comunicación e interacción entre una multitud de actores estatales y no estatales en diversas dimensiones: económica, política y cultural. Este incremento de la intensidad, el alcance y la extensión de la regionalización puede venir de una cooperación regional formalizada o bien de manera espontánea. Se incluye el amplio abanico de actores transnacionales no estatales: mercados, empresas privadas, corporaciones transnacionales, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales y otros tipos de redes sociales que se forman con base en vínculos profesionales, ideológicos, étnicos o religiosos, y que contribuyen a la formación de una economía regional transnacional y a una sociedad civil regional. En la mayoría de los análisis convencionales, esta es la única región reconocida como tal.
- 4) Comunidad regional. Se refiere al proceso según el cual la región se va convirtiendo en un sujeto activo con una identidad distintiva, con capacidad de actuar institucionalizada o informalmente, legitimidad y estructura de decisión, en relación con una sociedad civil regional más o menos receptiva, que trasciende las fronteras estatales. Implica una convergencia y compatibilidad de ideas, organizaciones y procesos dentro de una región particular. En términos de seguridad, es inconcebible resolver conflictos por vías violentas. La esfera regional no se reduce al mercado, sino que deben existir mecanismos que puedan compensar los efectos polarizantes inherentes al mercado y proveer seguridad social, bienestar y equilibrio regional. Está caracterizada por una relación que refuerza mutuamente a la región 'formal', definida por la comunidad de Estados, y a la región 'real' definida en términos de potencialidades, convergencias y otros criterios menos precisos, en la cual la sociedad civil transnacionalizada también tiene un papel que jugar. La sociedad civil regional puede surgir espontáneamente, pero es dependiente de la fortaleza

de regímenes e instituciones formales e informales que facilitan y promueven la seguridad, el bienestar, la comunicación social, y la convergencia de valores, normas, identidades y acciones en la región. La región puede convertirse en la base organizacional de las relaciones dentro de ella y para definir relaciones con el resto del mundo. El elemento definitorio es la calidad multidimensional y voluntaria de la interacción regional y las características sociales que indican una comunidad regional naciente. El espíritu de comunidad establecido puede ser negativamente afectado por la inclusión, oportunista y políticamente motivada, de nuevos miembros no preparados.

- 5) Estado-región. Quizás hipotético, el resultado último que en términos de alcance y heterogeneidad cultural puede ser comparado a los imperios clásicos. Nunca aspirará al grado de homogeneidad y soberanía que supone el Estado. La homogeneización que implica no es estandarización cultural de acuerdo a un modelo étnico, sino la compatibilidad entre diferencias en una cultura pluralista. Constituye una evolución voluntaria de un grupo de comunidades soberanas nacionales a una nueva forma de entidad política más democrática que otras y donde la soberanía es compartida. La autoridad y el poder de decisión están descentralizados a niveles local, nacional y supranacional.

Los cinco niveles de 'regionness' pueden expresar una cierta lógica evolutiva. No obstante, no se sugiere con ellos una sucesión de etapas o fases porque no hay nada determinista o inherentemente evolutivo sobre el surgimiento y consolidación de la regionalización. No se está anticipando un patrón que tengan que seguir las regiones para pasar a niveles mayores de 'regionness', entre otras cosas porque los procesos y experimentos de regionalización pueden tener distintos puntos de partida, las regiones como proyectos políticos y sociales de Estados concebidos por seres humanos pueden fracasar; las regiones pueden verse perturbadas en su desarrollo desde dentro y desde fuera por los mismos factores que incluso propiciaron su construcción; en suma, que así como una región puede ser construida, también puede ser derrumbada, ideacional y materialmente.⁴⁴

Lo que se intenta con ellos es dar una explicación teórica a los incrementos multidimensionales y la posterior consolidación de los procesos de regionalización en

⁴⁴ *Ibidem*, p. 470.

todo el mundo para comprender, más allá de los aspectos particulares, sectores y casos. Para ello, es necesario evitar la obsesión con las organizaciones regionales formales y considerar una perspectiva histórica.⁴⁵

Luk Van Langenhove también intenta entender a las regiones con la ayuda de un enfoque constructivista. Desde su perspectiva, las regiones juegan un papel importante para entender la forma en que el mundo está organizado geográfica, política y económicamente. Sin una visión clara de lo que constituye una región, resulta difícil analizar lo que es la integración regional y cómo se hace realidad. Van Langenhove introduce el concepto de ‘regionhood’ (“lo regional”) como un instrumento para distinguir a las regiones de las “no regiones” y para explicar que las regiones son tanto una realidad física como el resultado de un proceso de construcción social.⁴⁶

Para Van Langenhove el concepto de ‘regionness’ introducido por Hettne no ayuda a distinguir a una región de lo que no lo es, además de erigir críticas sobre las suposiciones que genera, tales como que un área geográfica determinada pueda tener sólo una dimensión de ‘regionness’.⁴⁷

Van Langenhove realiza un esbozo de teoría de ‘regionhood’, sintetizada en el siguiente cuadro y cuyos rasgos principales se explicarán a continuación.

⁴⁵ *Ibidem*, pp. 470-471.

⁴⁶ Luk Van Langenhove, *Theorising Regionhood*, Working Papers, United Nations University-Comparative Regional Integration Studies, 2003, pp. 4-5, 9.

⁴⁷ *Ibidem*, pp. 12-13.

Elementos básicos de una teoría de ‘regionhood’ (lo regional)

Lo que distingue a las regiones	Cada área en la Tierra puede ser una región, dadas las adecuadas condiciones históricas, económicas, culturales y sociales Cada lugar singular en la Tierra puede pertenecer a diferentes regiones simultáneamente
Características básicas de ‘regionhood’	Las regiones son un sistema de actos intencionales en las arenas nacional e internacional Las regiones son un sistema ‘racional’ con propiedades estatales Las regiones son logros recíprocos de actores sociales Las regiones son generadores y comunicadores de significado e identidad para actores personales y sociales
Características formales de ‘regionhood’	Identidad Unidad Delimitación
‘Regionhood’ se expresa a través de la regionalidad de una región	La regionalidad da cuenta de los muchos tipos distintos de regiones que existen Una región puede adquirir regionalidad en diferentes niveles de ‘regionness’

Elaboración de Luk Van Langenhove

Con respecto a las características básicas de ‘regionhood’, sobre la primera se puede aclarar que las regiones tienen cierto grado de autonomía (actos intencionales) y el poder para dedicarse a algún tipo de acción propositiva gracias a los actores sociales identificables dentro de ellas, que tienen los medios para formular y llevar a cabo sus decisiones. La racionalidad considerada por Van Langenhove se refiere a la conexión entre metas, de conformidad con un marco de valores y medios seleccionados intencionalmente y optimizados para conseguirlos, lo que no necesariamente presupone que uno pueda considerar ‘racionales’ tales metas.⁴⁸

Acerca de la tercera característica de ‘regionhood’, cabe explicar que las regiones sólo existen como el resultado de ciertos actos realizados por actores sociales que encuentran su sentido en un contexto social, y que otros actores sociales reaccionan a las actuaciones de las regiones, por lo que éstas surgen y se mantienen a través de procesos

⁴⁸ *Ibidem*, pp. 15-21.

de logros recíprocos en donde las regiones se reconocen como tales, es decir que se atribuyen, de forma consciente o no intencional, capacidad de realizar actos deliberados. A esta actividad Van Langenhove le llama ‘regionification’.⁴⁹

La última característica básica de ‘regionhood’ se refiere a que una región debe expresar significado hacia otros actores sociales y personales, así como poseer una identidad particular relacionada a situaciones en las cuales tal identidad puede ser expresada. Como hemos visto, la región produce actos deliberados a través de actores sociales y está comprometida en procesos de ‘regionification’, lo cual supone que como actor social produzca documentos, símbolos, instituciones, etc. Los ciudadanos de una región pueden o no usar al actor regional en su construcción de un sentido de identidad, y en ese orden de ideas se puede decir que la constitución reflexiva de una identidad personal implicará también una ‘regionification’.⁵⁰

La identidad regional puede manifestarse simultáneamente de tres formas, y en función de la situación se determina qué tipo de identidad se aplica: 1) la identificación de una región ocurre a expensas de su identificación con otras; 2) se ostentan múltiples identidades y depende del contexto social de interacción que esas identidades se invoquen y tengan preeminencia; 3) las identidades se entrelazan y fluyen de una a otra de forma que no se pueden definir con claridad las fronteras entre unas y otras identidades.⁵¹

Sobre las características formales de ‘regionhood’, puede decirse que presentan elementos de reconstrucción lógica e histórica en los que es concebida una región para ser funcional y que se consideran aspectos estructurales que son los resultados que se perciben de los procesos de ‘regionification’.⁵²

⁴⁹ *Ibidem*, pp. 21-23.

⁵⁰ *Ibidem*, pp. 23, 25.

⁵¹ *Ibidem*, pp. 24-25.

⁵² *Ibidem*, pp. 25-26.

2.2.2 Elementos que distinguen al Nuevo Regionalismo

La tendencia hacia el regionalismo en el escenario internacional contemporáneo ha sido examinada desde el punto de vista de un orden crecientemente interconectado, denominándosele Nuevo Regionalismo y ubicándose en el tiempo desde mediados de la década de los ochenta.

Los especialistas españoles en Relaciones Internacionales han analizado al regionalismo desde diversos ángulos. Celestino del Arenal lo ubica como un factor determinante de la sociedad internacional actual que ya no es solo interestatal, ó solo transnacional, sino sobre todo una sociedad humana. El regionalismo ha contribuido a configurar un escenario complejo y contradictorio desde el punto de vista de la paz, la libertad, la justicia y los derechos humanos; se plantea y se proyecta con diferentes alcances y objetivos, y en muchos casos ha generado la formación de su propio Derecho internacional particular o regional.⁵³ Francisco Aldecoa y Noé Cornago se han abocado a distinguir entre el regionalismo característico de la segunda posguerra mundial y el que se desarrolla en el contexto de la reestructuración de la economía política internacional al finalizar la política de bloques, destacando tres modelos de regionalismo: el europeo, el norteamericano, y el asiático.⁵⁴ Caterina García Segura ha abordado el fenómeno con aplicación en Asia Oriental, atendiendo sus especificidades que tienen que ver con las dinámicas regionales y con la inserción de la región en el sistema internacional, y la evolución de la integración regional.⁵⁵ Josep Ibañez se ha decantado por su estudio con respecto a América Latina, ya que aunque es una de las dinámicas más destacadas en la sociedad internacional, ahí se manifiesta con especial intensidad y variedad; si bien también lo ha utilizado para revisar los lazos entre Canadá y la Unión Europea.⁵⁶

⁵³ Celestino del Arenal, “La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política”, en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2001*, Universidad del País Vasco, pp. 17-85.

⁵⁴ Francisco Aldecoa Luzárraga y Noé Cornago Prieto, “El nuevo regionalismo y reestructuración del sistema mundial”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 50, No. 1, 1998, pp. 59-113.

⁵⁵ Véase su trabajo publicado en el tema más recientemente: Caterina García Segura, “El regionalismo en Asia Oriental”, en Max Sopor y Seán Golden (eds.), *Regionalismo y Desarrollo en Asia. Procesos, modelos y tendencias*, Fundación CIDOB, Barcelona, 2006, pp. 15-59.

⁵⁶ Josep Ibañez, “El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, No. 1, 2000, en www.reei.org; y Josep Ibañez, “Las relaciones entre Canadá y la UE en el contexto del nuevo regionalismo”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, No. 54-55, Noviembre de 2001, pp. 179-202.

El término “nuevo” entraña un sentido cualitativo ya que la naturaleza del regionalismo ha cambiado. No es sólo una manifestación defensiva a la marginación económica, sino parte integral de las transformaciones globales en todos los ámbitos.

El nuevo regionalismo se puede referir al fenómeno general del regionalismo, denotando proyectos formales así como procesos regionales en el sentido más amplio posible, que están presentes en prácticamente todo el mundo. El regionalismo es nuevo en una variedad de formas: temporal, empírica, espacial y teóricamente. La novedad en los enfoques críticos se refiere principalmente en términos empíricos y teóricos, mientras los otros enfoques se refieren a una nueva ola o era de regionalismo.⁵⁷

A fin de ir distinguiendo uno de otro, señalamos algunas características básicas del denominado viejo regionalismo. Éste tuvo sus bases en la devastadora experiencia del nacionalismo de entreguerras y en la Segunda Guerra Mundial. Surgió en Europa Occidental; y fue exportado a otras regiones en el Sur, y pereció a finales de la década de los sesenta y principios de los setenta.⁵⁸

Sus metas eran fundamentalmente incrementar los flujos económicos intrarregionales para fortalecer la autonomía económica y desarrollo de las partes integrantes, así como para complementar su estrategia de sustitución de importaciones mediante mercados ampliados, que permitieran superar el problema de la “estrechez de los mercados”, y promover la transformación productiva y mayor eficiencia; es decir estaba orientado internamente. Bajo el viejo regionalismo, los países buscaban asociarse con contrapartes homogéneas en términos de desarrollo económico, sistemas políticos y económicos, y cultura. En este regionalismo, el número de participantes era reducido, y las grandes potencias económicas estaban ausentes, hecho que sugiere que no tenía mayores impactos en la economía mundial. Además, a diferencia de décadas previas, el regionalismo ya no es la excepción sino la regla.⁵⁹

Como uno de los rasgos más importantes del Nuevo Regionalismo se señala su alcance mundial, la extensión a más regiones, y sus mayores vínculos externos. Comparado con el viejo regionalismo, el nuevo no sólo está presente en prácticamente todo el mundo,

⁵⁷ Fredrik Söderbaum, *Rethinking the New Regionalism*, Paper for the XIII Nordic Political Science Association Meeting, Aalborg, 15-17 August, 2002, p. 3.

⁵⁸ Fredrik Söderbaum, “Introduction: Theories of New Regionalism...”, p. 3-4.

⁵⁹ Yoshinobu Yamamoto, *op. cit.*, pp. 28-30.

sino que adopta diferentes formas en distintas partes, mientras el viejo regionalismo fue generalmente específico con respecto a sus objetivos y contenido, y usualmente tuvo un reducido enfoque sobre acuerdos de comercio preferenciales y alianzas de seguridad. El número, alcance y diversidad del Nuevo Regionalismo ha crecido significativamente durante los últimos diez años. En síntesis, comparado con el viejo regionalismo, con Europa como pionera y algunas experiencias de desigual éxito en América Latina, el Nuevo Regionalismo es global y pluralista.

Además, las teorías que analizaban al viejo regionalismo tendían a ignorar el entorno internacional como si las regiones estuvieran aisladas del mundo externo, a diferencia de los acercamientos teóricos hacia el Nuevo Regionalismo, aunque existen diferentes interpretaciones con respecto a lo que constituye el nuevo contexto internacional, y particularmente las implicaciones para el regionalismo. No obstante cómo sea caracterizado el orden global –unipolar, tripolar, multipolar- sí que existe un consenso en que el Nuevo Regionalismo es extrovertido y no introvertido, y existe una gran variedad de percepciones y opiniones sobre la forma en que se relacionan los procesos de globalización y regionalización.

El término nuevo también es relevante en términos de razones teóricas, ya que representa un ajuste con respecto a un contexto internacional diferente, dominado por los procesos de posguerra fría y globalización.⁶⁰

Las características principales de los proyectos regionalistas pueden agruparse conforme a diversos rubros. Un ejemplo podría ser: lo que tienen en común, en qué divergen, y las relaciones entre centros y periferias.

Su compromiso con el llamado “regionalismo abierto” es una de las características más llamativas, y tal concepción significa que sus políticas están dirigidas hacia la eliminación de obstáculos al comercio dentro de una región, mientras al mismo tiempo no se hace nada por establecer aranceles frente al resto del mundo. El compromiso de los proyectos regionalistas, bajo esta óptica, es el de exponerse a la competencia exterior al tiempo que se asegura la viabilidad del aparato productivo interno, es decir, de mantener y mejorar la competitividad internacional en oposición al temor de que se vuelvan exclusivos y proteccionistas.

⁶⁰ Fredrik Söderbaum, “Introduction: Theories of New Regionalism...”, pp. 4-5.

A pesar de que una de sus metas primordiales es fortalecer las relaciones económicas con países fuera de la región, los nuevos esquemas regionales, como los viejos, aún tienen el objetivo de robustecer la interdependencia económica intrarregional, y con ello una orientación interna también que nos lleva a apreciar su enfoque dual en la búsqueda de beneficios.⁶¹

En los nuevos esquemas regionales están involucrados no sólo los gobiernos negociando con otros gobiernos, sino también un proceso tripartito de gobiernos con organizaciones internacionales intergubernamentales, con empresas locales, regionales y globales, en la búsqueda de acceso a mercados y en el análisis activo de los costos y las oportunidades que se le presentan, así como del papel creciente en el proceso del sector no gubernamental, de fundaciones e instituciones académicas y de investigación.⁶²

Los proyectos regionalistas son muy diferentes unos de otros en grados de institucionalización, alcance y ambiciones, y no hay un tipo estándar de regionalismo. Tal diversidad refleja las diferentes estructuras históricas que existen dentro de cada región, así como el desigual impacto de la globalización en ellas.

Los centros, ahí donde existen, actúan como poderosos imanes que arrastran a otros Estados dentro de su órbita, una tendencia cada vez más pronunciada en virtud del colapso de modelos alternativos de desarrollo. Pero, el peso estructural de los centros ha creado relaciones asimétricas en los proyectos regionalistas.

Los esquemas regionales típicamente tienen uno o más países pequeños ligados con un país grande, usualmente los países pequeños han hecho recientemente, o están haciendo, reformas unilaterales significativas,⁶³ dada su asimetría de desarrollo.

Para algunos el Nuevo Regionalismo es una respuesta a uno de los elementos claves de la agenda de posguerra fría: el comercio liberalizado.⁶⁴ Se convierte en una forma de adaptarse frente al triunfo del liberalismo económico, la fe en el crecimiento dirigido

⁶¹ Yoshinobu Yamamoto, *op. cit.*, p. 29.

⁶² Van R. Whiting Jr., "Multiple Identities, Nested Sets, and Principles for Policy: Prospects for Regionalization in the World Economy", en Van R. Whiting Jr., *op. cit.*, p. 286.

⁶³ Wilfred J. Ethier, "Regional regionalism...", pp. 4-5.

⁶⁴ Jean Grugel and Wil Hout, *op. cit.*, p. 10.

por las exportaciones, y la creencia en la centralidad del sector privado en el proceso de desarrollo.

El Nuevo Regionalismo puede ser identificado como una forma multidimensional de integración que incluye aspectos económicos, políticos, sociales y culturales y que va más allá de la meta de crear regímenes de libre comercio con base territorial o alianzas de seguridad. La ambición política de dar coherencia regional e identidad se muestra como de primera importancia.⁶⁵

En el Nuevo Regionalismo los imperativos ecológicos y de seguridad empujan a los países y a las comunidades a cooperar dentro de nuevos tipos de marcos regionalistas que se encuentran en todas partes del mundo. Expresa la profunda interdependencia de la economía global y envuelve muchos regionalismos, apoyados o desafiados por diferentes argumentos ideológicos, y reflejando distintas posiciones en dicha economía como un todo. El Nuevo Regionalismo es una forma de manejar varios problemas globales, pero su contenido estará condicionado por la naturaleza de esos problemas.⁶⁶

La construcción de regiones es vista como una necesidad funcional para el crecimiento, pero queda por analizar si éstas constituyen una opción de desarrollo, y qué tipo de desarrollo promueven.⁶⁷

Además de los Estados, principales actores en los nuevos bloques regionalistas, ahora los actores no gubernamentales y transnacionales también merecen más atención. Esta renovada y extendida tendencia de regionalismo no está confinada simplemente a la organización regional formal interestatal y a las instituciones de gobierno. El nuevo regionalismo se caracteriza por su multidimensionalidad, complejidad, fluidez y no conformidad, y por el hecho de que involucra una variedad de actores estatales y no estatales que frecuentemente se encuentran en coaliciones informales de múltiples actores. Por lo anterior, es apropiado hablar de regionalismos en plural más que en singular, pluralidad en términos tanto de variedad de procesos de regionalización como de “nuevas” aproximaciones teóricas.⁶⁸

⁶⁵ Björn Hettne, “The New Regionalism: A Prologue...”, p. XIX.

⁶⁶ *Ibidem*, p. XX.

⁶⁷ Jean Grugel and Wil Hout, *op. cit.*, p. 13.

⁶⁸ Fredrik Söderbaum, “Introduction: Theories of New Regionalism...”, pp. 1-2.

Uno de los ángulos para analizar la nueva dinámica regional consiste en la exploración de las opciones de los Estados y del poder estructural subyacente que determina sus orientaciones externas,⁶⁹ ya que en gran medida el Nuevo Regionalismo puede verse como un intento del Estado y/o de los actores internos para influenciar el curso de la globalización dentro de su esfera regional. Así, el regionalismo actual se erige como una vía de los Estados para gestionar ciertos problemas comunes que se han identificado para ser tratados de manera óptima al nivel regional.

No hay duda de que se necesita saber mucho más sobre el cómo y el por qué los Estados, como unidad de análisis, están promoviendo el regionalismo y la dinámica que éste imprime a las instituciones intergubernamentales. Es legítimo y relevante continuar considerando a los Estados como los actores primordiales en el proceso de regionalización, pero no debe perderse de vista a la gran variedad de actores no estatales que también operan en diversos niveles del sistema global y que son igualmente importantes.

Lo anterior está relacionado con la distinción entre las dimensiones formal e informal del Nuevo Regionalismo; la primera (*de jure*) es la organizada, definida por la membresía de las organizaciones regionales formales y los marcos interestatales. La sustancia y el potencial futuro de la región formal se relaciona con la región *de facto*, definida en términos de criterios más informales, menos visibles y menos precisos. Cuando la región formal y la real convergen, el resultado se refleja en crecientes niveles de regionalidad.⁷⁰

2.3 Teorías de las Relaciones Internacionales y Nuevo Regionalismo

Diversos enfoques teóricos de las Relaciones Internacionales se han encargado del estudio del Nuevo Regionalismo en los últimos años. De hecho, podría decirse que el resurgimiento y la redefinición del regionalismo se encuentra entre las tendencias dominantes en los estudios internacionales de hoy en día. No obstante, y sorprendentemente, hay poco debate teórico en el campo. La mayoría de la investigación se ha realizado con base en casos aislados o con un número limitado de

⁶⁹ Björn Hettne, "The New Regionalism: A Prologue...", p. XXII.

⁷⁰ Fredrik Söderbaum, "Introduction: Theories of New Regionalism...", p. 15.

casos a comparar. Usualmente el propósito es descriptivo o de comprensión de factores históricos y empíricos, más que de provisión de marcos conceptuales y teóricos que permitirían entender mejor el fenómeno del nuevo regionalismo.⁷¹

En solitario, ninguno de los paradigmas dominantes ni las recientes teorías que pretenden ser una alternativa a ellos constituyen una base satisfactoria sobre la cual puedan responderse todas las preguntas que plantea el regionalismo contemporáneo, ni la proliferación de los variados ejemplos que lo conforman.

Por todo lo anterior se ha dicho que el estudio de la política internacional de las regiones no está desarrollado, no obstante que los estudios sobre el Nuevo Regionalismo muestran una riqueza y un pluralismo en cuanto a los puntos de partida conceptuales y meta-teóricos, las diversas formas de producir conocimiento y construcción de teorías, así como la preocupación por distintos ámbitos de investigación, y quizás un primer paso sea clarificar las diferencias y semejanzas entre tales estudios para minimizar la división en el campo del nuevo regionalismo y facilitar la comparación e interacción teórica, con la ambición de moverse hacia un espacio común que pueda ayudar al debate futuro.⁷²

Con objeto de detallar las herramientas que nos pueden proporcionar cada uno de los enfoques teóricos de las Relaciones Internacionales para el estudio del Nuevo Regionalismo, cabe resaltar la distinción, ampliamente utilizada en la última década, entre teorías racionalistas y críticas/reflectivistas, con las constructivistas en un término medio. Las primeras están basadas en elecciones racionales, tomando los intereses, ideas e identidades de los actores como dadas, mientras las críticas/reflectivistas y las constructivistas se centran en el cómo surgen las prácticas intersubjetivas de los actores, y en cómo se forman los intereses, ideas e identidades en el proceso de interacción social.⁷³

Según John G. Ruggie, las escuelas de pensamiento racionalistas “comparten una visión del mundo de las relaciones internacionales en términos utilitaristas: un universo atomístico de unidades autosuficientes cuyas identidades son asumidas como dadas y fijas, y sensibles en gran parte si no es que solamente a intereses materiales estipulados

⁷¹ *Ibidem*, pp. 1-2.

⁷² *Ibidem*, p. 3.

⁷³ *Ibidem*, p. 9.

por suposición”,⁷⁴ es decir, asumen la existencia de intereses sin explicar cómo se producen.

Aunque las suposiciones materialistas de las escuelas racionalistas puedan ser útiles y relevantes tanto para los Estados como para las empresas,⁷⁵ los críticos/reflectivistas y constructivistas las objetan, argumentando que los intereses y las elecciones de los actores se desarrollan de acuerdo a una racionalidad diferente a la del ‘hombre económico’. Dicha racionalidad está basada en un campo amplio de variables tales como las ideas, la identidad, la acumulación de conocimiento y el aprendizaje, más que en rutinas tradicionales, factores estructurales o instituciones establecidas.⁷⁶

“... Constructivists hold the view that the building blocks of international reality are ideational as well as material; that ideational factors have normative as well as instrumental dimensions; that they express not only individual but also collective intentionality; and that the meaning and significance of ideational factors are not independent of time and place... Constructivism is about human consciousness and its role in international life... constructivists contend that not only are identities and interests of actors socially constructed, but also that they must share the stage with a whole host of other ideational factors that emanate from the human capacity and will... The fact that human behavior at all levels of social aggregation is constrained is not in dispute. Nor is the likelihood that modal responses may exist to some types of structural constraints or situational exigencies. What social constructivists reject, however, is the presumption or pretense that their study constitutes the totality or even the main part of the social scientific enterprise”.⁷⁷

Tener esto en cuenta puede contribuir a apreciar la extensión por la cual las relaciones regionales entre Estados y otros actores relevantes están en estado de flujo.

A continuación, se presenta un cuadro que sintetiza la visión que tienen diversos enfoques teóricos de las Relaciones Internacionales sobre el regionalismo, y que se detallará en los siguientes apartados.

⁷⁴ Citado en *Ibidem*, p. 10.

⁷⁵ Helge Hveem, “The Regional Project in Global Governance”, y Percy S. Mistry, “New Regionalism and Economic Development”, en Fredrik Söderbaum and Timothy M. Shaw, *op. cit.*, pp. 87-88, y 121-126, respectivamente.

⁷⁶ Fredrik Söderbaum, “Introduction: Theories of New Regionalism...”, p. 11.

⁷⁷ John Gerard Ruggie, “What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge”, *International Organization*, Vol. 52, No. 4, Autumn 1998, pp. 856, 879.

Visiones del Regionalismo en las Teoría de las Relaciones Internacionales

<i>Motivaciones de los actores involucrados en proyectos regionalistas</i>		<i>Formas esperadas de regionalismo</i>
Escuelas de pensamiento	racionalista	
Neorealismo	Responden a impulsos externos relacionados con los intereses nacionales estatales. Buscan beneficios absolutos y/o relativos. Cierta receptividad a soluciones cooperativas para problemas compartidos.	No es la regla, predominantemente relacionadas con la seguridad pero también con cuestiones económicas. Con un hegemon como garante y/o facilitador.
Institucionalismo Liberal	Responden a impulsos internos y a intereses compartidos. Asignación de bienes públicos, evitar externalidades negativas provenientes de la interdependencia, creación de mecanismos de coordinación política.	Más la regla que la excepción. En proyectos y sectores claramente definidos. Crecientemente institucionalizadas para ser más efectivos al resolver problemas comunes
Integración Económica Regional Liberal	Integración a la economía global. Eliminación de obstáculos al comercio y la inversión sin levantar barreras a terceros para lograr un sistema de comercio multilateral fluido. Necesidad de pasar a la siguiente etapa en búsqueda de bienestar y desarrollo económico.	Sucesión lineal de etapas cada vez más avanzadas de integración económica.
Visiones críticas / reflectivistas	y constructivistas	
Teoría Crítica	Reforzar la globalización económica, protección de autonomía política de los Estados, búsqueda de soluciones cooperativas, crear un nuevo equilibrio que los proteja de efectos negativos, inserción a la economía global, diseminación de ideología neoliberal.	Manifestación de la globalización económica y formas prevaletentes de hegemonía. Promueven intereses de complejos estatales-sociales de Estados Unidos, Europa Occidental y Japón. Potencialmente de tipo económico y social, abiertos a intereses estatales, empresariales y de la sociedad civil para mitigar efectos negativos y contribuir a una nueva era de regulación.
Cosmopolitismo	Creación de capacidad ejecutiva, legislativa y administrativa para complementar esfuerzos locales y nacionales a fin de consolidar una política en donde la principal preocupación es el ser humano individual.	Con un papel en la gobernanza global y en la coordinación política internacional. Enfocados en problemas regionales y retos que los Estados no pueden resolver por sí solos.
Enfoque del Nuevo Regionalismo	Proteger a la sociedad del mercado global. Intentos de manejar la turbulencia social que ha implicado la desregulación de la economía. Retar a la globalización. Transformar el orden global.	No unitarias ni homogéneas, construidas, deconstruidas y reconstruidas, multidimensionales, y teniendo lugar en diversos sectores.
Nuevos Regionalismos/Nuevo Realismo	Acumulación regionalizada de riqueza a través de cadenas y redes de producción y materias primas.	Coexistencia de varios proyectos traslapados, cruzados y frecuentemente contradictorios. Multidimensionales, impredecibles que involucran a la economía informal en ámbitos como drogas, bandas, armas y migración.

Elaboración propia

2.3.1 Las escuelas de pensamiento racionalista y las consideraciones del balance de poder

El estudio del regionalismo está dominado por las teorías racionalistas; por los neorrealistas que ponen gran énfasis en los intereses nacionales, la seguridad y la política de poder para explicar el surgimiento de las regiones; y por los institucionalistas neoliberales que subrayan el papel de las instituciones y las organizaciones regionales para manejar las interdependencias y lograr bienes colectivos sobre una base regional.

Una de las principales diferencias entre los neorrealistas y los institucionalistas neoliberales es que para los primeros las variables estructurales y de orientación de poder son primordiales, mientras los segundos dan más peso a la influencia reguladora de las instituciones regionales, particularmente las intergubernamentales.⁷⁸

2.3.1.1 Neorrealismo

El neorrealismo sigue siendo el enfoque con mayor influencia en las relaciones internacionales como un todo. Para el neorrealismo la distribución de poder es determinante en la conducta de los actores de cualquier sistema, incluyendo el internacional. Las consideraciones de equilibrio o balance de poder ocupan por ello un lugar preponderante. Las características estructurales del sistema anárquico, a niveles global y/o regional, hacen a los Estados, que son vistos como unidades racionales egoístas, predispuestos a la competencia y al conflicto. El regionalismo y la formación de regiones son analizadas a través de un impulso externo. Las regiones y el regionalismo pueden ocurrir en ciertas circunstancias, por ejemplo cuando la distribución de poder se vuelve accesible a la cooperación, por razones geopolíticas, o a través de políticas de formación de alianzas, especialmente para contrarrestar el poder de otro Estado o grupos de Estados en o fuera de la región.

Los Estados orientan su foco, prioritariamente, hacia sus intereses nacionales, entendidos éstos como ganancias individuales absolutas, mostrando indiferencia respecto de los beneficios de las otras partes. Es decir, si la cooperación resulta en una

⁷⁸ Fredrik Söderbaum, "Introduction: Theories of New Regionalism...", p. 10.

pérdida o ganancia relativa eso no es demasiado importante para un Estado, en tanto se obtenga un beneficio absoluto. El futuro puede impulsar a los Estados egoístas a cooperar, en la medida en que interacciones repetidas dan a cada actor la capacidad para castigar una conducta no cooperativa en el presente con sanciones en el futuro.

Una proposición neorrealista central es que un hegemón o “estabilizador” puede estimular la cooperación regional y las instituciones regionales de diversas formas.⁷⁹ En las teorías de base realista, al aglutinar los Estados más importantes de una misma región y formar con ellos grupos con mayor o menor cohesión bajo el liderazgo de un Estado regionalmente hegemónico, el regionalismo ejerce una doble función respecto al conflicto: por un lado lo simplifica, volviéndolo explícito y con contornos definidos, por otro, dada la mayor proximidad con el “diferente”, es decir la proximidad con aquel con quien compite, lo intensifica completamente.

En opinión de Fredrik Söderbaum, Barry Buzan retó al neorrealismo convencional argumentando que los teóricos del poder desestimaban la importancia del nivel regional en las relaciones internacionales. Su invención de un “complejo de seguridad regional” definido como “un conjunto de Estados cuyas mayores preocupaciones y percepciones de seguridad están tan interconectadas que sus problemas de seguridad nacional no pueden ser resueltos o analizados razonablemente de forma separada” ha tenido un profundo impacto en el estudio del regionalismo. No obstante, tales complejos de seguridad son vistos como anarquías en miniatura y los Estados son tomados más o menos como dados, unos como fuertes, que hacen regiones maduras y fuertes, mientras que otros, como débiles, que en su búsqueda de poder y seguridad tienden a crear conflictos regionales y regiones inmaduras, o bien son considerados tan débiles que no forman una región. En suma, que el concepto es aplicable a algunas partes del mundo más que a otras.⁸⁰

La teoría revisada de Buzan, en la que actualiza su definición de complejos de seguridad regional sustituyendo grupo de Estados por grupo de unidades, y la adición de procesos de ‘securitization’, ‘desecuritization’, o ambos, representa un intento de moverse más

⁷⁹ Véase Andrew Hurrell, “Explaining the resurgence of regionalism in world politics”, *Review of International Studies*, Vol. 21, No. 4, October 1995, pp. 331-358

⁸⁰ Fredrik Söderbaum, *Rethinking the New Regionalism...*, pp. 4-5.

allá de los supuestos centrados en el Estado, tomando en cuenta las teorías constructivistas, ya que son necesarias para que sea coherente el concepto de seguridad. También se añaden nuevos sectores de seguridad tales como el económico, el medioambiental, y el social, además de los tradicionales sectores político y militar.⁸¹

En un intento por matizar las proposiciones neorrealistas, se argumenta que los Estados están frecuentemente preocupados con el poder absoluto y colectivo en alianzas, pero también por la distribución del poder relativo con respecto a otros Estados que no pertenecen a tal alianza, lo cual es consistente con la atención prestada al regionalismo económico, que puede prosperar en alianzas político-económicas, lo que aproxima a estos teóricos con los institucionalistas liberales.

Las ganancias relativas ejercerán influencia en la conducta del Estado no sólo en la alta política. Los resultados de los acuerdos económicos regionales entre países desarrollados y en vías de desarrollo se pueden entender mejor si los Estados son vistos como actores defensivos preocupados por la distribución de los beneficios acumulados por las partes en el acuerdo. La cooperación entre los Estados es posible, y el regionalismo se puede desarrollar más plenamente en aquellas áreas del mundo en las que haya un hegemon local capaz de crear y mantener instituciones económicas regionales, y avanzar a un paso menos pronunciado en aquellas áreas donde la hegemonía local es menos visible. Asimismo, las élites de los países en vías de desarrollo prefieren formar alianzas con los países más desarrollados.⁸²

Los neorrealistas esperan que los acuerdos regionalistas entre países periféricos o entre ellos y países desarrollados estén relacionados primordialmente con la seguridad, y que su núcleo sea protegerse contra amenazas internas o externas, y más recientemente para proteger intereses económicos. También esperan que la existencia de un Estado hegemónico regional facilite en gran medida la creación de acuerdos regionalistas, ya sea imponiendo la cooperación, o porque soporte una parte desproporcionada de la carga del acuerdo. En regiones sin hegemon, los acuerdos regionalistas serán evaluados sobre la base de ganancias relativas acumuladas por las distintas partes del acuerdo. Los

⁸¹ Para consultar la totalidad de los últimos desarrollos en la teoría de complejo de seguridad regional y su operabilidad, véase Barry Buzan and Ole Wæver, *Regions and Powers. The Structure of International Security*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, 542 pp.

⁸² Citado en Wil Hout, "Theories of international relations and the new regionalism", en Jean Grugel and Wil Hout, *op. cit.*, p. 15.

Estados que teman sufrir una pérdida relativa frente a aquella o aquellas partes que consigan beneficios desproporcionados, se opondrán al acuerdo que los vincula.⁸³

Al reconocer que los Estados, justamente por vivir en una situación de anarquía que no les permite contar con una autoridad central que pueda inhibir el uso de la violencia, o de amenaza de violencia, se muestran más receptivos a soluciones cooperativas. Al percibir que el orden del sistema internacional es definido y mantenido por la acumulación de poder en manos de uno o de un grupo de Estados, se incrementa la posibilidad de construir instituciones internacionales y diferentes formas de arreglos multilaterales que se apoyan en los principios de racionalidad, cálculo y auto-preservación.

Pero las proposiciones neorrealistas no explican adecuadamente la evolución de la cooperación. Sólo destacan la continuada relevancia de los intereses nacionales estatales, del poder y la soberanía.

Los Estados buscan ganancias tanto relativas como absolutas, y aunque consideran la cooperación difícil de alcanzar, también es difícil de mantener. La inseguridad general creada por la anarquía internacional conduce a los Estados a preocuparse no solamente de qué manera cada Estado, individualmente, saldrá beneficiado de la cooperación (beneficios absolutos), sino en qué proporción se dará ese beneficio, cuando sea comparado a los demás Estados (beneficios relativos). Los Estados que salgan desproporcionadamente beneficiados en sus relaciones con otros pueden adquirir una superioridad que amenace los objetivos y aún la seguridad de las otras partes, impidiéndoles cooperar. Así, cuanto mayor sea el número de Estados que se disputan los beneficios relativos, mayor será la probabilidad de que este beneficio sea visto como una pérdida para el otro y, por lo tanto, mayor la dificultad de cooperación.⁸⁴

Los neorrealistas enfatizan la importancia de las ganancias relativas en condiciones de anarquía internacional, por lo que la cooperación se encontraría inhibida. Asumen que los Estados están más preocupados con la maximización absoluta del bienestar, lo cual puede llevarlos a cooperar. Como la economía mundial es más interdependiente, es

⁸³ *Ibidem*, p. 16.

⁸⁴ Sonia de Camargo, “Orden mundial, multilateralismo, regionalismo. Perspectivas clásicas y perspectivas críticas”, en Francisco Rojas Aravena (ed.), *Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas*, FLACSO Chile/Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 2000, p. 63.

racional que los Estados prefieran la cooperación al conflicto. Los Estados enfrentan crecientemente problemas comunes que sólo pueden ser manejados a través del acuerdo en nuevas instituciones y reglas. El riesgo de conflictos económicos o militares mayores debe declinar. Se rechaza la idea de que los Estados hagan frente a un juego de suma cero, y en lugar de ello se asume que existe un juego positivo en el cual los Estados pueden cooperar, sobre todo a través de la negociación intergubernamental para incrementar los bienes y servicios disponibles para distribuir.⁸⁵

2.3.1.2 Institucionalismo Liberal

Como los neorrealistas, los institucionalistas liberales comparten la idea de un sistema anárquico en el cual los Estados son los actores más importantes. El Estado actúa como negociador a nivel intergubernamental, y está limitado por las consideraciones políticas nacionales, las empresas y los grupos de presión internos.

Analiza a las regiones de adentro hacia fuera, con énfasis en los aspectos institucionales, a través de teorías funcionalistas que comparten características tales como la presunción de que los actores son racionales, supuestos pluralistas, y una visión liberal similar del Estado y del papel de las instituciones en el proceso de regionalización. El funcionalismo es primordialmente una estrategia (o método normativo) diseñada para construir la paz alrededor de la proposición de que la provisión de funciones y necesidades comunes puede unir a la gente a lo largo de las fronteras estatales. ‘La forma debe seguir a la función’ y la cooperación debe concentrarse en programas técnicos y funcionales, y en proyectos en sectores claramente definidos, sin retar la soberanía nacional o las estructuras de poder existentes en cada país.⁸⁶

El neofuncionalismo construye sobre el método funcionalista, pero reta la suposición funcionalista de separación de la política y la economía. Reclama contener gran preocupación por los centros de poder. Se introduce un concepto utilitario de interés político, por lo que la función sigue al interés. Así, enfatiza un diseño deliberado de las instituciones, las cuales son vistas como los medios más efectivos para resolver los problemas comunes. Estas instituciones son instrumentales para crear derramas

⁸⁵ Andrew Gamble and Anthony Payne, *op. cit.*, pp. 5, 248-249.

⁸⁶ Fredrik Söderbaum, *Rethinking the New Regionalism...*, p. 6.

funcionales, así como políticas, y a la larga, para una redefinición de identidad de grupo alrededor de la unidad regional. La teoría tiene poco que ver con fuerzas exógenas y extraregionales.⁸⁷

El institucionalismo neoliberal enfatiza mucho más la cooperación entre Estados que el neorrealismo, ésta es más la regla que la excepción, dada la interdependencia compleja en la economía política internacional.

Los institucionalistas liberales argumentan que, a medida que la economía se vuelve más interdependiente en el plano global, y especialmente en el ámbito de los acuerdos regionales, los conflictos tienden a declinar, lo que indica que los Estados que optaron por regionalizarse consideran más racional preferir la cooperación al conflicto. Plantean la idea de que esos Estados, mediante acuerdos referentes a nuevas instituciones y normas, podrán hacer frente a los problemas comunes crecientes. La percepción de que el juego internacional es siempre un juego de suma cero es sustituida por la posibilidad de un juego de suma positiva en el cual más de un Estado puede beneficiarse.

Aceptando la existencia de diferencias en la distribución de los recursos de poder entre los Estados, consideran que los intereses comunes que impulsan la cooperación son tan o más importantes que la simple competencia por el poder en lo individual; es decir, existe un énfasis en la idea de intereses sobreponiéndola a la de poder. Consideran la interdependencia como un factor de transformación de la conducta de los Estados.

Tanto el objetivo ligado a la seguridad, como el relacionado al bienestar económico, son importantes para los realistas y los neoliberales, aunque difieran en el énfasis dado a cada uno de ellos. Ambas corrientes asumen que los Estados son los principales actores en la política mundial y que actúan de acuerdo con la percepción de sus intereses particulares. La distribución relativa de los recursos de poder sigue siendo un elemento estructural básico del sistema, así como la confianza de los Estados en sí mismos para obtener beneficios de la cooperación. Los neoliberales institucionalistas dan más peso al

⁸⁷ *Ibidem.*

papel de las instituciones y demás arreglos internacionales que los neorrealistas, aunque reconocen que no se puede esperar que la cooperación sea una tarea fácil.⁸⁸

La existencia y mantenimiento de los acuerdos regionalistas depende de intereses compartidos y no de un hegemon. Los institucionalistas liberales tienden a ver los acuerdos regionalistas como regimenes a través de los cuales puede establecerse la asignación de ciertos bienes públicos. Los problemas que genera la creciente interdependencia llevarán a los gobiernos a cooperar, incluso de un área a otra, y ese efecto puede llevar a una profundización de la integración. Las preferencias de los grupos sociales nacionales son cruciales en la posibilidad de negociar acuerdos intergubernamentales, por ello la presión para crear acuerdos regionales de libre comercio crece cuando las empresas son más dependientes de la exportación ó bien se benefician de economías de escala.⁸⁹

Los institucionalistas esperan que los acuerdos regionales sean negociados en aquellas situaciones donde los Estados hayan definido claramente intereses comunes para crear mecanismos de coordinación política dado el alto nivel de interdependencia. Tales acuerdos son identificados como necesarios para procurar un bien público o para impedir externalidades negativas producto de dicha interdependencia. Pero la creación de acuerdos regionalistas no puede ser entendida sin tomar en cuenta la presión de actores domésticos.⁹⁰

El regionalismo está motivado principalmente por la provisión de bienes públicos, para evitar externalidades negativas de la interdependencia, y por ganancias absolutas. Se espera que haya un incremento en el proceso de solución de problemas, lo cual es conducido primordialmente por, o al menos a través de, las instituciones formales e informales. En esencia, se espera que el regionalismo eficiente se vuelva crecientemente institucionalizado. Por eso, la ampliación y profundización de las organizaciones regionales particulares y la variación institucional pueden ser también temas importantes de investigación.

⁸⁸ Sonia de Camargo, *op. cit.*, p. 65.

⁸⁹ Citado en Wil Hout, *op. cit.*, pp. 16-18.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 18.

El regionalismo es reducido a un proceso que tiene lugar en organizaciones regionales formales dirigidas por el Estado, más que a través de instituciones formales e informales en un sentido amplio. Esta visión es acentuada por el hecho de que las organizaciones regionales, especialmente las europeas, se presentan como el punto de referencia para la comprensión del fenómeno global del regionalismo, lo cual las favorece, resaltando que otras formas de regionalismo (en el resto del mundo) se enfocan en problemas económicos y descansan en un grado muy limitado de institucionalización. En otras palabras, el regionalismo en Europa Occidental es considerado multidimensional y altamente institucionalizado, lo cual no es sólo una descripción sino en muchas maneras también una receta, en tanto que el regionalismo en el resto del mundo es visto como frágilmente institucionalizado y reducido a un fenómeno económico, oscureciendo la comprensión de las experiencias empíricas y las proposiciones teóricas sobre el nuevo regionalismo. Este tipo de generalizaciones es problemático, frecuentemente engañoso, e ignora las asimetrías de poder en la economía política global.⁹¹

Como Breslin y Higgott señalan: “Ironically, the European Union as an exercise in regional integration is one of the major obstacles to the development of analytical and theoretical comparative studies of regional integration”.⁹²

Aunque la principal diferencia entre el neorrealismo y el institucionalismo liberal, como ya se ha señalado, sea que los primeros enfatizan las variables estructurales y de poder mientras que los segundos dan mayor peso a la influencia reguladora de las instituciones regionales como tales, han convergido en una síntesis. El institucionalismo liberal se ha convertido en el enfoque dominante en cuanto al estudio del regionalismo, pero muestra un movimiento hacia el paradigma neorrealista. Comparten una epistemología común y están de acuerdo en algunos supuestos fundamentales, en gran medida ambos se enfocan en la discrepancia de formas institucionalizadas de regionalismo (principalmente en términos de ampliación y profundización) o en asuntos específicos del regionalismo.⁹³

⁹¹ Fredrik Söderbaum, *Rethinking the New Regionalism...*, p. 7.

⁹² Shaun Breslin and Richard Higgott, *op. cit.*, p. 343.

⁹³ Fredrik Söderbaum, *Rethinking the New Regionalism...*, pp. 6-7, 9.

2.3.1.3 Integración Económica Regional Liberal

El estudio del regionalismo en la economía ha sido totalmente dominado por lo que se ha denominado frecuentemente ‘la’ teoría de la integración económica regional que asume la creación, en sucesión lineal, de las sucesivamente más ‘avanzadas’ etapas de integración económica regional: área de comercio preferencial, área de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica, unión económica y monetaria, y unión económica completa. Tal secuencia parece convertirse en una necesidad económica.

La teoría no se preocupa de las dinámicas institucionales o de las dimensiones políticas, y se enfoca solamente en los efectos de bienestar que resultan de la interacción económica y el cambio de política, particularmente en términos de efectos estáticos como creación y desviación de comercio, aunque también a otros efectos dinámicos. El cuerpo de la teoría continúa teniendo una enorme influencia en el debate de la integración económica regional en todo el mundo, entre académicos así como entre políticos.

Ha habido importantes desarrollos en la economía durante la última década. Las nuevas perspectivas pueden ser desarrolladas en dos grandes categorías: aquellas que se refieren al impacto del regionalismo económico en el sistema de comercio mundial; y en segundo lugar, aquellas sobre el regionalismo económico en términos de bloques económicos en sí mismos. La primera categoría está totalmente dominada por el paradigma de ‘regionalismo abierto’, el cual prescribe que la política debe estar dirigida hacia la eliminación de obstáculos al comercio (y en una menor medida la inversión) en una región, mientras al mismo tiempo no se hace nada para levantar barreras al resto del mundo. La cuestión clave es si la formación de bloques de comercio regionales son ‘stumbling blocs’ o ‘stepping stones’ hacia una economía mundial abierta. El regionalismo abierto busca sincronizar los niveles global y regional, y la preocupación normativa es un sistema de comercio multilateral fluido y la ambigua noción de bienestar mundial.⁹⁴

⁹⁴ *Ibidem*, p. 8.

El regionalismo abierto es asociado al paradigma económico neoliberal, impulsado y alentado por las instituciones financieras internacionales y la comunidad de donantes occidentales. Mientras el regionalismo abierto es principalmente desarrollado para integrar al Sur en la economía global de acuerdo con la ideología neoliberal, la segunda categoría de reformulaciones del regionalismo económico ha sido elaborada en y para los países desarrollados, particularmente en Europa.

Alguna interacción también ha surgido entre economistas políticos y economistas, en la que no necesariamente rechazan las explicaciones de los otros, pero buscan complementar la “foto” con sus propias variables particulares. Desde el punto de vista de los economistas, la teorización más importante está hecha por los economistas que trascienden su propia disciplina para tomar en cuenta variables políticas, institucionales, e incluso de seguridad.

Las escuelas racionalistas mencionadas han tenido un profundo impacto en el estudio del regionalismo. Es difícil disputarles si han contribuido al entendimiento del regionalismo y los proyectos regionalistas tanto en el pasado como hoy día. Hay algunos desarrollos positivos en este campo, por ejemplo, un debate entre varios enfoques en diversos asuntos clave, particularmente la relación entre multilateralismo y regionalismo, y la ampliación y profundización de los acuerdos regionales.

Los enfoques racionalistas han aportado valiosas explicaciones sobre el regionalismo, pero continúan siendo criticados por esas aportaciones y por su lógica positivista de investigación que implica una preocupación con la metodología del regionalismo más que una preocupación sistemática por las circunstancias socio-económicas, el contexto histórico en el cual ocurre el regionalismo, y la posición particular de Estados y regiones en una perspectiva global.

Lo anterior es problemático ya que sus supuestos ontológicos y teóricos tales como la noción de Estados unitarios, la función de regulación de las organizaciones regionales, y la integración económica comercial y políticamente dirigida, se derivan de países desarrollados en general, y de Europa en particular. No se reflexiona seriamente sobre si los Estados y las organizaciones regionales pueden actuar de acuerdo a dinámicas diferentes, o si éstas existen para propósitos diferentes en otras partes del mundo,

especialmente si están situadas en posiciones radicalmente distintas en la economía política global.

Contienen una visión del mundo donde el regionalismo debe estar diseñado para hacer más fluido el proyecto político de Occidente y las disfunciones inherentes en la economía global o en el sistema de seguridad. También presuponen que el regionalismo (eficiente) ocurre primordialmente en los países desarrollados. Además de una estrecha selección empírica, el problema descansa, generalmente hablando, en que las mismas suposiciones y conceptualizaciones que provienen de una lectura particular de la integración europea ha influenciado la descripción y ‘recetas’ del regionalismo en el resto del mundo. Estas escuelas son intraparadigmáticas, introvertidas, ignorantes de los enfoques reflexivos y críticos, e incluso irrelevantes para gran parte del regionalismo que ocurre fuera de Europa Occidental y América del Norte.⁹⁵

2.3.2 Visiones críticas/reflectivistas y constructivistas y el papel de la sociedad, las ideas y la identidad

Con algunas excepciones, la discusión sobre el regionalismo es abrumadoramente dominada por la ortodoxia teórica y un enfoque empírico en Europa, y más recientemente en América del Norte y Asia-Pacífico. La aplicabilidad global de las teorías en el ámbito está severamente restringida, lo cual impide un entendimiento de las complejidades del regionalismo contemporáneo. Por ello existe una necesidad de repensar el fenómeno del regionalismo.

Los enfoques críticos del regionalismo han surgido en respuesta a las deficiencias de los enfoques racionalistas, y se han desarrollado desde mediados de la década de los noventa. Su ambición es abrir una amplia y profunda comprensión interdisciplinaria, holística, crítica y reflexiva de lo que caracteriza a los procesos de regionalización en una perspectiva global.

Estos enfoques retan el punto de vista del Estado como actor unitario y más importante, la anticipada importancia de las organizaciones regionales, y la apertura del comercio

⁹⁵ *Ibidem*, pp. 2, 10.

como la panacea del desarrollo económico. En ese esfuerzo se integran la regionalización “desde abajo” y “desde arriba” tanto en sus aspectos formales como informales, en el mismo marco analítico. Además, proclaman un mejor entendimiento de la relación entre globalización y regionalización, lo que previene que la primera sea reproducida simplemente como un proyecto occidental.

Los enfoques críticos rechazan las reivindicaciones de que el regionalismo sucede primordialmente en los países desarrollados, y que para tener éxito debe ser conducido principalmente por organizaciones regionales intergubernamentales formales y/o en la esfera económica. Los enfoques críticos enfatizan la naturaleza compleja y multidimensional del regionalismo de hoy día, y que el Estado así como el mercado y los actores sociales se reúnen en modos híbridos de redes y de gobernanza persiguiendo la regionalización con gran cantidad de motivos distintos, y no necesariamente compatibles.

Los enfoques críticos retan la ontología, la epistemología, las premisas, así como la ortodoxia metodológica inherente a los enfoques dominantes, con objeto de capturar mejor la dinámica del regionalismo formal y real/informal que tiene lugar en el mundo, así como para evaluar las estructuras de poder prevalecientes y las pautas de dominación. Los enfoques críticos retan la rígida y frecuentemente problemática conceptualización de Estados, regiones y organizaciones regionales inherentes al neorrealismo y al institucionalismo liberal, así como la obsesión con las relaciones comerciales en la teoría de integración económica. Desde un punto de vista empírico, los enfoques críticos no están predispuestos a favor de un tipo particular de regionalismo en los países desarrollados, y buscan trascender la dicotomía entre actores estatales y no estatales a favor de coaliciones de actores diversos, de redes y de modos de gobernanza regional, tomando en cuenta la variable del desarrollo.⁹⁶

El nuevo pensamiento descansa en una amplia gama de beneficios y presunciones menos restrictivos que sus predecesores, y por ello podría ser relevante en una perspectiva global. La teorización reformulada trasciende el casi exclusivo marco del regionalismo abierto de políticas de comercio discriminatorias a favor de un ámbito más

⁹⁶ *Ibidem*, pp. 16, 24.

amplio de beneficios económicos dinámicos y no ortodoxos. Esos beneficios incluyen la creación de inversión nacional y extranjera, la creación de empleo y producción, la estabilidad y la credibilidad político-económico-social, las economías de escala, evitar los costos de no integrarse, el desarrollo de infraestructura y otros servicios, así como la transformación estructural. Está construido sobre la base de factores de distorsión, mercados de bienes y estructuras de producción, fallas de mercado y de gobierno, costos de transporte, información y competencia asimétrica e imperfecta, externalidades, etc.

Las vertientes críticas identifican al regionalismo con la idea de una forma de gobierno global, definiéndolo como un conjunto de procedimientos y prácticas que se desarrollan en el plano regional destinados a coordinar, de manera articulada y no jerárquica, cuestiones políticas, económicas y sociales, antes adscritas al ámbito del Estado nacional.

Las conexiones entre las dimensiones del sistema internacional, las fuerzas sociales domésticas y los procesos globales de cambio político y económico posibilitan que los actores sean capaces de moverse más allá de las estrategias convencionales para preservar la seguridad nacional y el orden internacional.

Los Estados aún constituyen unidades sumamente importantes de poder político, pero no se desconoce la emergencia de nuevos actores en el escenario internacional, de diferente naturaleza y apoyados en diferentes procesos sociales, así como la diversificación de los objetivos buscados, la creciente complejidad de las formas de interacción, y la creación de instituciones internacionales a partir de las cuales la acción tiene lugar. Las cuestiones de identidad, valores, intersubjetividad, patrones estables de conducta, pretenden ofrecer explicaciones alternativas a la significación clásica de anarquía, equilibrio de poder, y nuevas perspectivas de cambio en la política mundial. La manera en que las identidades son construidas, cuáles normas y prácticas acompañan su reproducción y cómo estas dos dimensiones se construyen mutuamente, constituyen el núcleo de sus investigaciones.⁹⁷

Partiendo del supuesto de que las identidades son, potencialmente, parte de las prácticas constitutivas de los Estados, y de que estos, a su vez, al reunir diferentes identidades,

⁹⁷ Sonia de Camargo, *op. cit.*, p. 68-69.

toman la forma de diferentes actores en la arena internacional, se proponen entender de qué manera se inscriben en la política mundial fenómenos como el nacionalismo, la etnia, el género, la religión, la sexualidad y otras comunidades formadas intersubjetivamente.

Se da un particular énfasis a la reestructuración del orden global, y a un conjunto de temas tales como la internacionalización del Estado, los procesos de regionalización, las fracturas sociales, el surgimiento de nuevos actores, la formación de nuevas identidades, y la relación entre internacionalización y exclusión. Dichos temas son visualizados como un conjunto de procesos político-sociales, articulados entre sí, que se desenvuelven en diferentes contextos (local, regional, global), y como esferas interrelacionadas de la acción humana colectiva, es decir, la producción, las formas de Estado y el orden mundial.

2.3.2.1 Teoría Crítica

En respuesta a la preocupación convencional con las definiciones materialistas del poder, este enfoque sigue la teoría de Robert W. Cox. Se fundamenta en un compromiso por integrar las dimensiones interna e internacional, así como la estructura y el agente, en un marco coherente, que introduce ideas que desde su punto de vista le permiten a los analistas capturar la esencia de la hegemonía.

Para los exponentes de este enfoque, los lazos económicos alrededor del mundo son fundamentales; la fuerza dominante en la era contemporánea es la globalización. El Estado y el sistema estatal se encuentran en el núcleo del análisis de la política mundial, pero al lado de numerosos actores no estatales. La territorialidad y la supraterritorialidad coexisten en compleja interrelación. Su núcleo es el rechazo a la idea de que un sentido adecuado de estructura de sistema puede ser captado por Estados privilegiados.⁹⁸

Reconoce el papel independiente de las entidades transnacionales, como las empresas, y las ONG de diversos tipos, y de las organizaciones intergubernamentales y los

⁹⁸ Barry Buzan, *The Implications of September 11 for the Study of International Relations*, for Conference on the Research Agenda in International Politics in the Aftermath of September 11th, Stockholm, April 10-11, 2002, p. 3.

regímenes. La soberanía territorial ha sido redefinida e incluso trascendida por redes de interacción que involucran a actores de diferentes tipos y a diferentes niveles. El Estado es frecuentemente un actor en dichas redes, pero no necesariamente ni usualmente las controla, y se encuentra cada vez más dentro de ellas.

Su blanco principal es la relación entre la globalización, la regionalización, y el desarrollo de un orden mundial, que indica una estructura con una duración limitada en el tiempo. Se enfatiza que la globalización y el poder ideológico, o incluso el triunfo del capitalismo, han establecido un nuevo contexto en el cual el regionalismo tiene que ser repensado. La cuestión central en este nuevo contexto es la medida en la cual los Estados (y particularmente los complejos estado/sociedad) responden a la globalización al construir esquemas regionalistas.

Contrariamente a los temores realistas de que el regionalismo conduce a una nueva era de guerras comerciales, e incluso al conflicto militar entre las grandes potencias, este enfoque reclama que el regionalismo actual, que es abierto, vincula y refuerza la globalización económica. El regionalismo es una forma de gestionar el orden mundial. Los proyectos regionalistas no intentan rivalizar con el proyecto globalista, sino que emergen como una vía para ayudar a lograrlo en un mundo donde ya no hay un solo Estado con la autoridad y la capacidad de imponer su liderazgo.⁹⁹

Las nuevas formas de regionalismo son construcciones del libre comercio global incentivadas por los Estados para proteger su autonomía política con respecto a las fuerzas de mercado, y para buscar soluciones cooperativas a diversos problemas. El regionalismo ayuda a crear un nuevo equilibrio en política que protege a los involucrados contra los efectos negativos de la globalización.¹⁰⁰

Los Estados se ven presionados por distintos grupos internos para adoptar estrategias ofensivas en el mercado mundial a fin de ayudar a las industrias nacionales a obtener un mejor posicionamiento en los mercados extranjeros, y para instrumentar medidas que protejan a las empresas de la competencia internacional. El regionalismo es percibido como una forma en la cual la autonomía de los Estados se subordina a los intereses de los propietarios de las empresas y del capital, en tanto enfatizan la desregulación

⁹⁹ Andrew Gamble and Anthony Payne, "The World Order Approach", en Fredrik Söderbaum and Timothy M. Shaw, *op. cit.*, pp. 49, 51-53.

¹⁰⁰ Wil Hout, *op. cit.*, pp. 25-27.

económica, el combate a la inflación, y el recorte del gasto gubernamental y a sus actividades. El regionalismo provee un mecanismo de inserción a la economía global, pero también sirve de mecanismo para globalizar la ideología neoliberal que define la forma y dirección de políticas subregionales escogidas para esa inserción.¹⁰¹

Este enfoque es escéptico con mucho de lo que realmente existe del regionalismo y de los motivos subyacentes de los actores que lo impulsan. Sus proponentes reclaman que el regionalismo se origina en discusiones y negociaciones en las élites políticas en los países desarrollados, y que esto es parte del poder hegemónico del capitalismo de libre mercado y de democracia liberal. Afirma que la cooperación es fundamentalmente un proceso dirigido por una élite, utilizado frecuentemente para gestionar la cooperación, y para contener la oposición popular con respecto al tipo de políticas y economía neoliberales que en sí mismo representa. Por ello, el regionalismo es parte y refuerzo del orden hegemónico prevaleciente, basado en el proyecto neoliberal, existiendo poca evidencia que sugiera que las nuevas identidades están retando a las viejas, o que las barreras culturales y estereotipos se están rompiendo.¹⁰²

Los acuerdos regionalistas son entonces instrumentos que promueven los intereses de distintos complejos estatales-sociales, notablemente los de Estados Unidos, Europa Occidental y Japón. Asimismo, son herramientas para lograr la hegemonía regional de los principios económicos neoliberales al disciplinar a Estados, grupos privados, y actores sociales para que suscriban los principios de desregulación e interferencia estatal limitada en la actividad económica.¹⁰³

Se argumenta que, a menos que sean atendidas las cuestiones de la desigualdad y el desarrollo no uniforme, los proyectos regionalistas son candidatos a liderar los crecientes problemas de polarización dentro y entre las regiones. Existe un potencial de que estos proyectos regionales mitiguen los efectos negativos de la globalización y contribuyan a una nueva era de regulación social y comunitaria, especialmente si son gestionados de forma inteligente y abierta a las influencias e intereses de la sociedad civil y los sectores laborales en un sentido amplio. De cualquier manera, las élites han concebido esos proyectos regionales presionados desde fuera y con poco

¹⁰¹ Citado en *Ibidem*, pp. 22-23.

¹⁰² Fredrik Söderbaum, *Rethinking the New Regionalism...*, p. 12.

¹⁰³ Wil Hout, *op. cit.*, p. 24.

involucramiento popular. Si el regionalismo continúa utilizando la cara pública de la cooperación internacional para enmascarar las necesidades de unos cuantos intereses privados, particularmente entre la élite, es candidato a convertirse en uno de los blancos de cualquier reto radical futuro a la civilización capitalista.¹⁰⁴

2.3.2.2 Cosmopolitismo

Las comunidades políticas y los Estados importan, pero no son los únicos. Los Estados son concebidos como vehículos de ayuda para la regulación pública efectiva, la libertad y la justicia social, pero no deben considerarse como privilegiados, ontológicamente hablando. Las unidades últimas de preocupación moral son los seres humanos individuales, no los Estados u otras formas particulares de asociación humana, ninguna persona vale más que otra y por eso debe disfrutar del tratamiento imparcial de sus reivindicaciones.¹⁰⁵

Esos principios de individualismo igualitario han encontrado expresión directa en iniciativas institucionales y legales como la Declaración de Derechos Humanos de Naciones Unidas y son parte de del trabajo de agencias tales como UNICEF, UNESCO, OMS, así como de ONG tales como Save the Children y Greenpeace. No obstante, no forman parte del mundo conceptual de la mayoría de los gobernantes y no han generado estructuras suficientemente arraigadas de regulación y rendición de cuentas a niveles nacional, regional y global. Cabe decir que en los dos últimos niveles, en particular, no ha habido compromisos para establecer instituciones con los recursos e influencia necesarios para desarrollar objetivos cosmopolitas de manera eficaz.

Esta perspectiva reconoce las complejas estructuras de un mundo interconectado, y percibe que ciertos temas se ajustan mejor a esferas políticas delimitadas espacialmente (la ciudad, el Estado, la región), mientras en otros, como el medio ambiente, la salud y

¹⁰⁴ Fredrik Söderbaum, *Rethinking the New Regionalism...*, pp. 12-13.

¹⁰⁵ David Held, "From Executive to Cosmopolitan Multilateralism", en David Held and Mathias Koenig-Archibugi (eds.), *Taming Globalization. Frontiers of Governance*, Polity, Cambridge/Oxford/Malden, 2003, pp. 167-169.

la regulación económica mundiales, se requieren instituciones más amplias para abordarlos.¹⁰⁶

El reconocer una división de poderes y competencias a diferentes niveles de acción política no niega que las disputas sobre la jurisdicción apropiada para gestionar temas públicos particulares sean intensas, pero es mejor que ocurran en un marco público transparente que en otro dirimido por los intereses geopolíticos, o por las organizaciones basadas en el mercado, para resolverlos.

Los acuerdos regionales tienen un papel importante en la gobernanza de la economía política internacional, al lado de los intentos sub-nacionales, nacionales y multilaterales de regulación. La política y el Estado continúan siendo objetos de estudio altamente relevantes. La regulación de los mercados sigue siendo necesaria ya que el incremento de la internacionalización ha producido un nivel más alto de interdependencia, y ha incrementado la necesidad de coordinación política internacional.¹⁰⁷

La creación de capacidad ejecutiva, legislativa y administrativa para complementar los esfuerzos locales y nacionales para consolidar una política cosmopolita involucran también al nivel regional, en particular el papel de los parlamentos regionales y las estructuras de gobernanza regional, incluyendo nuevas y reforzadas instituciones financieras, enfocadas en problemas regionales y a retos que los Estados no pueden resolver por sí solos.¹⁰⁸

El desarrollo de formas de regionalismo político, un grupo geográfico de Estados contiguos que comparten atributos comunes y conexiones históricas y culturales, que tienen niveles significativos de interacción política, y que disfrutan de cooperación institucionalizada a través de una estructura multilateral formal y/o un diálogo institucionalizado en cuestiones de seguridad, así como la diplomacia interregional, es íntegramente compatibles con el cosmopolitismo.¹⁰⁹

¹⁰⁶ *Ibidem*, pp. 173-174.

¹⁰⁷ Wil Hout, *op. cit.*, pp. 24-27.

¹⁰⁸ David Held, *op. cit.*, p. 176; y David Held, *Un pacto global. La alternativa socialdemócrata al Consenso de Washington*, Traducción de Jesús Cuellar Menezo, Taurus, Madrid, 2005, p. 100.

¹⁰⁹ David Held, Anthony G. McGrew, David Goldblatt, and Jonathan Perraton, *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*, Polity, Cambridge and Oxford, 1999, pp. 74-77.

El cosmopolitismo no aboga por la disminución del poder y de la capacidad del Estado *per se*, sino por desarrollar instituciones políticas en los niveles regional y global, como un complemento necesario de aquellas del Estado. Por eso, el desarrollo de la capacidad del Estado es una tarea urgente para muchos países, así como la creación de capacidad política en otros lugares.

2.3.2.3 Enfoque del Nuevo Regionalismo

Éste parte de la proposición de que para entender el regionalismo actual, es esencial darse cuenta de que estamos frente a un fenómeno cualitativamente distinto. Está teniendo lugar en un nuevo contexto y con un nuevo contenido. El nuevo regionalismo necesita relacionarse con la actual transformación de un mundo que no es bipolar, y en el cual la globalización es uno de los principales retos. Las regiones no se forman en el vacío.

La globalización y la regionalización están íntimamente conectadas, y por ello deben ser entendidas en el mismo marco, trazando conjuntamente el orden mundial emergente. Contrariamente a la preocupación de las teorías racionalistas con definiciones rígidas y estáticas de regiones y Estados, el enfoque de nuevo regionalismo es más ecléctico y está más preocupado con los procesos y las consecuencias de la regionalización en diversos ámbitos de actividad y a varios niveles. No sugiere que las regiones sean unitarias u homogéneas.

En cambio existen muchas variedades de subsistemas regionales con diferentes grados de “regionnes” (regionalidad). No hay regiones “naturales” o “dadas”, sino que son construidas, deconstruidas y reconstruidas –intencionalmente o no- en el proceso de la transformación global, por la acción humana colectiva, y por la formación de identidades. El regionalismo es un fenómeno heterogéneo, comprensivo, multidimensional, que tiene lugar en diversos sectores y es frecuentemente “empujado” (o construido) por una variedad de actores del Estado, el mercado, y la sociedad, y externos, dentro y fuera de las organizaciones regionales. Es probable que experimentemos la regionalización a varias velocidades y en varios sectores, así como

la regionalización y la desregionalización ocurriendo al mismo tiempo, y quizá en varios sectores y áreas.¹¹⁰

Comparte algunas características comunes con el enfoque de teoría crítica, especialmente el compromiso con la economía política internacional crítica y el cuestionamiento a la metodología racionalista. Igual que en el enfoque de teoría crítica, ve a la globalización económica como una fuerza poderosa, y en alguna de sus dimensiones irreversible, con profundas implicaciones para el regionalismo. Ambos enfoques ven a la globalización económica como un proceso altamente desigual, y ambos buscan revelar las relaciones de poder tras este gran proceso.

Pero mientras que el enfoque de teoría crítica ve al regionalismo como una manifestación de la globalización económica y las formas prevalecientes de hegemonía (por ejemplo el regionalismo abierto), el enfoque del nuevo regionalismo es más entusiasta con respecto al fenómeno regional ya que propone que debe ser visto como el regreso a la política en el mundo globalizado:

“In the theory of economic history associated with Karl Polanyi, an expansion and deepening of the market is supposedly followed by a political intervention ‘in defence of society’; the expansion of market exchange constituting the *first*, and the societal response the *second* movement, together making ‘the double movement’... Contemporary economic globalization can be seen as an effort to institutionalize the market system on a global scale (and) the trends towards the creation of regional formations throughout the world can be seen as one political attempt (among others) to manage the social turbulence implied in such a radical deregulation, unprecedented in terms of its global scope”.¹¹¹

El fenómeno actual del regionalismo puede ser visto entonces como una manifestación del segundo movimiento; es decir, de la protección de la sociedad, en el nivel de macroregión; como una reacción política contra la expansión del mercado global que ganó *momentum* en los años ochenta, con lo que se puede hablar de una “Segunda Gran Transformación”.

¹¹⁰ Björn Hettne, “The New Regionalism Revisited...”, pp. 26-28.

¹¹¹ *Ibidem*, pp. 31-32.

Una posible forma en la que la política puede regresar es un orden neo-Westfaliano reformado, gestionado por un sistema de Naciones Unidas reconstituido, o bien por un concierto organizado de potencias dominantes.¹¹²

Pero el nuevo regionalismo no sólo puede ser parte de una pauta de gobernanza neo-Westfaliana, sino también de una post- Westfaliana, en tanto se erija como una manera de superar la contradicción entre el obsoleto enfoque del Estado-nación y la inmadurez de la globalización depredadora. Constituiría la base para un sistema en el que el nivel transnacional predomine y en el que el sistema de Estados sea reemplazado o complementado por un orden regionalizado de bloques políticos, por un multilateralismo regional o un multiregionalismo que rechaza la hegemonía cultural y acepta un orden mundial reconstruido para acomodar las aspiraciones e identidades intercivilizacionales.¹¹³

Otra diferencia con el enfoque de teoría crítica es que el del nuevo regionalismo tiene una interpretación diferente del papel del Estado. En contraste con el énfasis del enfoque de teoría crítica con respecto a los proyectos regionalistas dirigidos por el Estado, el del nuevo regionalismo enfatiza la debilitada capacidad del Estado en funciones redistributivas a nivel nacional y en complejos particulares estado-sociedad.

El enfoque del nuevo regionalismo extiende las ideas de Polanyi sobre el papel político potencial de la sociedad civil como una vía para protegerse de los más desposeídos. No sólo las redes y proyectos regionales económicos, sino también los sociales y culturales pueden desarrollarse más rápidamente que aquellos proyectos formales dirigidos por los Estados. Desde esta perspectiva, es particularmente importante identificar y fomentar a las fuerzas contrarias y los agentes de transformación en el contexto de la globalización. Esto significa aprovechar la alternativa de formas de identidad cultural y auto-organización regional desde abajo, tales como las fuerzas pro-democráticas, los movimientos de mujeres, medioambientalistas, y demás. Al final, las posibilidades y limitaciones de un regionalismo con facultades de transformación descansan en la fuerza de sus vínculos con la sociedad civil.¹¹⁴

¹¹² *Ibidem*, p. 34.

¹¹³ *Ibidem*, p. 36-37.

¹¹⁴ Fredrik Söderbaum, *Rethinking the New Regionalism...*, p. 14.

2.3.2.4 Nuevos Regionalismos/Nuevo Realismo

Tales teóricos reconocen las contribuciones hechas por el enfoque del nuevo regionalismo y por otros enfoques críticos en este campo, pero buscan reivindicar el desarrollo de uno más orientado a los agentes y a la naturaleza contradictoria de los regionalismos informales “desde abajo”, lo cual debería proveer una mejor comprensión de las multiplicidades, complejidades, contradicciones, y diversidades de las regiones, y de los procesos de regionalización.

La etiqueta “regionalismos” alude a la naturaleza pluralista del fenómeno regional, más que a la “singularidad” de otros enfoques. Aunque nunca se ha definido en los textos, la etiqueta “realista” se refiere a que es la versión más apegada a la realidad de los regionalismos en el Sur, entre otras cosas se refleja en la llamada a reentablar una relación (o restablecer un compromiso) con las organizaciones regionales de acuerdo a las “realidades” de las estructuras subyacentes de las regiones. La etiqueta “realista” es deliberadamente definido en términos generales, porque tiene que significar un estado de la mente, una manera de pensar que fomenta la innovación y no la cerrazón.¹¹⁵

En común con los otros dos enfoques críticos analizados, el de los nuevos regionalismos pone un fuerte énfasis en la comprensión de los resultados de los nexos entre globalización y regionalización como productos de diversidad y no de uniformidad, causando impactos diferentes y desiguales no sólo entre los países y regiones, sino quizá incluso más dentro de ellos (as). Se reivindica que dichos nexos han creado un gran rango de pautas diversificadas y complejas de interacciones y respuestas en los niveles local, nacional, regional e internacional.

Algunas personas y países han ganado mucho en tanto que para otras comunidades ha significado un mayor empobrecimiento, desigualdad, inseguridad laboral, debilitamiento de instituciones y de sistemas de ayuda social, así como la erosión de identidades y valores establecidos. Por eso, a lo que estamos confrontados es con la yuxtaposición, a procesos contradictorios y a la cooperación y el conflicto simultáneamente, entretejidos en corrientes de ideas, identidades, y recursos más

¹¹⁵ Morten Bøås, Marianne H. Marchand and Timothy M. Shaw, “The weave-world: regionalisms in the south in the new millennium”, en *Third World Quarterly*, Vol. 20, No. 5, October 1999, p. 1070; y Fredrik Söderbaum, *Rethinking the New Regionalism...*, p. 15.

tangibles. Esto es el *entrelazado mundo de la regionalización y la globalización en los albores del siguiente milenio*.¹¹⁶

La cuestión de la identidad y el sentimiento de “pertenencia” están presentes en los procesos regionales, lo que, si por un lado puede constituir un elemento de mayor cohesión, por otro puede resultar en una mayor incomprensión y dificultad de aceptación del “otro”, creándose bolsones de discriminación y de exclusión en el propio espacio regionalizado.

Este enfoque pone énfasis en una multitud de actores regionalizadores, guiados por diferentes visiones, valores e ideas, lo cual conlleva a una coexistencia de varios proyectos regionales yuxtapuestos, cruzados, y frecuentemente contradictorios. Deben hacerse deliberados esfuerzos por analizar de qué forma los procesos formales de regionalización interactúan con aquellos que son informales, y un primer paso para ello es trazar el mapa no sólo de las relaciones y de los varios papeles que juegan el Estado, las empresas y las comunidades en los procesos de regionalización formal, sino también de la intersección entre el mismo grupo de actores en un ámbito más turbio de regionalización informal.¹¹⁷

Lo que diferencia a este enfoque de los otros es su deliberada atención en la acumulación regionalizada de riqueza a través de las cadenas y redes de producción y materias primas como una de las fuerzas que impulsan la regionalización, ya que la estructura del orden mundial está compuesta por intrincadas redes multipolares, alianzas estratégicas y mercados altamente flexibles. Además, en cuanto a los nexos formales e informales en términos de regionalismos con infinidad de actores, se presta particular atención a los nuevos temas de seguridad que desafían el tipo de contención fácil, tales como las drogas, las bandas, las armas y la migración.¹¹⁸

¹¹⁶ Morten Bøås, Marianne H. Marchand and Timothy M. Shaw, “The weave-world: regionalisms in the south in the new millennium...”, pp. 1062-1063. *Cursivas en el original.*

¹¹⁷ Marianne H. Marchand, Morten Bøås and Timothy M. Shaw, “The political economy of new regionalisms”, en *Third World Quarterly*, Vol. 20, No. 5, October 1999, pp. 903-904.

¹¹⁸ *Ibidem*, pp. 904-905.

Es imposible hablar de regionalización y/o de regionalismo como un proceso o proyecto unidimensional y predecible, y dejar de considerar la economía informal o las actividades de la gente ordinaria, no siempre carente de poder:

“We are only too often blindfolded by the ways we are taught to look at the Western world that we refuse to see what is obviously present there as well”.¹¹⁹

Como hemos visto, los enfoques críticos tienen en común la correcta distinción entre actores estatales y no estatales integrándolos en el mismo esquema, pero todavía existe la tendencia de favorecer a unos o a otros en el análisis. Los enfoques de orden mundial y de nuevos regionalismos tienen una comprensión radicalmente diferente del papel y las capacidades de los actores estatales y no estatales, mientras que el nuevo regionalismo tiende a flotar alrededor de algún lugar intermedio. De cualquier forma, en el mundo real ambos tipos de actores se agrupan en redes y modos específicos de gobernanza.

Subrayan que gran parte del regionalismo actual no está bien reflejado por los conceptos de organizaciones regionales y de proyectos regionales dirigidos por los Estados, pero aún así, no pueden evitar los supuestos *a priori* respecto a quién es el actor dominante o el guía en el proceso de regionalización, en vez de someterlo a la investigación empírica. Se reconoce que hay un importante registro empírico que apoya el punto de vista de que el regionalismo actual está construido por el Estado, el mercado, la sociedad, así como por actores externos, pero aún hace falta no excluir *a priori* ni suponer que ciertos actores están por delante en la investigación, lo que en muchos casos favorece al Estado.

Consideran una perspectiva más integral y lúcida de la relación entre la regionalización y la globalización, así como del multilateralismo, superando la tendencia de los enfoques racionalistas a analizarlos de conformidad con un punto de vista ideológico particular, de tomar los citados fenómenos como dados y en general como positivos, y de identificar el propósito principal del regionalismo y la regionalización en la función de suavizar los problemas que surgen en un orden internacional que privilegia a unos cuantos.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 904.

Los enfoques críticos reconocen que la diversidad de las relaciones entre globalización y regionalización dependen de un rango de variables diversas tales como la posición de la región en la economía mundial, la política y la economía de diversos esquemas regionales, el tipo de proyectos regionalistas, así como los diferentes tipos de Estados involucrados, y la distribución del trabajo y del poder regional interna en la región.

Otro punto a su favor es que se han movido más allá del tradicional enfoque Westfaliano de Estado, soberanía, supranacionalidad e intergubernamentalismo, hacia uno basado en la relación entre el Estado y los actores no estatales, y el hecho de que están frecuentemente agrupados o entrelazados en una variedad de modos de gobernanza regional, de redes y de coaliciones regionales.

La evaluación en términos más complejos de las funciones que el Estado ha asumido, desbordando las que tradicionalmente le eran propias, reorganizándose, ha asumido, y en las cuales también contribuyen los actores no estatales, configurando incluso nuevos modos de gobernanza y redes, ha sido un paso importante. Ha permitido trascender el enfoque de la actividad gubernamental para incluir aspectos privados e informales de la gobernanza y las redes en el mismo esquema, porque ni siquiera los gobiernos están trabajando siempre en estructuras formales, y no siempre satisfaciendo intereses públicos.

Es de esperar que se preste cada vez más atención a la rica variedad de formas de gobernanza regional y redes regionales que están emergiendo en la economía política global contemporánea, tales como la gobernanza multinivel, de microregiones y de las redes en Europa, y la gobernanza de “hub-and-spokes” en América del Norte, entre otras.¹²⁰

Desde el punto de vista de Söderbaum, aunque los enfoques críticos han hecho un buen trabajo al cuestionar las estructuras de poder y las pautas de dominación existentes, hay otros elementos que reforzarían los estudios del regionalismo contemporáneo: un análisis comparativo con una amplia base de casos, la reconceptualización del

¹²⁰ Fredrik Söderbaum, *Rethinking the New Regionalism...*, p. 20.

regionalismo en términos de modalidades de gobernanza regional y de redes regionales, así como una mayor orientación al contenido del desarrollo más que a la forma, lo que en gran medida significa trascender el desarrollo nacional a favor de un objetivo de desarrollo humano como preocupación universal.¹²¹

2.4 Nuevo Regionalismo, Interregionalismo y Transregionalismo como opciones para un orden internacional más equilibrado

Las regiones no sólo se estructuran conforme a su funcionamiento interno, sino también con respecto a la manera en que se relacionan con el mundo exterior. Esos factores externos que influyen en la cooperación regional pueden provenir de Estados extraregionales, potencias en particular, pero también de otras regiones o subsistemas regionales.

Como la regionalización tiene lugar en diversos niveles del sistema mundial, como un todo, en el nivel de la estructura interna de una sola región, y en el nivel de las relaciones interregionales, no es posible afirmar cuál de esos niveles ocurre primero o cuál es el más importante.

El impacto de los grupos regionales en el desarrollo del regionalismo ha sido estudiado sobre todo en cuanto a un prototipo de regionalismo que sirve a otras regiones del mundo como modelo, bien para ser imitado o para ser evitado. No obstante, el papel de las interacciones interregionales ha sido descuidado, así como el de las relaciones entre regionalismo e interregionalismo.¹²²

Durante el periodo de Guerra Fría, las relaciones interregionales prácticamente se circunscribían a los diálogos grupo a grupo de la Comunidad Europea con otros grupos regionales. Desde que terminara este periodo, las relaciones interregionales han llamado la atención de académicos y de políticos, al igual que el nuevo regionalismo. En ambos temas se han concentrado en los estudios de caso en el contexto de América del Norte, Europa Occidental y de Asia Oriental.

¹²¹ *Ibidem*, pp. 18-25.

¹²² Heiner Hänggi, *Interregionalism: empirical and theoretical perspectives*, Paper prepared for the workshop “Dollars, Democracy and Trade: External Influence on Economic Integration in the Americas”, The Pacific Council on International Policy, Los Angeles/The Center for Applied Policy Research, Munich, Los Angeles, CA, May 18, 2000, p. 2.

El nuevo regionalismo ha impulsado la construcción de espacios para la concertación de políticas que reconocen la importancia de la participación de los actores no estatales en tal esfuerzo, en particular las empresas multinacionales y las ONG.

A pesar de que está bastante difundida la hipótesis de que las experiencias actuales de regionalismo representan formas de gobernabilidad multilateral o transnacional, cuya realización se muestra más fácil que en los procesos globales, ésta también se ha visto muy cuestionada.

El debate sobre las repercusiones del regionalismo no ha terminado aún. La regionalización es un elemento de la arquitectura global común que puede crear mecanismos legales adicionales y efectivos para aplicar los instrumentos de cooperación, y que ofrece mayor alcance de acción para actores regionales, no sólo para la superpotencia. Además de generar un nuevo sentimiento de autoconfianza, puede ensanchar el margen de maniobra de los gobiernos en varios ámbitos de política.

Los procesos de regionalización pueden ser vistos como complementarios entre sí en lo que respecta al sistema global, y mutuamente sujetos a modificaciones en el curso de la formación del nuevo orden mundial. Lo anterior porque funcionan como sistemas de regulación de las relaciones políticas y económicas, y de las transacciones entre actores y agentes que, aún teniendo sus raíces ancladas en el espacio nacional, ampliarían sus horizontes, incorporando perspectivas, lealtades, formas de conducta, y acciones compatibles con las de sus socios regionales.¹²³

El mundo continúa siendo gobernable, pero no por los medios que se han convertido en tradicionales como el manejo de las crisis que es reactivo, esporádico, y desvinculado de la realidad, en muchos casos, por no partir de un enfoque integral ni participativo.

Generar cooperación nunca ha sido un proceso automático, requiere de instrumentos específicos además de voluntad política. Los actores involucrados en los diferentes niveles, local, nacional, regional y global deben cooperar muy estrechamente.

¹²³ Sonia de Camargo, *op. cit.*, p. 72.

En la configuración de una nueva agenda internacional y de creación de estructuras adecuadas para la gobernanza global, las regiones pueden tener un papel. El surgimiento de nuevos actores, como las regiones, repercute con fuerza en el esquema multilateral vigente, al igual que sus interrelaciones que pueden perseguir diferentes objetivos:

It is also becoming more and more clear that global governance must build on viable regional governance structures. On the one hand, regional integration projects are a good exercise in transboundary cooperation and compromise, the keys to governing in the multilevel system of a global governance architecture. On the other hand, regionalization works counter to any exaggerated centralization of a politics intent on building and widening global institutions, a development that must inevitably give rise to problems of legitimacy and effectiveness.¹²⁴

Pero esas relaciones interregionales han sido investigadas, en la mayoría de los casos, sólo de manera descriptiva, carente de una dimensión comparativa, y sin contemplar el alcance que estas puedan tener en las estructuras emergentes de la gobernanza global. Por ello, es necesario ampliar la base empírica de la investigación sobre interregionalismo. Construir, a través de estudios de caso sistemáticos, una plataforma de análisis comparativo; y avanzar hacia un tratamiento teórico más integral del tema cuya relevancia incluso se ha cuestionado. La gran diversidad de relaciones externas ha provocado que se ponga en tela de juicio si el interregionalismo debe ser visto más en términos de cantidad que de calidad.¹²⁵

2.4.1 Rasgos y Funciones de las relaciones interregionales

Aunque no hay una base conceptual común, existe cierta convergencia entre los académicos en cuanto al uso del término “interregionalismo” como uno de carácter genérico que cubre toda la gama de formatos que las regiones han creado para interactuar entre sí. Sin embargo, puede subdividirse en “bi-regionalismo” o “interregionalismo bilateral”, abarcando los diálogos grupo a grupo, y el “transregionalismo” que cubre los arreglos más difusos en los cuales los miembros, independientemente de un grado variable de coordinación intraregional, actúan

¹²⁴ Dirk Messner, “World Society-Structures and Trends”, en Paul Kennedy, Dirk Messner and Fran Nuscheler (eds.), *Global Trends & Global Governance*, Pluto Press/Development and Peace Foundation, London and Sterling, 2002, p. 59.

¹²⁵ Jürgen Rüländ, *Interregionalism in International Relations*, Conference Summary, Arnold-Bergstraesser-Institute, Freiburg, Germany, 31 January-1 February 2002, pp. 1-2.

frecuentemente a través de una capacidad individual, y en donde no necesariamente todos los miembros de una organización regional están representados.¹²⁶

Hänggi intenta definir al interregionalismo combinando las dos escuelas de pensamiento dominantes en Relaciones Internacionales; realismo e institucionalismo liberal; y considerando tanto las relaciones interregionales del pasado, que habían estado limitadas a los diálogos grupo a grupo de la Unión Europea con otras organizaciones regionales, como el hecho de que las relaciones interregionales en el contexto del Nuevo Regionalismo han tomado diferentes formas de acuerdos sueltos, informales, y multinivel, así como con membresía más difusa.¹²⁷

Por eso este autor, partiendo desde una perspectiva empírica, señala que los acuerdos interregionales pueden distinguirse como: a) relaciones entre grupos regionales; b) acuerdos birregionales y transregionales; e c) híbridos tales como relaciones entre grupos regionales y un país en solitario.¹²⁸

En la primera categoría se pueden señalar a las relaciones de diálogo grupo a grupo, como el diálogo de asociación entre la Comunidad, luego Unión Europea y la ASEAN. Estas relaciones están usualmente basadas en reuniones más o menos regulares a niveles ministerial y de altos funcionarios, y por el lanzamiento de programas y proyectos conjuntos. Generalmente se concentran en el intercambio de información y cooperación en áreas determinadas, en la mayoría de los casos en la esfera económica, frecuentemente en el comercio y la inversión. Pueden incluir algún elemento político como el diálogo sobre derechos humanos y democracia, y en algunos casos también se desenvuelven en el marco de acuerdos de cooperación.

Las relaciones entre grupos subregionales en la misma región (América Latina) como los vínculos entre el Mercosur y la Comunidad Andina no son considerados por Hänggi como relaciones interregionales, aunque es debatible.

¹²⁶ Jürgen Rüländ, "Interregionalism. An unfinished agenda", en Heiner Hänggi, Ralf Roloff, and Jürgen Rüländ (eds.), *Interregionalism and International Relations*, Routledge, London and New York, 2006, p. 298. En opinión de Rüländ, los "casos dudosos" tales como los diálogos entre organizaciones regionales y países individuales –usualmente grandes potencias y potencias regionales (por ejemplo el diálogo entre la Unión Europea con México), no deberían ser tratados como una forma de interregionalismo; para Heiner Hänggi, dichas relaciones son casi-interregionales, dependiendo de un contexto específico.

¹²⁷ Heiner Hänggi, *Interregionalism: empirical and theoretical perspectives...*, pp. 9, 11.

¹²⁸ *Ibidem*, p. 3.

Las relaciones birregionales y transregionales son un fenómeno más reciente que el de las relaciones entre grupos regionales. Están asociadas al contexto de la tríada Estados Unidos, Unión Europea y Japón, y a los vínculos entre las tres regiones económicas más importantes del mundo: América del Norte, Europa Occidental y Asia Oriental, aunque el fenómeno se ha extendido a otras regiones como América Latina y África.

La membresía en estos acuerdos es más difusa que en los diálogos grupo a grupo. No necesariamente coinciden con grupos regionales, y pueden incluir Estados miembros de más de dos regiones. Así, los Estados participan individualmente, aunque pueda haber algún grado de coordinación regional. Esa naturaleza de institucionalidad difusa ha provocado que el desacuerdo conceptual concierna particularmente al transregionalismo.¹²⁹

Como ejemplos se pueden citar APEC; como acuerdo transregional, ASEM; como acuerdo birregional, la Cumbre de Río Europa-América Latina (y las subsecuentes cumbres de Madrid, Guadalajara y Viena); como acuerdo birregional, la Cumbre de El Cairo África-Europa.

Están basados en reuniones de alto nivel, más o menos regulares, y por proyectos y programas conjuntos. Carecen de órganos institucionalizados, sólo APEC cuenta con una Secretaría en Singapur; su agenda se concentra en temas económicos, aunque también pueden incluir diálogo político y cooperación en otros ámbitos, como el socio-cultural, y la cooperación para el desarrollo.

Las relaciones entre grupos regionales y potencias son formas híbridas que pueden acercarse a las relaciones interregionales en aquellos casos donde la potencia tiene una posición dominante en su propia región, y pueden constituir un componente importante de los acuerdos birregionales o transregionales.

Como ejemplos tenemos, entre otros, los vínculos de la Unión Europea con Rusia, China, Japón, Corea, India, Estados Unidos, Canadá, México, Chile; y de ASEAN con Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, China, Japón, Corea, y Rusia.

¹²⁹ Jürgen Rüländ, *Inter- and Transregionalism: Remarks on the State of the Art of a New Research Agenda*, Paper prepared for the Workshop on Asia-Pacific Studies in Australia and Europe: a Research Agenda for the Future, Australian National University, 5-6 July, 2002, p. 4.

Las formas más nuevas de interregionalismo pueden ser explicadas por dos principales causas. En primer lugar, la necesidad de manejar la creciente interdependencia compleja en un mundo en el que la actividad económica (comercio, inversión, PIB) está concentrada en América del Norte, Europa Occidental y Asia Oriental, donde la regionalización también es más avanzada que en otras partes del mundo (explicación institucionalista-liberal). En segundo lugar, la necesidad de establecer equilibrios con el regionalismo en otras regiones, así como el interregionalismo entre otras regiones (explicación neorrealista).¹³⁰

La combinación de ambas motivaciones condujo a la creación de acuerdos interregionales en los años noventa en el círculo de la tríada (ASEM y la propuesta de un área de libre comercio transatlántica), así como al establecimiento de vínculos entre las regiones triádicas y las no-triádicas, aunque también han existido otras razones como su posición geoestratégica y su atractivo económico y de inversión, como en el caso de América Latina.

Las relaciones interregionales y transregionales varían en términos de los ámbitos que cubren. Las llamadas triádicas son más amplias en alcance y se abocan a más temáticas que las relaciones no triádicas, pero no tanto como las relaciones transnacionales.¹³¹

Más recientemente, Hänggi ha realizado otro acercamiento a su tipología de relaciones interregionales, basada también en el amplio espectro de casos empíricos, pero desde aquellos considerados como dudosos, tomando en cuenta, además, el uso del término en discursos académicos y políticos.

En el extremo “más bajo” del espectro se encuentran las relaciones entre organizaciones regionales (y grupos regionales) y terceros Estados en otras regiones, mismas que denomina casi-interregionales. En el extremo “más alto” del espectro se ubican las relaciones entre Estados, grupos de Estados, y organizaciones regionales de dos o más regiones, definidas como relaciones megaregionales. Ambos “extremos” del espectro son caracterizados como relaciones interregionales en sentido amplio, y en medio de ellos, las relaciones interregionales en sentido estrecho: organización regional con

¹³⁰ Heiner Hänggi, *Interregionalism: empirical and theoretical perspectives...*, pp. 9, 12.

¹³¹ Jürgen Rüländ, *Interregionalism in International Relations...*, p. 3.

organización regional; organización regional con grupo regional; y grupo regional con grupo regional.¹³²

Entre las relaciones casi-interregionales Hänggi enumera ejemplos en los que intervienen organizaciones regionales como ASEAN, la Unión Europea, el Grupo de Río, el Mercosur, y el Consejo de Europa, entre otros, teniendo como contrapartes a países como Japón, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Estados Unidos, China, Corea del Sur, Rusia, India, Pakistán, Sudáfrica, Indonesia, Tailandia, Chile, y México. En cuanto a las relaciones megaregionales, se enuncian, entre otros, APEC, OCSE, Cumbre de las Américas, y el Consejo de Asociación Euro-Atlántico.¹³³

En las relaciones entre dos organizaciones regionales destacan las existentes entre la Unión Europea con ASEAN, Comunidad Andina, SICA, SADC, Grupo de Río, CCG, Mercosur, y SAARC; así como las de ASEAN con EFTA, Mercosur, Grupo de Río, CCG, y SADC. Entre las relaciones de una organización regional con un grupo regional, están ASEM, África-Europa, y Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe, como las más representativas; y entre las relaciones entre dos grupos regionales, el Foro para la Cooperación Asia Oriental-América Latina.¹³⁴

La intensificación del nuevo regionalismo dentro de los centros clave de producción de la economía global (América del Norte, Europa Occidental y Asia Oriental) ha creado una necesidad de manejar y equilibrar sus relaciones y, por tanto, ha contribuido a intensificar las relaciones entre las regiones en donde se albergan. Estas regiones proveen la estructura básica del interregionalismo contemporáneo, ya que los vínculos de las relaciones no triádicas son mucho menores.

Visto de esta manera, el interregionalismo se convierte en una esfera importante de mediación en las políticas globales y, más aún, en una esfera que es cada vez más supervisada, por lo menos por los procesos de institucionalización que crean.¹³⁵

¹³² Heiner Hänggi, "Interregionalism as a multifaceted phenomenon. In search of a typology", en Heiner Hänggi, Ralf Roloff, and Jürgen Rüländ, *op. cit.*, pp. 40-42.

¹³³ *Ibidem*, pp. 44-45, 50-51.

¹³⁴ *Ibidem*, pp. 47-49.

¹³⁵ Véase Jean Grugel, "La Unión Europea y América Latina: interregionalismo, identidad y gobernabilidad", en Christian Freres y Karina Pacheco (eds.), *Desafíos para una nueva asociación. Encuentros y desencuentros entre Europa y América Latina*, Catarata, Madrid, 2004, p. 133.

El regionalismo parece haberse convertido en una característica duradera del sistema internacional, y por ello podría esperarse que una amplia selección de formas y tipos de interregionalismo continúen coexistiendo, y aunque complican el emergente sistema multinivel de gobernanza global, también lo enriquecen.¹³⁶

En este sentido, Björn Hettne se refiere al interregionalismo como una relación formal más institucionalizada entre regiones que puede tener consecuencias de largo plazo para la estructura del orden mundial. Está enraizado en formaciones territoriales regionales y, en contraste con el multilateralismo, es una relación más exclusiva. Asimismo, señala que el bilateralismo previene la construcción de instituciones de interregionalismo.¹³⁷

En cuanto al transregionalismo, Hettne se refiere a él como una forma general de relaciones menos institucionalizadas entre regiones, o de países en diferentes regiones, que pueden diferir en términos de integralidad. Un orden internacional regionalizado derivado de formaciones transregionales aún embriónicas podría desafiar la tendencia homogeneizadora de la globalización contemporánea al impulsar un orden internacional multicéntrico, al igual que las diferentes formas de acuerdos interregionales, que al ser voluntarias y fundamentalmente cooperativas, se encuentran en contraste con un orden mundial basado en la hegemonía, o peor aún, la dominación.¹³⁸

Según Hettne, las regiones deben coexistir en un universo normativo de valores cosmopolitas convergentes, creados a través de procesos de diálogo intercivilizacional y entendimiento intersubjetivo. Aunque hoy en día estamos muy lejos de un modelo así, existen dos valores fundamentales a nivel regional capaces de influir en la transformación del orden mundial: paz y desarrollo. Estas dos dimensiones combinadas pueden constituir la locomotora del cambio para detener la periferización y marginalización de las regiones más pobres.¹³⁹ El multiregionalismo, siendo una idea

¹³⁶ Heiner Hänggi, *Interregionalism: empirical and theoretical perspectives...*, p. 11.

¹³⁷ Björn Hettne, *Regionalism, Interregionalism, and World Order: The European Challenge to Pax Americana...*, pp. 8-9.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 8; y Björn Hettne, "Regionalism, Security and Development: A Comparative Perspective", en Björn Hettne, Andrés Inotai, and Osvaldo Sunkel (ed.), *Comparing Regionalisms. Implications for Global Development*, Macmillan Press in association with the United Nations University/World Institute for Development Economics Research, London, 2000, p. 1.

¹³⁹ Björn Hettne, *Regionalism, Interregionalism, and World Order: The European Challenge to Pax Americana...*, p. 10; y Björn Hettne, "Regionalism, Security and Development: A Comparative Perspective...", p. 3.

especulativa, es una forma de orden mundial regionalizado que puede o no hacerse efectiva.¹⁴⁰

No obstante, el papel atribuido al interregionalismo en la gobernanza global se ha puesto en tela de juicio. Se critica que las funciones sistémicas que pueda tener no estén basadas en evidencias empíricas, sino que hayan sido puramente deducidas por los teóricos adscritos a las principales escuelas de pensamiento de Relaciones Internacionales, frecuentemente combinadas. Estas funciones son: equilibrio de poder y “bandwagoning” (subirse al carro), adición de instituciones y mejora de la cohesión institucional de las organizaciones regionales (construcción de instituciones), racionalización, establecimiento de agenda, construcción de identidad, y promoción del desarrollo.¹⁴¹

La mayoría de los análisis enfatizan la perspectiva sistémica, prestando poca atención al nivel político interno, por ejemplo el papel de los grupos nacionales y los objetivos que estos persiguen en el establecimiento de relaciones interregionales y transregionales.

Los argumentos realistas destacan el poder y el equilibrio como características esenciales de las relaciones inter y transregionales, mientras los institucionalistas y los constructivistas se enfocan en los “derrames”, el aprendizaje institucional y los factores cognitivos que explican la construcción de la identidad regional. Ninguno de estos enfoques, por sí solos, son capaces de comprender integralmente el fenómeno, por eso ha surgido la tendencia de combinarlos para lograrlo.¹⁴²

La función de equilibrio del interregionalismo puede tomar dos formas: el equilibrio de poder que refleja nociones realistas, y un “equilibrio cooperativo” o “cooperación competitiva” que refleja la convergencia entre los argumentos realistas e institucionalistas en cuanto a la creación y/o activación de foros interregionales y el declive de la efectividad del poder militar como medio para ejercer influencia en las relaciones internacionales, si bien se mantiene el argumento de que las instituciones también pueden ser utilizadas por los Estados o por grupos de Estados como arenas para

¹⁴⁰ Björn Hettne, *Regionalism, Interregionalism, and World Order: The European Challenge to Pax Americana...*, p. 8.

¹⁴¹ Jürgen Rüländ, *Interregionalism in International Relations...*, p. 3; y Jürgen Rüländ, “Interregionalism. An unfinished agenda...”, pp. 300-310.

¹⁴² Jürgen Rüländ, *Inter- and Transregionalism: Remarks on the State of the Art of a New Research Agenda...*, p. 5; y Jürgen Rüländ, “Interregionalism. An unfinished agenda...”, pp. 300-301.

aumentar su poder. Barry Buzan sostiene que múltiples membresías en diálogos interregionales son una auténtica fuente para aumentar la influencia política global, pero estos efectos son menos certeros y sí muy debatibles. La mayoría de los académicos cuando se refieren a la función de equilibrio, se inclinan por la de tipo cooperativo.¹⁴³

Pero cabría mencionar que entra también en juego un elemento generalmente ignorado, como es el hecho de que los actores clave de la tríada utilicen sus relaciones inter y transregionales como un mecanismo para exportar sus valores y conceptos de orden, legalidad, derechos humanos y democracia a otras regiones. Valores que las potencias occidentales consideran como universales, y como tales los promueven, ya que con ellos como base buscan incrementar su influencia económica y política. Por lo anterior, los foros inter y transregionales han sido percibidos como escenarios de un choque de modelos de orden político y económico en competencia.

En cuanto a la función de “bandwagoning” (subirse al carro), ignorada por las interpretaciones realistas, un ejemplo es el consentimiento de la Unión Europea para desarrollar ASEM, dados el crecimiento económico de Asia, la prolongada recesión económica europea, y los temores de marginalización en un aparente despliegue del denominado “Siglo del Pacífico”.¹⁴⁴ Los temores de marginalización han motivado, en diversas ocasiones, a países o regiones a embarcarse en proyectos interregionales.

La función de construcción de instituciones es menos destacada de lo que anticiparon los institucionalistas liberales. Se refiere a la creación de un nuevo nivel de formulación de políticas, y a la creación de instituciones subsidiarias tales como cumbres regulares, reuniones ministeriales y de altos funcionarios, diálogos empresariales, foros de ONG, reuniones informales de expertos, y seguirle la pista a todos estos procesos. Lo anterior no siempre ocurre ya que es una inversión muy costosa. Otras repercusiones de la construcción de instituciones a través del interregionalismo están relacionadas con su impacto en las organizaciones regionales. Se supone que al crear la necesidad de posiciones unificadas, y con ello consultas y coordinación más intensa, se fomentaría el intercambio de información, y ello contribuiría a una mayor transparencia y cohesión en dichas organizaciones. Sin embargo, la mayoría de los foros interregionales se caracterizan por una “institucionalización suave”, y han fallado en la generación de

¹⁴³ Jürgen Rüländ, *Interregionalism in International Relations...*, p. 4.

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 5.

efectos de derrama e impulso de las organizaciones regionales hacia un mayor engranaje de cooperación. El interregionalismo es regionalismo múltiple en su sentido más puro. Al incrementar las opciones institucionales para los actores, el regionalismo implica bajos costos de oportunidad, pero potencialmente altos costos de gobernanza al tener que instrumentar en el ámbito nacional los compromisos adquiridos internacionalmente y erigirse como socios confiables para otras organizaciones regionales.¹⁴⁵ Por eso, las formas de relaciones interregionales multinivel pueden verse como un corolario del nuevo regionalismo.

También ha sido frecuentemente atribuida al interregionalismo, la facultad de reforzar la construcción de instituciones internacionales sirviendo como instrumento para contener a las grandes potencias, minimizando sus tendencias hacia la conducta unilateral, y socializándolos en redes de instituciones multilaterales y normas cooperativas, pero se alega que no hay evidencia empírica que lo confirme.

Cabría recordar que la contribución de los foros interregionales a la gestión de las crisis no puede ser atribuida exclusivamente a una “institucionalización suave”, más importante es la relación entre costos de oportunidad y costos de gobernanza. Si estos últimos exceden los costos de oportunidad para mantener los acuerdos cooperativos, la tentación de recurrir al unilateralismo será mayor, y las percepciones de los costos y beneficios, en ausencia de información completa, se configuran primordialmente por las ideas y las experiencias pasadas.¹⁴⁶

Fuera de las funciones que las teorías, en el nivel sistémico de análisis, atribuyen a las relaciones interregionales, los diálogos interregionales pueden tener funciones únicamente retóricas y simbólicas para los Estados, o bien sólo les pueden proporcionar una plataforma conveniente para reuniones bilaterales.

En el interregionalismo también puede presentarse el choque entre los propósitos declarados, especialmente los relacionados con los derechos humanos y la democracia, y la realidad política, económica y social de los socios.

Se ha atribuido al interregionalismo la facultad de crear y definir las agendas regional e interregional (“agenda-setting”), así como plantear temáticas cruciales de la agenda

¹⁴⁵ *Ibidem.*; y Jürgen Rüländ, “Interregionalism. An unfinished agenda...”, pp. 302-303.

¹⁴⁶ *Ibidem.*, p. 6; y p. 304.

internacional, al construir diagnósticos y buscar compartir percepciones capaces de constituirse en la base para el diseño de recomendaciones de política y el establecimiento de cursos de acción que se constituyan como normas y regulaciones de carácter vinculante, que definirían las interacciones en el sistema internacional. De este modo, se afianzaría al multilateralismo, y se impediría la inacción de las instituciones globales, dados los asuntos de política crecientemente complejos y técnicos, y el amplio número de actores que, con frecuencia, representan intereses extremadamente diversos.

Los foros regionales e interregionales pueden dividir las negociaciones sobre asuntos globales en procesos escalonados que pueden comenzar al nivel regional antes de ser elevados a foros interregionales, y eventualmente a instituciones globales. Este proceso paso a paso puede ahorrar tiempo, así como construir consensos en varios foros más pequeños, siendo más eficiente que en un órgano global poco flexible. La evidencia empírica de estas funciones de racionalización es escasa.¹⁴⁷

El grado de focalización, a su vez, posibilitaría abordar las temáticas con mayor profundidad, y simultáneamente generar un alto nivel de visibilidad internacional si se hiciera a través de cumbres, ya que el impacto en los medios de comunicación es clave para concentrar el interés y la atención de diversos actores.¹⁴⁸ Dada la recuperación del mecanismo de conferencia, la diplomacia de cumbres se habría constituido entonces como una nueva forma para operacionalizar un diálogo efectivo de cara a las fallas del multilateralismo.¹⁴⁹

Para ello, el interregionalismo tendría que corregir también algunos aspectos deficitarios de la diplomacia de cumbres, tales como el énfasis en el corto plazo; las perspectivas eminentemente estatales y la baja concertación con otros actores; así como la saturación de la agenda presidencial y la superposición de actividades.

Para muchos actores clave, los foros inter y transregionales pueden ser considerados sólo como la segunda mejor opción, lo cual se erige como otro elemento importante para no crear instituciones, y para comprometerse en acuerdos interregionales sólo cuando los procesos multilaterales globales estén bloqueados.

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 7; y p. 306.

¹⁴⁸ Francisco Rojas Aravena, "Rol y evaluación de la diplomacia de cumbres. Construyendo el multilateralismo cooperativo", en Francisco Rojas Aravena, *op. cit.*, p. 24.

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 15.

La función de creación y definición de agenda está estrechamente vinculada a la de racionalización, y ambas se encuentran entre las funciones más controvertidas, en tanto está en cuestión la posible prevención de la parálisis de las instituciones globales, que mina su legitimidad. Al igual que sobre las otras funciones, es necesaria una investigación más sistemática a fin de determinar si los foros inter y transregionales proveen plataformas para crear coaliciones que pugnen a favor o en contra de ciertos temas en las organizaciones globales, constituyéndose como intermediarios entre las instituciones regionales, como primer nivel en el que son tratados antes de ser elevados a otros, y las globales.

La mayoría de los estudios han abordado las relaciones políticas, económicas y sociales dentro de la región y/o entre las regiones y la economía política global como el único nivel significativo de interacción. Pero si la construcción de regiones está conducida por la lógica de la competencia y la desregulación global, las nuevas regiones toman existencia para presentarse a sí mismas en el escenario mundial, y las relaciones entre regiones son una vía a través de la cual se puede establecer una presencia global.

Otra de las funciones que se han atribuido a las relaciones interregionales es la de estimular identidades colectivas, especialmente en grupos heterogéneos y de reciente creación, al limar diferencias y con ello ayudar a impulsar una solidaridad regional sobre la base de intereses y normas compartidas. Esta función, que puede ser deliberada o no, también se ha denominado de fomento del regionalismo a través del interregionalismo, aunque no puede explicar del todo el surgimiento del regionalismo. En el primer caso, ocurre cuando un grupo ofrece incentivos materiales a otro para reforzar la cohesión regional del último. En casos de relaciones muy asimétricas, el interregionalismo puede generar la construcción de identidad colectiva de forma no intencionada, lo que ocurre cuando por parte de un grupo la relación es percibida como un instrumento en las manos del otro grupo para establecer o consolidar su superioridad, incitando a la organización más débil a desarrollar su propia gama de símbolos en oposición al otro. Es difícil evaluar el alcance que el interregionalismo puede tener en la creación de identidad regional, ya que puede variar marcadamente de un foro a otro, y su medición plantea varios retos metodológicos. Mucho más complicado puede ser el

surgimiento de una identidad conjunta de una relación interregional, y hasta ahora esta cuestión no ha pasado de estar basada en especulaciones.¹⁵⁰

En suma, el interregionalismo también puede entenderse como la reiteración continuada de un conjunto de concepciones cognitivas, normativas y jurídicas compartidas entre regiones que surgen de la interacción social a través de las acciones interregionales y, más aún, por las que cada región se convierte en un agente reflexivo que conforma y está conformado por su interacción interregional y por su actuación externa dentro de ese foro, como sugiere Jean Grugel, por lo que se convierte en un proceso dinámico y abierto de formación de identidad, y en un nivel importante de políticas globales por sí mismo.¹⁵¹

Si las claves esenciales del interregionalismo fueran la construcción de instituciones, la formación de identidad y el discurso, el poder discursivo de las regiones para inventar y reinventarse a sí mismas dentro del orden global, entonces el interregionalismo se convertiría en una herramienta para la construcción de regiones a través de la construcción del “yo” en oposición o en respuesta al “otro”. Pero va más allá de eso, es también una manera de cooperación asimétrica, no completamente distinta de las nuevas formaciones del nuevo regionalismo entre el Norte y el Sur, por lo que puede ser útil observar las formas contemporáneas del interregionalismo a través del lente de la gobernanza. Esto indica que el interregionalismo podría ser una manera de entender, reordenar y reinterpretar al mundo en desarrollo.¹⁵²

Lo anterior no deja de ser atractivo, ya que hasta ahora el interregionalismo ha institucionalizado un consenso entre las partes del mundo desarrollado y las partes del mundo en desarrollo sobre los parámetros de la intervención del Estado y las estrategias de desarrollo.¹⁵³

Las funciones de estabilidad y desarrollo de las relaciones interregionales también están íntimamente relacionadas, y descansan en la creencia de que la seguridad puede incrementarse a través del desarrollo económico y de una mayor prosperidad en el

¹⁵⁰ Jürgen Rüländ, *Interregionalism in International Relations...*, pp. 8-9; y Jürgen Rüländ, “Interregionalism. An unfinished agenda...”, pp. 308-310.

¹⁵¹ Jean Grugel, *op. cit.*, p. 133.

¹⁵² *Ibidem.*

¹⁵³ *Ibidem*, p. 135-136.

entorno inmediato a una región, que puede estar compuesto de varias regiones. Pero no se puede promover el desarrollo vía relaciones interregionales si dentro de los países de esas regiones aledañas, y dentro de las regiones que forman, no hay mecanismos expresos para tratar ese tipo de problema. El interregionalismo y el transregionalismo sólo puede ser un esfuerzo complementario hacia esos fines de estabilidad y desarrollo.

Además de las carencias de investigación empírica ya apuntadas, Rüländ señala la necesidad de introducir el concepto de “actorness” (actuación) para ahondar en el estudio del interregionalismo, ya que la existencia de relaciones interregionales refleja el hecho de que las organizaciones regionales están interactuando cada vez más unas con otras, y con ello han comenzado a desarrollar cualidades de actor por sí mismas.¹⁵⁴

El concepto de “actorness” se refiere a las capacidades de las organizaciones regionales de volverse identificables, de formular intereses agregados, de formular metas y políticas, de tomar decisiones y aplicarlas. Y no necesariamente son las instituciones supranacionales las que tienen capacidades más fuertes como actor. Si los procedimientos de toma de decisiones son demasiado complicados y no son transparentes, esas cualidades de actor pueden desvanecerse. A la inversa, la cooperación intergubernamental no es un indicador automático de cualidades de actor débil. De hecho, la cooperación intergubernamental puede desarrollar cualidades de actor fuerte si una organización regional es controlada por una potencia, como en los casos del TLCAN y posiblemente del Mercosur, lo cual presupone una política coherente y benigna por parte de esa potencia en la organización regional. La mayoría de las organizaciones regionales no triádicas, incluso aquellas con una estructura hegemónica, están lejos de desarrollar cualidades de actor fuerte.¹⁵⁵

Sin duda se requiere mucho más conocimiento acerca de las formas en las que las relaciones interregionales encuentran su espacio en los foros multilaterales globales, ya que eso ayudará a esclarecer hasta qué punto el interregionalismo adopta el papel de intermediario institucional y desarrolla funciones complementarias para constituirse en un componente esencial en la consecución de la gobernanza global, o bien si son

¹⁵⁴ Jürgen Rüländ, *Inter- and Transregionalism: Remarks on the State of the Art of a New Research Agenda...*, p. 3.

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 6; Jürgen Rüländ, *Interregionalism in International Relations...*, p. 10; y Jürgen Rüländ, “Interregionalism. An unfinished agenda...”, p. 311.

instituciones redundantes y en competencia con otras que no tendrán un papel relevante en esa gobernanza.

La investigación empírica que es indispensable para ello debe enfocarse particularmente en la interacción entre los foros interregionales con los foros multilaterales globales: los mecanismos de interacción, los temas discutidos, las modalidades de toma de decisiones, y la responsabilidad que los acuerdos no vinculantes acarrearán a esos niveles de interacción.¹⁵⁶

Como campo novedoso de las Relaciones Internacionales, aún quedan muchas interrogantes para la futura investigación sobre el interregionalismo con objeto de profundizar, empírica y teóricamente, sobre su naturaleza. Se requerirán más análisis comparativos de casos; enfocarse en el alcance de las diferencias de funcionamiento existentes entre los diálogos grupo a grupo y los foros transregionales; más investigaciones sobre los diálogos no triádicos; intentar comprender cómo puede contribuir a la gestión de crisis; y los vínculos entre el interregionalismo y la democratización de las instituciones internacionales. El interregionalismo ciertamente tiene el potencial para contribuir al emergente sistema de gobernanza global, pero esto no significa que esté siendo plenamente utilizado; ello dependerá en gran medida de la voluntad de las grandes potencias.¹⁵⁷

El interregionalismo es una variable dependiente en la política internacional. Las perspectivas futuras del interregionalismo dependen de los intereses de los Estados para adaptar las relaciones interregionales a la tensión de entrelazamiento y polarización de la globalización y la regionalización. Para evitar conflictos, la concertación entre las potencias líderes de las regiones es una precondition necesaria, aunque no suficiente. El interregionalismo necesita adaptarse a las cambiantes distribuciones de poder dentro de las regiones y entre ellas; de no hacerlo, se vuelve irrelevante para el aseguramiento de la voluntad de las regiones competidoras para que cooperen multilateralmente. La relevancia estratégica del interregionalismo sólo puede ser preservada si se mantiene a las regiones líderes en un equilibrio cooperativo, si las potencias y los actores regionales

¹⁵⁶ Jürgen Rüländ, *Inter- and Transregionalism: Remarks on the State of the Art of a New Research Agenda...*, p. 12.

¹⁵⁷ Jürgen Rüländ, "Interregionalism. An unfinished agenda...", pp. 312-313.

líderes participan en estructuras interregionales, y si se encuentran en esas estructuras los actores transnacionales.¹⁵⁸

Otro factor que probablemente podría ayudar a dilucidar si las relaciones interregionales serán parte fundamental de la gobernanza global es su capacidad de producir bienes públicos regionales e internacionales. Si el interregionalismo se convirtiera en otra vía para concertar normas y establecer políticas que conlleven a la generación de bienes públicos regionales e internacionales, sería una parte integrante de la gobernanza global.

La actuación de los esquemas regionales y la coordinación de políticas en el contexto multilateral pueden regular procesos con objeto de constituir y ampliar los bienes públicos internacionales, permitiendo su disfrute efectivo por una mayor cantidad de actores.

El empobrecimiento de regiones enteras tendría repercusiones para el mundo como un todo, por eso se trata de asumir responsabilidad por los miembros más débiles, lo cual puede factible desde el nivel regional.

2.4.2 Gobernanza Global

Ya ni siquiera por simplificación es razonable pensar en la política mundial como política entre Estados. Una gran variedad de actores, desde empresas multinacionales hasta ONG, ejercen autoridad y se comprometen en la acción política de un lado a otro y a través de las fronteras estatales. Las grandes redes de comunicación y los vínculos de lealtad y pertenencia entre la gente de sociedades distintas pueden ser benignas, pero otras redes están diseñadas para lograr efectos indeseables tales como el tráfico de drogas y el lavado de dinero, mientras otras buscan destruir sociedades o grupos de gente a quienes temen u odian.

Ya que los Estados no monopolizan los canales de contacto entre las sociedades, no pueden esperar el monopolio de las instituciones de gobernanza global, ni siquiera de

¹⁵⁸ Ralf Roloff, "Interregionalism in theoretical perspective. State of the art", en Heiner Hänggi, Ralf Roloff, and Jurgen Rüland, *op. cit.*, pp. 29-30.

aquellas que han establecido formalmente como el Banco Mundial, el FMI, y la OMC, si bien tienen una posición privilegiada en tales organizaciones.

En la actualidad, la complejidad de las pautas de política que se generan como consecuencia de la intervención de varias entidades en la consecución de distintos objetivos, hace difícil trazar relaciones causales y determinar pautas de influencia.

La gobernanza global ofrece, entre otras cosas, un esquema útil a través del cual se puede evaluar la autoridad de instituciones multilaterales como el Banco Mundial o la OMC, o la manera en que éstas trascienden sus orígenes estatales. Pero es más que eso, y plantea la dificultad de identificar con exactitud las maneras en que definen el mundo las reglas globales emergentes y la variedad de foros no oficiales, y las interrelaciones continuas entre diversos actores.

La gobernanza no es un terreno neutral sino una manifestación de la difusión de maneras dominantes de ver, permeadas por las ideas liberales respecto a la cultura, la política, las relaciones sociales, y la economía; o bien lo contrario, como arena de conflicto y de resistencia a esas ideas.

La gobernanza puede ser definida como la creación y aplicación de reglas, y el ejercicio del poder, en un determinado dominio de actividad. La gobernanza global se refiere a la creación de reglas y ejercicio del poder a nivel global, pero no necesariamente por entidades autorizadas por acuerdo general para actuar, por lo que cuando lo hacen, frecuentemente sus actividades no se consideran como legítimas por aquellos que se sienten afectados. La gobernanza global puede ser ejercida por Estados, organizaciones religiosas, corporaciones empresariales, así como por organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, pero en tanto no haya un gobierno global, la gobernanza global involucra interacciones estratégicas entre entidades que no están acomodadas en jerarquías formales.¹⁵⁹

La gobernanza global es entendida como política de regulación mundial, colaboración entre actores gubernamentales y no gubernamentales en todos los niveles de acción, con

¹⁵⁹ Robert O. Keohane, "Global Governance and Democratic Accountability", en David Held and Mathias Koenig-Archibugi, *op. cit.*, p. 132.

una arquitectura policéntrica (estados, regiones, culturas), descansando en diferentes formas y niveles de coordinación internacional, de cooperación, y de toma de decisiones colectiva. No está restringida a más multilateralismo a nivel global, ya que muchos problemas piden respuestas políticas en diferentes niveles de acción; requiere de la reorganización de la maquinaria gubernamental y de innovación institucional para coordinar efectivamente redes de políticas, y para dar a los campos de políticas una nueva orientación. Involucra a gobiernos, organizaciones internacionales, actores privados, asociaciones público-privadas, y actores sociales.¹⁶⁰

La gobernanza global continúa siendo un proyecto frágil, es más que una ilusión, pero no mucho más que pasos dudosos: el establecimiento de un número de regímenes que están profundizando la cooperación internacional en varios ámbitos; la creación de la Corte Internacional de Justicia; la emergencia de una sociedad civil internacional; y los intentos de las conferencias mundiales por lograr soluciones cooperativas a los problemas internacionales más urgentes.¹⁶¹

Ninguna arquitectura de gobernanza global puede ser realidad sin Estados fuertes y eficientes. Existe considerable potencialidad en el campo de las políticas de tecnología e innovación; asimismo, la cooperación internacional, la regulación, y en algunos casos, la armonización, se están erigiendo como importantes en los campos de las políticas monetarias y financieras, así como en vías para prevenir inestabilidades globales.¹⁶²

Los Estados seguirán siendo los responsables de coordinar a varios grupos de actores a niveles nacional e internacional. Sus capacidades de formulación de políticas son un prerrequisito para asegurar la gobernanza. Los Estados son los pilares principales de la gobernanza global, pero son necesarios otros que vinculen a la sociedad y a la economía mundiales si no quieren perder su capacidad de actuar.

Los Estados también están bajo una creciente presión para ser más eficaces y eficientes, y la legitimidad del gobierno también es medida cada vez más en términos de reglas y

¹⁶⁰ Dirk Messner and Franz Nuscheler, "World Politics-Structures and Trends", en Paul Kennedy, Dirk Messner y Fran Nuscheler, *op. cit.*, pp. 147-149.

¹⁶¹ *Ibidem*, pp. 149, 153.

¹⁶² Dirk Messner, *op. cit.*, p. 37.

estándares internacionales. La cuestión crucial que enfrentan es la preservación de su capacidad de modelar políticas y resolver problemas.

Pero, como enfatiza David Held, los gobiernos nacionales ya no son los únicos que detentan autoridad política. Un creciente número de agencias públicas y privadas, en los niveles nacional, regional y global, ejercen poder efectivo y establecen normas que regulan diversas áreas de la actividad humana. Se han establecido nuevas formas de políticas multilaterales que involucran a los gobiernos, a las organizaciones intergubernamentales y a una amplia variedad de grupos de presión transnacionales y ONG que forman un sistema de gobernanza global multinivel con capacidad para enfrentar la interdependencia económica, de seguridad, política y medioambiental. Además, el número de tratados internacionales en vigor, así como el número de regímenes internacionales, se ha incrementado sustancialmente, alterando el contexto situacional de los Estados.¹⁶³

A este modelo de interconexión política se le añade la densa red de actividad de los foros clave de decisión de políticas a nivel internacional como son las Naciones Unidas, el Grupo de los 7 + Rusia, el FMI, y la OMC, así como la mezcla de política doméstica y foránea que hace cada vez más problemática la coordinación nacional y el control de la política gubernamental.

Los Estados siguen teniendo una gran importancia en las relaciones internacionales, pero las ONG poseen en ocasiones la capacidad de veto contra ellos, por el vínculo con las políticas domésticas y por su capacidad de acción flexible y simultánea en la arena internacional y nacional. Aunque su capacidad propositiva consistente es aún limitada, su actividad en los organismos intergubernamentales, como soporte técnico y especializado, es importante.

Los actores no estatales como las ONG y las comunidades epistémicas, pueden ofrecer a corto plazo, como mayor contribución, el dar publicidad a los incumplimientos de normas internacionales, como los derechos humanos o las normas ambientales; y en el

¹⁶³ David Held, "From Executive to Cosmopolitan Multilateralism", y Mathias Koenig-Archibugi, "Introduction: Globalization and the Challenge to Governance", en David Held and Mathias Koenig-Archibugi, *op. cit.*, pp. 14, 164-165.

largo plazo, transformar las actitudes del público hacia tales cuestiones. Las ONG tienen la ventaja de su proximidad con las capas populares, estar diseminadas por el mundo y vinculadas en redes, por lo que son sumamente importantes para proporcionar una información inicial rápida sobre problemas tales como el brote de enfermedades infecciosas. Las comunidades epistémicas funcionan en una escala menor, proporcionando información científica que mejora la capacidad de los actores para desarrollar estrategias que logren los resultados que desean.¹⁶⁴

Las organizaciones de la sociedad civil no pueden reemplazar a los Estados, pero introducen nuevos elementos y nuevas dinámicas en el proceso de gobernanza global tales como la generación, la profundización y la instrumentación de normas transnacionales en áreas como los derechos humanos, el medio ambiente y la anticorrupción; el bloqueo o promoción de acuerdos internacionales; y la persuasión en el sector colectivo global para generar una mayor responsabilidad social al crear transparencia en la conducta de las empresas.¹⁶⁵

A continuación, como problemas y/o dificultades de la gobernanza global se revisan la rendición de cuentas por parte de las organizaciones intergubernamentales y de otros actores tales como las empresas y los Estados poderosos; la carencia de valores e instituciones universalmente aceptados; la necesidad de renovar el multilateralismo; y la justicia social y la democratización en la toma de decisiones.

2.4.2.1 Rendición de cuentas

Una pregunta clave de la gobernanza global tiene que ver con los tipos y prácticas de responsabilidad o rendición de cuentas que son apropiados a esta escala para las empresas, las redes transgubernamentales, los movimientos y organizaciones religiosas, las redes terroristas, y los Estados poderosos, y si son las organizaciones

¹⁶⁴ Lisa L. Martin, “La economía política de la cooperación internacional”, en Inge Kaul, Isabelle Grunberg, y Marc A. Stern (eds.), *Bienes Públicos Mundiales. La cooperación internacional en el siglo XXI*, Traducción de Daniel Rey Díaz, Oxford University Press, México, 2001, pp. 62-65.

¹⁶⁵ John Gerard Ruggie, “Taking Embedded Liberalism Global: the Corporate Connection”, en David Held and Mathias Koenig-Archibugi, *op. cit.*, pp. 105-106.

intergubernamentales las que se encuentran en mejor posición para responsabilizarse de sus acciones de política internacional.¹⁶⁶

La gobernanza global sólo puede ser legítima si existe un tipo de rendición de cuentas que pueda imponer límites a los poderosos, sean Estados u organizaciones, y que también les ayude a diseñar los términos de la gobernanza. La legitimidad no debe ser pensada sólo en términos de procedimientos de votación, sino que dependerá, además, de los puntos de vista populares de que las prácticas de gobernanza global son consistentes con las normas democráticas; la transparencia y la rendición de cuentas serán cruciales para ello.¹⁶⁷

Para hacer más responsables a las entidades con poder se requiere más gobernanza multilateral, no menos, aunque ello no es suficiente. También es necesario que los Estados intenten por sí mismos, en concierto con otros, que esas entidades más reacias a ser responsables lo sean; e incluso que la construcción y el fortalecimiento de vínculos personales y sociales consiga que se abandonen aquellas doctrinas, religiones y tendencias que niegan la igualdad moral de otras personas.¹⁶⁸

La actividad política legítima parece mostrarse como inseparable de la responsabilidad y de la necesidad de instaurar procedimientos democráticos efectivos, y un asunto de capital importancia que enfrenta la democratización se refiere a quiénes de los que participan en la gobernanza global debieran rendir cuentas.¹⁶⁹

Una relación de rendición de cuentas es aquella en la cual un individuo, un grupo u otra entidad, hace demandas a un agente para que informe de sus actividades, y tiene la capacidad de imponer costos al agente. Lo que justifica tales demandas puede ser el apoyo político o financiero, o el impacto que pueden causar diversas acciones. Los problemas más serios que puede enfrentar esta relación son aquellos que plantean las demandas de personas ajenas a la entidad que actúa y que están siendo afectadas por tal

¹⁶⁶ Robert O. Keohane, *op. cit.*, pp. 132-133.

¹⁶⁷ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, "Introduction", en Joseph S. Nye and John D. Donahue (eds.), *Governance in a Globalizing World, Visions of Governance for the 21st Century*/Brookings Institution Press, Cambridge and Washington, D.C., 2000, p. 37.

¹⁶⁸ Robert O. Keohane, *op. cit.*, pp. 154-155.

¹⁶⁹ Ian Clark, "Legitimacy in a global order", en David Armstrong, Theo Farrell, and Bice Maiguashca (eds.), *Governance and Resistance in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, p. 92.

actividad, ya que el hecho de estar siendo afectadas puede no ser suficiente para persuadir a la entidad de hacerse responsable y de realizar la rendición de cuentas que realmente merezca el afectado.

En un sistema democrático o pluralista la rendición de cuentas puede ser esencial para mantener la confianza del público, y en cualquier sistema, algún grado de responsabilidad es necesario para mantener la credibilidad del agente. Lo anterior pone de manifiesto que otras dimensiones del poder pueden ser más importantes para un gobernante que demostrar que es responsable, y por supuesto, puede querer evitar rendir cuentas sin poner en peligro otras metas.

En la ausencia de un sistema constitucional que puede estar diseñado para limitar los abusos de poder, la capacidad de evadir la rendición de cuentas por agentes externos puede ser vista como una dimensión de poder. Discutir la rendición de cuentas sin tomar en cuenta las cuestiones de poder sería como discutir las motivaciones de los directivos empresariales sin mencionar el dinero.¹⁷⁰

Cuando los conflictos de interés son pronunciados, los países poderosos, o las partes involucradas, no permiten que sus adversarios les pidan responsabilidad, lo que acentúa la característica de debilidad de la rendición de cuentas externa. También es cierto que las asimetrías de poder atenúan la rendición de cuentas. Sólo cuando tienen un interés en que otros rindan cuentas, los países poderosos están dispuestos a hacer lo mismo.

Las demandas de rendición de cuentas externas continuarán haciéndoseles a los Estados, organizaciones intergubernamentales, empresas, y otras entidades consideradas como poderosas, y generalmente provendrán de actores no estatales y redes defensoras. Cumplir con tales demandas, al menos en alguna medida, puede ser esencial para demostrar legitimidad de actuación si dichas demandas son consideradas ampliamente como válidas.

Las organizaciones intergubernamentales económicas son las principales demandadas para rendir cuentas, y ciertamente tienen serias deficiencias al cumplir tales exigencias,

¹⁷⁰ Robert O. Keohane, *op. cit.*, p. 142.

pero parecen ser más propensas para hacerlo -al igual que los Estados débiles o dependientes- que otros actores globales importantes como las ONG, las corporaciones multinacionales, las redes transgubernamentales y del sector privado que frecuentemente son informales y no muy transparentes, los movimientos de masas religiosos, las redes terroristas, y los Estados poderosos que se resisten a hacerlo, algunos de ellos llegando a ser inmunes frente a los costos que le pueda representar su rechazo a tales demandas.¹⁷¹

Las razones de las demandas de rendición de cuentas se encuentran en el hecho de que los procesos de toma de decisiones de las organizaciones multilaterales se han vuelto más transparentes, y en que las ONG son percibidas como más débiles que los gobiernos de las potencias. Esos gobiernos son los verdaderos blancos de las demandas junto a los miembros de las organizaciones que ofrecen una esperanza de que puedan hacerse responsables en algunos temas, pero que pueden no ser tan fuertes institucionalmente, y con ello, es mucho más fácil ver cómo pueden trabajar y/o ser reformadas que aquellas entidades más poderosas como los Estados, o las corporaciones multinacionales en sectores clave como los medios de comunicación.¹⁷²

El núcleo de las controversias no está sólo en la falta de rendición de cuentas, sino para quién está hecha. Cuando se trata de una rendición de cuentas interna es mucho más sencillo que cuando es externa, lo que es válido para Estados, organizaciones intergubernamentales y ONG.

Las ONG no siempre son transparentes ni pueden rendirle cuentas a aquellos que experimentan los resultados de sus acciones y a quienes reivindican servir. Muchas no controlan recursos directamente, con lo que son vistas como vulnerables, y paradójicamente, por ello no se les demanda ni puede pedírseles responsabilidad. Pero en tanto una ONG gane influencia, sería conveniente demandarle responsabilidad como a otras entidades poderosas en la política internacional.¹⁷³

¹⁷¹ *Ibidem*, pp. 143-148.

¹⁷² *Ibidem*, pp. 143-146.

¹⁷³ *Ibidem*, p. 148.

Los Estados democráticos poderosos son objeto de rendición de cuentas más en el nivel interno que en el externo, y en muchos casos sólo la reputación parece ser un aliciente para someterse a las demandas de hacerse responsables de sus actos, y con ello ser vistos como socios confiables para obtener la cooperación voluntaria de otros y para ser incluidos en redes relevantes. No obstante, también puede servir para intimidar.

Pero más generalmente, cualquier país que quiera jugar un papel preponderante, e incluso de liderazgo de largo plazo en la gobernanza internacional, tiene un interés de largo plazo en la legitimidad de la gobernanza global de la que forma parte, y en mantener su posición. Por eso puede interesarle a Estados Unidos, por ejemplo, hacerse responsable internacionalmente, en alguna medida y en torno a algunos asuntos. La responsabilidad interna tendrá que complementar a la externa, más que sustituirla. Sus propios ciudadanos sensibles a la política internacional tendrán que demandarla, sobre la base de su propio interés y con respecto a sus valores. Por eso, cuando les toca su cotidianeidad pueden hacerse sensibles a esos temas de política exterior que se le relacionan.

Los recursos de poder intangibles poseen una mayor relevancia que en otros momentos históricos. La credibilidad y la capacidad para establecer marcos interpretativos se muestran como fuentes de poder. Tales marcos y los esquemas conceptuales que predominen en los organismos intergubernamentales, cuya función en el diseño y arquitectura del sistema internacional sigue siendo fundamental, tendrán consecuencias significativas sobre los cursos de acción que recomienden e instrumenten en cuanto a recursos materiales y humanos involucrados, así como en el tipo de medios utilizados.

No es deseable que los movimientos antiglobalización tengan éxito en destruir o disminuir las instituciones multilaterales y las redes que han desarrollado para enfrentar a la globalización al menos con su esfuerzo de creación de espacios públicos en los cuales la persuasión basada en la razón puede ocurrir, sin crear instituciones comparables en su lugar. Tal desmantelamiento podría reducir la rendición de cuentas y crear más oportunidades para el uso irresponsable del poder.¹⁷⁴

¹⁷⁴ *Ibidem*, p. 151.

Es conveniente que el movimiento internacional de ONG, que ha erosionado la diplomacia multilateral y su institucionalidad no lo siga haciendo, ya que esto traerá consecuencias sobre la gobernanza global; debilitar aún más la institucionalidad internacional, lejos de contribuir a una mayor equidad global, fomentará el unilateralismo ya que no hay una institucionalidad de reemplazo, ni por parte de las organizaciones intergubernamentales ni por parte de las no gubernamentales.

Observar cómo pueden operar las organizaciones internacionales para mejorar la distribución equitativa de los beneficios de la cooperación es primordial, ya que el hecho de que no se asegure tal distribución puede impedir, o al menos demorar considerablemente la creación de mecanismos de cooperación. Los actores no estatales podrían considerarse complementos de las organizaciones internacionales antes que sustitutos de ellas, ya que proporcionan información vital para facilitar la cooperación, pero no desarrollan las tareas de filtrar, clasificar, publicar y verificar esta información, mismas que corresponden a las organizaciones internacionales.¹⁷⁵

Por todo lo anterior, es necesario prestar más atención a la responsabilidad de las corporaciones, de las redes transgubernamentales, de las organizaciones y los movimientos religiosos, y de los Estados poderosos. Son estos actores los que representan las amenazas más serias en la política mundial en cuanto a rendición de cuentas, Estados Unidos en particular.¹⁷⁶

En cuanto a la responsabilidad de las empresas, cabe aclarar que los derechos disfrutados por las corporaciones transnacionales se han incrementado considerablemente durante las pasadas dos décadas como resultado de acuerdos comerciales multilaterales, de pactos de inversión bilaterales y de liberalización nacional. Paralelamente a estos derechos han llegado demandas, dirigidas en gran parte por la sociedad civil, de que las corporaciones acepten obligaciones acordes a tales derechos en áreas como los derechos humanos, las prácticas laborales y el medio ambiente sostenible, es decir, se trata de comprometerlas en el fomento de objetivos sociales más amplios.

¹⁷⁵ Lisa L. Martin, *op. cit.*, pp. 60-62.

¹⁷⁶ Robert O. Keohane, *op. cit.*, p. 153.

Los resultados de esta presión ejercida a las corporaciones pueden ser calificados de modestos. Han comenzado por aceptar, voluntariamente, nuevas responsabilidades sociales en sus propios dominios empresariales, y más recientemente *vis-à-vis* la sociedad en general a través de la adopción unilateral de códigos de conducta y la negociación de otros códigos en asociaciones industriales y con organizaciones de la sociedad civil.

Una encuesta de la OCDE de junio del año 2000 inventarió 246 códigos de conducta, aunque el número total continúa siendo desconocido ya que identificar el universo total de casos requeriría realizar una encuesta compañía por compañía y encuestas complementarias de asociaciones industriales y organizaciones relevantes de la sociedad civil. En dicha encuesta los estándares laborales (concentrados en la industria de la ropa) y las preocupaciones medioambientales (altas en el sector extractivo) centran la atención, con algunos códigos incluyendo ambos temas.¹⁷⁷

La asociación entre Naciones Unidas, las empresas, el trabajo internacional, y las principales organizaciones de la sociedad civil transnacionales conocida como *Global Compact* también busca comprometer a las compañías en la promoción de ciertos principios de Naciones Unidas en los terrenos corporativos. Tales principios están recogidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en los Principios Fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo en Derechos de Trabajo, y en los Principios de Río en Medio Ambiente y Desarrollo.

Las compañías, a través de tres instrumentos, un foro de aprendizaje, diversos diálogos de política, y proyectos de asociación, son alentadas a desarrollar “buenas prácticas”, definidas a través del diálogo y la asociación multiparticipativas, en lugar de descansar en su posición negociadora frecuentemente superior con respecto a las autoridades nacionales, especialmente en Estados pequeños y pobres.

Global Compact no es un código de conducta, sino una red de aprendizaje social basada en principios que fueron universalmente aprobados por los gobiernos, estipulando así metas de la sociedad internacional entera. Recluta socios en el sector corporativo y la

¹⁷⁷ Citado en John Gerard Ruggie, “Taking Embedded Liberalism Global...”, p. 108.

sociedad civil para convertirlos en agencias de la promoción de normas de comunidad.¹⁷⁸

En este sentido, *Global Compact* es una adición heterodoxa al creciente número de respuestas a los retos de la globalización que comprometen al sector privado a promover y monitorear la responsabilidad social colectiva.

No obstante el progreso que ha sido alcanzado en la promoción de estas iniciativas voluntarias, su alcance continúa siendo limitado. Su rendición de cuentas, además de ser voluntaria, es interna. Además, por sí mismas, las empresas no pueden constituir la totalidad de la solución¹⁷⁹, aunque esas iniciativas empresariales no sean significativas únicamente por lo que logren directamente, sino también por las amplias consecuencias que están provocando.

En primer lugar, los inversionistas han puesto grandes cantidades de capital en juego. Los instrumentos de inversión socialmente responsable han crecido. Asimismo, el sector público está haciendo su aparición lentamente vía el fomento o el requerimiento por parte de los gobiernos para que las empresas se comprometan con denuncias sociales y en la promoción de responsabilidad social colectiva a través de proyectos de asociación público-privados, por ejemplo.¹⁸⁰

Políticamente hablando, el desarrollo más significativo puede ser el surgimiento de un nuevo abogado para un sector público global más efectivo: la comunidad empresarial. Pero sigue siendo debatible clarificar dónde termina la responsabilidad del sector

¹⁷⁸ *Ibidem*, p. 113.

¹⁷⁹ Por ejemplo, las iniciativas de autorregulación de las empresas en el área de los derechos laborales podrían tener el potencial para mejorar las vidas de muchas personas en los países en vías de desarrollo. Pero como la mayoría de las compañías con operaciones fuera de sus fronteras no se autorregulan en la materia, o bien sólo cumplen con las iniciativas con las que pretenden adquirir nuevas responsabilidades sociales en los países desarrollados, tal potencial no es aprovechado. De cualquier forma, algo tan íntimamente ligado al desarrollo histórico de las relaciones sociales como los estándares laborales, no depende sólo de las empresas. Hay otros dos elementos incluso más críticos para mejorar las condiciones laborales alrededor del mundo: una economía en crecimiento que provea oportunidades para que los trabajadores se muevan más allá de los niveles de subsistencia; y sistemas regulatorios nacionales eficaces para establecer un piso de estándares laborales, y para crear un marco de relaciones obrero-patronales. Véase Virginia Haufler, "Industry regulation and self-regulation: The case of labour standards", en Andrew F. Cooper, John English, and Ramesh Thakur (eds.), *Enhancing Global Governance: Towards a New Diplomacy?*, United Nations University Press, Tokio/New York/Paris, 2002, pp. 162-186.

¹⁸⁰ John Gerard Ruggie, "Taking Embedded Liberalism Global...", pp. 114-115.

privado y dónde comienza la del sector público, y aún muy lejano que los productos de “ley suave” provenientes de iniciativas voluntarias se conviertan en ley dura.

Aunque todavía no podamos comprobar que sea cierto que la comunidad empresarial quiere ayudar a canalizar algo de la presión que enfrenta para construir sectores públicos mínimamente efectivos, incluidos en el nivel global, es indispensable reconocer que la posibilidad de una dinámica política muy diferente a partir de la década de los noventa brinda algunas esperanzas en ese sentido.

La fuerza transformadora del papel del sector privado puede convertirse en una realidad. Probablemente habrá muchos más errores, pero hay una dinámica de posible cambio. Como resultado de la expansión de la sociedad civil y de su compromiso con el sector colectivo, un dominio público global está haciendo su aparición. Además de la maquinaria tradicional de gobernanza interestatal, las preferencias de las instituciones de certificación privada se han convertido en componentes significativos de la formulación de reglas globales. Pero la gobernanza privada produce únicamente soluciones parciales, y su propio despliegue trae consigo el regreso del sector público.¹⁸¹

Es imperativo no exagerar las virtudes y los defectos de estos desarrollos institucionales. En vista de la fragilidad de las iniciativas voluntarias como la certificación de instituciones y *Global Compact*, no es plausible describirlas como expresiones del ascenso del “corporatismo” global, o como expresiones de la democracia cosmopolita. Podemos hablar de un mayor pluralismo, pero aún estamos lejos de haber concluido la transformación desde consumidores de países ricos, empleados de empresas transnacionales o incluso dedicados activistas, a ciudadanos globales. Además, la diferencia de capacidades de las agencias entre el Norte y el Sur es demasiado pronunciada, los problemas de (ir)responsabilidad, y las consecuencias distributivas de estos tipos de instrumentos de gobernanza global han sido comprendidas muy pobremente como para creer que reflejan algún nuevo equilibrio estable.¹⁸²

¹⁸¹ *Ibidem*, pp. 116-117.

¹⁸² *Ibidem*, pp. 117-118.

Estamos en presencia de una gran paradoja, la gobernanza es, cada vez más, una actividad multinivel, intrincadamente institucionalizada, y espacialmente dispersa, aunque tampoco irreversible, mientras la representación, la lealtad y la identidad continúan persistentemente enraizadas en comunidades étnicas tradicionales, regionales y nacionales.¹⁸³

Lo anterior nos puede permitir decir que, en general, las instituciones y las lealtades son mucho más profundas en el nivel local y el nacional que en el global, y que han propiciado reacciones de nostalgia, incluso con carácter xenófobo, en diversos países.

Mientras los gobiernos se dan cuenta de que ciertos problemas pueden ser resueltos sólo a través de esfuerzos de colaboración, la forma de cooperación que prevalece en la mayoría de los dominios de política (multilateralismo ejecutivo), continúa siendo inadecuado para enfrentar algunos asuntos tales como la desnutrición, la enfermedad y el analfabetismo que son comunes en muchas partes del mundo.¹⁸⁴

Todos los intentos de gobernanza, bilaterales, regionales o incluso globales, son un resultado natural de la creciente interdependencia, donde las consideraciones de poder suave continúan siendo importantes, y en donde la fuerza continúa estando fragmentada, controlada mayormente por los Estados, aunque algunas veces está en las manos de pequeños grupos que no necesitan el control de largas extensiones de territorio contiguo.¹⁸⁵

Tampoco puede obviarse que existen otras fuerzas internacionales que tienen importantes capacidades de poder y organización como son las organizaciones criminales de narcotráfico y el terrorismo. Dada su vinculación en conflictos intranacionales, por cuestiones territoriales, étnicas y religiosas, por la inmensa cantidad de recursos que manejan, y por el hecho de haber sido declaradas amenazas a la seguridad nacional por parte de numerosos Estados, también acarrear consecuencias sobre la gobernanza global.

¹⁸³ David Held, "From Executive to Cosmopolitan Multilateralism....", pp. 166-167.

¹⁸⁴ Mathias Koenig-Archibugi, *op. cit.*, p. 14.

¹⁸⁵ Robert O. Keohane, *op. cit.*, pp. 130, 138-139.

2.4.2.2 Carencia de valores universales

No debe pasar por alto que otra dificultad para evaluar la responsabilidad en el contexto del sistema global es que la política mundial como un todo carece de valores e instituciones universalmente aceptadas. Una sociedad global universal es más una aspiración que una realidad, y ni siquiera ella podría asegurar la existencia de una sociedad civil coherente en el nivel global, con fuertes pautas de comunicación y sentimientos inquebrantables de solidaridad con otros.¹⁸⁶

La existencia de diferencias fundamentales en cuanto a religión, organización social, cultura, y puntos de vista morales, puede bloquear o al menos complicar la acción cooperativa. El conflicto de lealtades morales, nacionales, y religiosas no es el resultado de la ignorancia o la irracionalidad, sino reflejo de la pluralidad de valores por los cuales todos los acuerdos políticos y las nociones de calidad de vida son juzgadas.¹⁸⁷

Ni siquiera en la Unión Europea, que goza de una situación altamente favorable, con valores democráticos comunes e instituciones democráticas, se ha logrado una lealtad profunda de los públicos de los países miembros y un amplio sentido de identidad colectiva y apoyo mutuo. Y ello es así luego de casi cincuenta años de experiencia integracionista en la que se ha venido confiando en diversos tipos de rendición de cuentas que involucran a las instituciones intergubernamentales y supranacionales, a las agencias, la opinión pública, y los medios de comunicación, entre otros.¹⁸⁸

A escala global existe una falta de valores comunes tales como la democracia pluralista, sigue habiendo personas que creen que el poder está legitimado por autoridad divina. La mayoría de los Estados aceptan instituciones y reglas comunes, lo que no significa la aceptación de valores globales comunes dentro de las sociedades. Por consiguiente, la sociedad global no es universal, sino parcial, y existe en el contexto de un sistema

¹⁸⁶ *Ibidem*, pp. 133, 135-136.

¹⁸⁷ Andrew Hurrell, "Power, institutions, and the production of inequality", en Michael Barnett and Raymond Duval (eds.), *Power in Global Governance*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, p. 35.

¹⁸⁸ Robert O. Keohane, *op. cit.*, p. 137.

internacional y transnacional más amplio en el cual los Estados y los actores no estatales juegan papeles cruciales.¹⁸⁹

Por lo anterior, es posible decir que la gobernanza cosmopolita que proclama David Held podría ocurrir alguna vez. La persistencia de creencias antiliberales y fundamentalistas entre partes significativas de la población mundial perpetúa un sistema global propenso al conflicto y a la violencia. Un sistema comprensivo de gobernanza global basado en la democracia cosmopolita es irrealizable por ahora, pero es posible dar pasos más limitados hacia la gobernanza más responsable de asuntos globales.¹⁹⁰

Held aboga por un giro hacia un modelo alternativo de cooperación al que denomina multilateralismo cosmopolita, apoyado en una moralidad basada en los principios de igual valor, reconocimiento recíproco, y tratamiento imparcial de los seres humanos individuales, que aunque están plasmados en importantes documentos legales internacionales, no están apoyados por capacidades institucionales adecuadas. Su realización requiere del desarrollo de una política donde la autoridad esté localizada en diferentes niveles dependiendo del grado en el cual los asuntos se extiendan por las fronteras y afecten a diferentes poblaciones. Las controversias (incluyendo las disputas sobre la jurisdicción apropiada para manejar asuntos particulares) deberían resolverse a través de mecanismos legalizados más que por amenazas discrecionales o por el uso de la fuerza de Estados poderosos, o por las fuerzas del mercado.

Held propone que la deliberación pública basada en principios cosmopolitas sea promovida más allá del Estado-nación, y también propone un ámbito de reformas institucionales que involucran el establecimiento de asambleas regionales y globales, la reestructuración de organizaciones intergubernamentales funcionales, y el uso del referéndum y la creación de capacidades cosmopolitas de cumplimiento de la ley.¹⁹¹

¹⁸⁹ *Ibidem*, pp. 135-138.

¹⁹⁰ Mathias Koenig-Archibugi, *op. cit.*, pp. 13-14, 139.

¹⁹¹ *Ibidem*, p. 15.

2.4.2.3 Renovación del multilateralismo

El multilateralismo es reexaminado conceptual y sustantivamente frente a la creciente percepción de la necesidad de establecer nuevas formas de gobernanza en el plano mundial, y de regulación de las relaciones entre los Estados y otros actores internacionales, con el fin de generar cambios económicos equitativos, democracia y justicia.

Es en el marco del multilateralismo donde se ha buscado establecer las reglas básicas de convivencia y las normas internacionales que posibiliten el aminoramiento del conflicto, y que se potencie la cooperación. El desarrollo del multilateralismo ha significado la adopción de un conjunto de principios y normas que constituyen las bases del derecho internacional formal y de las prácticas en las relaciones entre los actores y agentes internacionales.

La crisis del multilateralismo se evidencia primordialmente en el marco del sistema de las Naciones Unidas y en sus organizaciones subregionales como consecuencia, en parte, de los cambios en las relaciones de poder entre los Estados al término de la guerra fría y de las capacidades de los nuevos actores internacionales.¹⁹²

La posición predominante de Estados Unidos en el sistema mundial afecta, inevitablemente, la naturaleza y el desarrollo del multilateralismo que ha pasado ya por otras crisis en los años sesenta y en los ochenta, ya que dicho país se alejó de la ONU para marginarla de la política de seguridad colectiva y para desarrollar acciones unilaterales. Además de Estados Unidos, el resto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad no han cesado de utilizar a la ONU de modo selectivo para legitimar la defensa de sus intereses estratégicos (Guerra del Golfo), para ocultar su denegación de responsabilidades internacionales (guerra de Yugoslavia), y para realizar operaciones de mantenimiento de la paz que respondan a sus preocupaciones de política interna (Haití).¹⁹³

¹⁹² Francisco Rojas Aravena, "Rol y evaluación de la diplomacia de cumbres...", p. 13.

¹⁹³ Sonia de Camargo, *op. cit.*, pp. 58-59.

El sistema multilateral no ha logrado renovarse para dar soluciones cooperativas, ampliar los espacios de participación de los diversos actores internacionales, y asumir plenamente los retos del siglo XXI, lo cual implicaría reconocer los intereses, las visiones y los proyectos de tales actores, salir de una visión fundada solamente en el poder, o quedar atrapados en una visión que realza lo jurídico como realidad vigente.

La democratización del multilateralismo también es un problema central de la gobernanza global.¹⁹⁴ La creación de foros institucionalizados consolida un marco propicio para la cooperación que no significa la eliminación del conflicto, sino la capacidad de ubicar intereses compartidos por medio de la coordinación de políticas..

En tanto no se defienda la posibilidad del surgimiento de nuevas modalidades de relaciones multilaterales, la posibilidad de un mayor grado de libertad en las relaciones sociales existentes y de una percepción más diversificada y dinámica del funcionamiento de las organizaciones internacionales y de los acuerdos multilaterales, no podrá superarse una lógica ahistórica e inmutable que no permite que surja una opción normativa a favor de un orden social y político menos desigual.

El multilateralismo ha cambiado de tal forma que hemos pasado de un multilateralismo estatal estratégico-diplomático hacia otro estatal-societal, aunque aún se encuentra poco articulado y desinstitucionalizado. El nuevo multilateralismo dejó de ser únicamente estatal para incluir múltiples voces, aunque el impacto de los valores de origen occidental tiene una influencia decisiva.¹⁹⁵

En ese nuevo marco conceptual, y tomando en cuenta la forma en que las organizaciones internacionales mediatizan y articulan los cambios estructurales del escenario internacional, es posible imaginar un sistema de múltiples niveles y formas de regulación en el cual micro y macroregiones, así como los diferentes tipos de asociaciones, organizaciones y redes de ciudadanos que se han constituido como nuevas unidades políticas, puedan contribuir a la reconstitución de la política global en términos más democráticos y socialmente menos excluyentes.¹⁹⁶

¹⁹⁴ Dirk Messner and Franz Nuscheler, *op. cit.*, p. 144.

¹⁹⁵ Francisco Rojas Aravena, "Rol y evaluación de la diplomacia de cumbres...", p. 49.

¹⁹⁶ Sonia de Camargo, *op. cit.*, p. 70.

Y más allá de la forma que adopte el multilateralismo, privilegiar la solución negociada de las controversias y la creación de bienes públicos regionales e internacionales, se constituyen como tareas fundamentales del siglo que vivimos.

2.4.2.4 Justicia social y democratización en la toma de decisiones

La gobernanza global sólo puede tener éxito si se muestra capaz de involucrar a los países del Sur, lo que presupone, en primer término, una apertura a los puntos de vista e intereses de los países más pobres.

Stiglitz argumenta que el sistema actual de gobernanza global está fuertemente predispuesto en contra de los países en desarrollo. Lo anterior debiera cambiar de conformidad con diversas medidas tales como un mayor número de participantes y la transparencia en la toma de decisiones; extender la vigilancia a asuntos como el empleo y las condiciones laborales; modificar el enfoque de gestión de crisis, sobre todo cuando los países no pueden pagar sus deudas; y poner más énfasis en el aseguramiento de recursos adecuados para financiar bienes públicos globales.¹⁹⁷

La pobreza no sólo confronta a la política mundial con un problema moral, sino que es la causa estructural de una multiplicidad de problemas globales: la pobreza relacionada con la degradación ambiental y la migración; los conflictos sociales y la inestabilidad política; y los movimientos fundamentalistas impulsados por frustraciones sociales.

La introducción de mecanismos efectivos de desarrollo social, tanto de confiabilidad interna como internacional, para compensar las distorsiones causadas por la globalización, es crucial para reducir el número de perdedores y para que el siglo XXI no esté marcado por la variedad de conflictos violentos que ya ha empezado a experimentar.

¹⁹⁷ Mathias Koenig-Archibugi, *op. cit.*, pp. 10-11.

Los argumentos del Banco Mundial sobre los efectos benignos de la globalización en el crecimiento, la pobreza y la distribución del ingreso no sobreviven el escrutinio, ni por los datos que arroja la realidad de diversos países con otros métodos de medición, ni por la visión prevaleciente en muchos de ellos, como los de América Latina y el Caribe, en donde la globalización y las reformas neoliberales han fallado tanto por ser inefectivas como por el hecho de que provienen de una agenda injusta. No es sorprendente entonces que tales temas generen un vívido debate y se objete la forma en que la globalización ha sido gestionada. En muchos casos esto no ha ocurrido a favor de los intereses de los países en desarrollo, y especialmente para los más pobres de esos países.¹⁹⁸

No está claro el compromiso con políticas redistributivas a escala mundial capaces de reducir las desigualdades globales y la gran disparidad de desarrollo entre naciones, y con ello distender el ambiente relacionado con los conflictos redistributivos del futuro. De hecho, ni siquiera se ha conseguido evitar que estallen las protestas, lo cual tampoco debiera ser una sorpresa dada la visibilidad de la falta de compromiso en cuestión, y de los estilos de vida de los países desarrollados imposibles de ocultar en la era de los medios masivos de comunicación.

David Held habla incluso de una brecha moral que debilita los esfuerzos políticos y de regulación de las instituciones existentes, un mundo en el cual más de 1.2 billones de personas viven con menos de 1 dólar al día; 46 % de la población mundial viviendo con menos de 2 dólares al día; 20% de la población mundial disfrutando del 80% de los ingresos mundiales; la indiferencia pasiva ante todo lo anterior marcada por un gasto anual de 1.25 billones de dólares de las Naciones Unidas en tanto el gasto anual de Estados Unidos en bebidas embriagantes asciende a 70 billones de dólares, y el gasto anual en automóviles en ese mismo país asciende alrededor de los 550 billones de dólares, gastos acompañados por cifras equivalentes en la Unión Europea.¹⁹⁹

Si la desigualdad global se está ampliando y el número de gente en pobreza extrema muy seguramente no esté disminuyendo, no podemos concluir que la difusión de las

¹⁹⁸ Robert Hunter Wade, “The Disturbing Rise in Poverty and Inequality: Is It All a ‘Big Lie’?”, y Joseph E. Stiglitz “Globalization and Development”, en David Held and Mathias Koenig-Archibugi, *op. cit.*, pp. 32-42, 50-51, 54.

¹⁹⁹ David Held, “From Executive to Cosmopolitan Multilateralism...”, pp. 163-164.

relaciones de libre mercado estén moviendo al mundo en la dirección correcta, con la pobreza de África como un caso especial que necesita atención internacional.

El balance de probabilidad es que el mundo se está moviendo en la dirección equivocada en términos de pobreza y desigualdad del ingreso, lo cual refuerza el caso de aplicación del principio preventivo y de revisión de prescripciones del desarrollo y del diseño del régimen económico internacional. La evidencia sugiere que la integración interna necesita ser estimulada por una política industrial dirigida por el Estado, y que una mayor integración interna puede conducir a una mayor integración externa. Es necesario también revisar el mandato y los procedimientos de las organizaciones económicas multilaterales como la OMC que asume que mayor acceso al mercado es siempre mejor, y que las diferencias en las regulaciones del mercado entre mercados nacionales son un obstáculo indeseable al comercio. El problema es cómo reconfigurarlas para legitimar más privilegios para los países en desarrollo y eliminar los requisitos de reciprocidad, de tratamiento nacional y de estándares internacionales de mejores prácticas.²⁰⁰

Coincidiendo, y parafraseando a Stiglitz, para exacerbar el descontento de la injusticia tenemos la hipocresía. La economía Keynesiana sigue viva y sana en los países desarrollados, pero los países en desarrollo son llamados a cortar gastos cuando encaran un revés económico. Mientras en el Norte las organizaciones económicas intergubernamentales sí creen en las políticas contracíclicas, en el sur abogan por políticas pro-cíclicas, y los países en desarrollo ni siquiera tienen la oportunidad de debatir por qué con ellos no se puede tomar otro curso de acción.²⁰¹

Los temas del desarrollo y de una estructura democrática de gobernanza en el nivel global que pueda ayudar a configurar y guiar el proceso de globalización se encuentran entre los más importantes que encara el mundo. El sistema de gobernanza global tiene serios problemas y, como consecuencia de la globalización, crece la importancia de las externalidades globales y de los bienes públicos globales. Tenemos así una amplia variedad de ámbitos en los cuales es importante y urgente llevar a cabo acciones

²⁰⁰ Robert Hunter Wade, *op. cit.*, p. 42.

²⁰¹ Joseph E. Stiglitz, *op. cit.*, pp. 56, 58.

colectivas, particularmente el del desarrollo, pero no tenemos las estructuras políticas en las cuales dichas acciones puedan ser tomadas de una manera democrática.²⁰²

Cabe aclarar que no se puede decir que la política en el ámbito global surja únicamente de las preferencias de los más poderosos, la globalización económica y la actual estructura de la gobernanza internacional no excluyen la voz y la influencia de los países en vías de desarrollo porque, si no fuera así, no sería posible percibir el carácter cambiante de las agendas de las principales instituciones de gobernanza global.²⁰³

No obstante, tal ausencia de estructuras democráticas ha traído como consecuencia reglas injustas, de comercio y en otros ámbitos. La Ronda Uruguay fue aclamada como un gran logro, y auténticamente lo fue para Estados Unidos y para la mayoría de los países de Europa Occidental, pero no para los países en desarrollo que fueron persuadidos de abrir sus mercados de bienes, de eliminar subsidios, y de verse imposibilitados para imponer aranceles a fin de proteger a sus trabajadores, en tanto los países desarrollados mantuvieron sus barreras comerciales en bienes textiles, así como los subsidios en bienes agrícolas, que son precisamente los bienes que representan una ventaja comparativa para el mundo en desarrollo.²⁰⁴

A más de diez años de que esas negociaciones multilaterales fueran concluidas, este sigue siendo uno de los problemas más contenciosos que enfrenta la ronda actual, lo que indica cuán mal lo hicieron entonces, y que no se augura una fácil resolución en tanto Estados Unidos y la Unión Europea sigan estando del mismo lado con un enorme poder de negociación frente a los países en vías de desarrollo cuya coalición, sin embargo, sirve para garantizar que cualquier futuro acuerdo comercial conservará el interés por erradicar las normas, las regulaciones y las formas de proteccionismo que más los perjudican.

Otro de los grandes logros de la Ronda Uruguay fue la liberalización de servicios, pero de aquellos en los que la ventaja comparativa de los países industriales avanzados era amplia, como los financieros y los de tecnologías de la información. Aquellos sectores

²⁰² *Ibidem*, pp. 54-55.

²⁰³ David Held, *Un pacto global. La alternativa socialdemócrata...*, pp. 32-33.

²⁰⁴ Joseph E. Stiglitz, *op. cit.*, pp. 55-56.

como los servicios marítimos y de construcción, importantes para algunos países en desarrollo, no entraron en la agenda que fue establecida de manera completamente injusta.²⁰⁵

Las normas actuales del comercio global se inclinan de manera ostensible a la protección de los intereses de los más desarrollados y son muy desfavorables para los países más pobres. Según el Banco Mundial, la abolición de todas las barreras comerciales podría aumentar la renta global en 2.8 billones de dólares y sacar de la pobreza a 320 millones de personas en 2015. Pero resulta insuficiente preocuparse en exclusiva por las cuestiones de acceso a mercados.²⁰⁶

El sistema de gobernanza existente está equivocado tanto por sus errores en la gestión del desarrollo económico, de las crisis, y de las transiciones hacia economías de mercado, así como por la injusticia, la hipocresía y las asimetrías que subyacen en muchos de esos problemas. Para mitigar o redirigir esas fallas es necesaria una reforma compuesta de diversos pasos. El primero, y más importante, es que aquellos que serán afectados por las políticas de los organismos del sistema tengan voz en las decisiones tomadas, lo cual implica que estén representadas las áreas de competencia involucradas a fin de evitar decisiones cortas de miras. En segundo término, debe cambiarse el sistema de voto prevaleciente para que refleje una realidad diferente a la del fin de la segunda guerra mundial. Un tercer elemento se refiere a la transparencia en el proceso de toma de decisiones.²⁰⁷

Desde el punto de vista de David Held, se requiere una fórmula de libre comercio internacional imparcial y basada en normas que mejore el acceso de los países en vías de desarrollo a los mercados desarrollados y que suprima todas las subvenciones que perjudiquen a los productores pobres,²⁰⁸ y un giro de un “multilateralismo ejecutivo” y dirigido por un club, típicamente secreto y excluyente, a uno más transparente y que rinda cuentas denominado “multilateralismo cosmopolita”. Este multilateralismo debiera empezar con modificaciones en la Carta de las Naciones Unidas para cambiar el veto en el Consejo de Seguridad, repensar la representación en él para permitir una

²⁰⁵ *Ibidem*, pp. 56-57.

²⁰⁶ Datos citados en David Held, *Un pacto global. La alternativa socialdemócrata...*, p. 87.

²⁰⁷ Joseph E. Stiglitz, *op. cit.*, pp. 58, 61-63.

²⁰⁸ David Held, *Un pacto global. La alternativa socialdemócrata...*, pp. 89-90.

rendición de cuentas regional adecuada, y establecer una asamblea de todas las agencias y Estados democráticos, bien una Asamblea General reformada o un complemento a la misma, para el examen de los problemas que constituyen el núcleo de las posibilidades para instrumentar los principios cosmopolitas: la salud, el suministro y la distribución de alimentos, el pago de deuda del mundo en desarrollo, el calentamiento global, y la reducción de riesgos de armas biológicas, químicas y nucleares.²⁰⁹

Un cuarto aspecto que señala Stiglitz para redirigir los errores del sistema de gobernanza existente concierne al FMI, con la mira de retomar su mandato original, aquel que inspiró en Keynes en la promoción de su creación: alentar a los países a aplicar políticas expansionistas cuando encaran un revés económico, y proveer liquidez para financiar esas políticas. Además, debe producirse un cambio en el enfoque de gestión de crisis, es decir, una mayor confianza en alguna forma de bancarrota y paralizaciones en lugar de los grandes rescates que han probado ser ineficaces, dejando más endeudados a los países; esta es una reforma que desde hace tiempo debería haberse llevado a cabo. Un quinto elemento es la ampliación de la vigilancia, no circunscrita a un solo objetivo como la inflación, sino incluir preocupaciones tales como los empleos bien remunerados. El sexto elemento es la necesidad de esforzarse más en el fortalecimiento de la democracia para evitar la imposición de condicionalidades que conducen a la reducción de las opciones de política.²¹⁰

Desde el punto de vista de David Held, la OMC necesita alejar sus programas de un reducido conjunto de políticas preocupadas por la creación y la supervisión de los mercados, para ocuparse de una gama más amplia de medidas que fomente el desarrollo de diversos sistemas económicos nacionales dentro de un orden mercantil global, justo, equitativo y regido por normas, explorando incluso el establecimiento de un capítulo o cláusula de carácter social en sus disposiciones fundamentales. Y en cuanto a las instituciones financieras internacionales tales como el FMI, es necesario reexaminar, con perspectiva crítica, el impacto que ha tenido la instrumentación de las ortodoxias económicas que proclama ya que de cara a los hechos está claro que han fracasado, no

²⁰⁹ David Held, "From Executive to Cosmopolitan Multilateralism...", pp. 173-177.

²¹⁰ Joseph E. Stiglitz, *op. cit.*, pp. 58, 63-66.

han logrado generar crecimiento económico sostenido, ni reducir la pobreza, ni mucho menos resultados justos.²¹¹

David Held aboga por la apertura de organizaciones como el FMI, el Banco Mundial, y la OMC al escrutinio público y la selección de agenda sobre la base de cuerpos de supervisión electos, o bien vía consejos representativos delegados de diversos intereses, además de hacerlos responsables ante foros democráticos regionales y globales. Hay que reevaluar los mandatos e instrucciones de las actuales instituciones financieras, someterlas a una rigurosa “puesta a punto”, cuando no disolverlas. Los países en vías de desarrollo necesitan un mayor acceso y un papel más activo en ellas. Asimismo, deben crearse nuevas estructuras de gobernanza global, cuyas funciones sean el tratamiento de la pobreza, el bienestar y los temas relacionados, para compensar el poder e influencia de esas organizaciones orientadas al mercado. Si las dimensiones de responsabilidad política, social, económica y de seguridad son separadas a largo plazo, como es la tendencia actual, las perspectivas de una sociedad pacífica serán sombrías.²¹²

Stiglitz también enfatiza que es necesario encontrar formas de financiar bienes públicos globales que escapen a los caprichos de los parlamentos nacionales de países particulares, así como de controlar las externalidades globales negativas tales como cuentas bancarias secretas en ciertos lugares del mundo. Todo lo anterior ayudará a reformar el proceso de globalización para asegurar que se estará a la altura de su potencial, a fin de mejorar las vidas y los medios de vida de los habitantes del mundo en desarrollo.²¹³

La propuesta de John Gerard Ruggie es reconstruir el “embedded liberalism” (liberalismo arraigado) a nivel global: un gran acuerdo social según el cual todos los sectores de la sociedad aceptan abrir sus mercados pero también contener y compartir los costos del ajuste social que los mercados abiertos inevitablemente producen, la liberalización económica arraigada en la comunidad social.²¹⁴

²¹¹ David Held, *Un pacto global. La alternativa socialdemócrata...*, pp. 83-84, 92.

²¹² David Held, “From Executive to Cosmopolitan Multilateralism...”, pp. 177-178, 182; y David Held, *Un pacto global. La alternativa socialdemócrata...*, pp. 97-99.

²¹³ Joseph E. Stiglitz, *op. cit.*, pp. 66-67.

²¹⁴ John Gerard Ruggie, “Taking Embedded Liberalism Global...”, pp. 93-94.

Ello, por supuesto, constituye una tarea de gran magnitud ya que no hay un gobierno en el nivel global que actúe en nombre del bien común, como ocurre en el nivel nacional, y las instituciones internacionales son demasiado débiles como para compensar esa autoridad.

A decir de Held, el principal desafío radica en elaborar el significado de los valores de la socialdemocracia que aceptan que los mercados son esenciales para generar bienestar económico, pero que, cuando no hay una regulación adecuada, padecen graves defectos ya que generan riesgos indeseados para los ciudadanos y una distribución desigual de tales riesgos. Por ello, buscan moldear los intereses del capital, de los trabajadores y del Estado a fin de conformar un paquete equilibrado de economías de mercado, de protección social y de regulación política. Reexaminar en qué condiciones se afianzan tales valores sobre el telón de la constelación global es parte de ese desafío. En la época actual, la socialdemocracia debe ser defendida y elaborada no sólo en el nivel del Estado-nación, sino en los ámbitos regional y global. La provisión de bienes públicos ya no puede equipararse únicamente con los que proporciona el Estado. Hay diversos actores estatales y no estatales que determinan esa provisión y que contribuyen a ella, y así debe ser si se pretende responder a algunos de los retos más profundos de la globalización. Además, algunos bienes públicos esenciales sólo pueden proporcionarse mediante un enfoque regional y global.²¹⁵

La contribución de la dinámica interacción entre sociedad civil, empresas y sector público sobre la responsabilidad social colectiva puede provocar el surgimiento de formas más incluyentes de gobernanza global. Pero este dominio público global emergente no puede sustituir la acción efectiva de los Estados, si bien puede ayudar a producirla.²¹⁶

Los gobiernos siguen jugando un papel principal en representar y sostener el compromiso de liberalismo arraigado a través de la moderación de la volatilidad de flujos de transacción entre fronteras, y de la provisión de inversiones sociales, de redes de seguridad y de ajuste asistencial, al tiempo que se impulsa la liberalización internacional.

²¹⁵ David Held, *Un pacto global. La alternativa socialdemócrata...*, pp. 37-38, 40.

²¹⁶ John Gerard Ruggie, "Taking Embedded Liberalism Global...", p. 95.

Gran parte del debate acerca de si la globalización está afectando adversamente el arraigo social de las fuerzas del mercado se centra en su impacto sobre los niveles de gasto público y política pública, especialmente en áreas relacionadas con las redes de seguridad social, los salarios y el empleo, así como en temas más escurridizos como la identidad y la responsabilidad.²¹⁷

Estas ansiedades pueden tener alguna base ya que ha habido un giro gradual en la economía política de los países industrializados y de aquellos que también pudieron aplicar un enfoque compensatorio para manejar los efectos de la creciente apertura, hacia un modelo de competitividad en donde los trabajadores se han visto obligados a aceptar una mayor inestabilidad en sus salarios y horarios, e incluso salarios más bajos; a enfrentar el encarecimiento de los servicios de salud y pensiones; y a aceptar cambios más frecuentes de empleo. Los temores en el nivel individual se reflejan sobre los potenciales riesgos y pérdidas económicas, pero también sobre las pérdidas medidas en términos de identidad y de control. Pero los mismos han ayudado a generar y a impulsar iniciativas de la sociedad civil dirigidas a contener más directamente los efectos adversos de la globalización, sin esperar por los Estados o por las organizaciones internacionales para actuar, con lo que se puede hablar de un papel en expansión de la sociedad civil en la gobernanza global.²¹⁸

2.4.3 Bienes Públicos Internacionales y/o Regionales

Los bienes y servicios públicos nacionales resultan fundamentales para el bienestar del pueblo. Gobiernos y mercados a veces tienen que trabajar juntos para proporcionarlos, pero esta realidad no puede ser trasladada al ámbito internacional de una manera sencilla.

La tendencia a que los bienes públicos sean producidos en una cuantía insuficiente constituye un serio problema incluso en el ámbito nacional donde existe un gobierno con autoridad para imponer y recaudar impuestos, y distribuirlos a través de

²¹⁷ *Ibidem*, pp. 94, 97.

²¹⁸ *Ibidem*, p. 103.

mecanismos tales como subvenciones, asignaciones presupuestarias en función de las necesidades planteadas, préstamos exentos de interés, etc. Pero es un problema todavía mayor en las relaciones políticas y económicas a nivel internacional en ausencia de un gobierno mundial²¹⁹ que incentive u obligue a proveer tales bienes. Y debido a que esa provisión es voluntaria, se presenta un escenario plagado de *free riders*, aquellos que disfrutan de los bienes pero no hacen nada por producirlos o preservarlos.

Aunque se entiende que los bienes públicos difunden beneficios, la definición más estricta de un bien público depende del criterio de cómo se consume el bien: si no se puede impedir a nadie que lo consuma el bien es no excluible; si se puede consumir por muchos sin llegar a agotarse entonces se trata de un bien sin rivalidad o indivisible.²²⁰

Los bienes públicos son esa clase de bienes donde la exclusión de los consumidores puede ser imposible, pero en cualquier evento de consumo del bien por alguna unidad, no agota su disponibilidad para otros, es decir, el disfrute del bien no implica su indisponibilidad para otros. Dichos bienes presentan la característica de estar sometidos a una crónica situación de subproducción debido al hecho de que el consumidor tiene acceso al uso del servicio de cualquier forma, tiene pocas razones para apoyar o costear su producción, es decir, efectuar una aportación pecuniaria apropiada a su participación en la utilización de aquél. A menos que el consumidor posea un elevado sentido moral.²²¹

Los bienes públicos ideales o puros tienen entonces dos cualidades fundamentales: sus beneficios son no excluibles y no presentan rivalidad en el consumo, pero no todos los bienes públicos son puros. Los bienes exclusivamente públicos o exclusivamente privados son pocos. La mayor parte de ellos posee beneficios mixtos. Así, aquellos que satisfacen sólo parcialmente cualquiera de los dos criterios, o ambos, son denominados bienes públicos impuros que a su vez se clasifican en dos categorías. En primer lugar los bienes que no presentan rivalidad en el consumo, pero son excluibles, se conocen como bienes de club. En segundo término, los bienes que principalmente son no excluibles,

²¹⁹ Charles P. Kindleberger, "International Public Goods without International Government", *The American Economic Review*, Vol. 76, No. 1, March 1986, p. 8.

²²⁰ Inge Kaul, Isabelle Grunberg, y Marc A. Stern, "Introducción", en Inge Kaul, Isabelle Grunberg, y Marc A. Stern, *op. cit.*, p. XXIII.

²²¹ Charles P. Kindleberger, *op. cit.*, p. 2.

pero que presentan rivalidad en el consumo son recursos de fondo común, con un valor de existencia, o bienes de mérito.²²²

Además del problema de los *free riders*, entre los principales obstáculos para proveer bienes públicos internacionales encontramos también la voluntad para hacerlo y la falta de consenso sobre qué bienes lo son efectivamente, y cuáles y en qué cantidad son necesarios. Dichos obstáculos ocurren, con mucho, por la falta de información que impide la colaboración entre las partes, y a menos que se creen mecanismos destinados a facilitar la comunicación y crear confianza, se seguirá incurriendo en estrategias subóptimas para proveer bienes públicos.

Entre el interés nacional y el suministro de servicios públicos internacionales existe una posición intermedia: indiferencia respecto a ambas cuestiones. Por ejemplo, el empuje protagonizado por Ronald Reagan en torno a la liberalización de los sectores de servicios y agrícola se inscribió en una política de corte nacional y no en la línea del suministro de bienes públicos internacionales, pero en dado caso es preferible inclinarse hacia la segunda opción.²²³

Para eso es necesario ir más allá del control de los males, ir más allá de la prevención y el control constantes de las crisis, para ser capaces de fijar miras concretas, asumiendo que los bienes públicos internacionales han incrementado su importancia en el bienestar individual y nacional.

Para Kindlerberger, el principal bien público es la preservación de la paz y compete a los economistas y a los politólogos. En la esfera económica, este autor precisa que se han identificado como bienes públicos internacionales un sistema de libre comercio, incluyendo la libertad de navegación, los derechos de propiedad bien definidos, y los patrones de pesos y medidas entre los que se pueden incluir los medios internacionales de cambio.²²⁴

²²² Véase Inge Kaul, Isabelle Grunberg, y Marc A. Stern, “Definición de bienes públicos mundiales”, en Inge Kaul, Isabelle Grunberg, y Marc A. Stern, *Bienes Públicos Mundiales. La cooperación internacional en el siglo XXI...*, pp. 4-6.

²²³ Charles P. Kindleberger, *op. cit.*, pp. 9-10.

²²⁴ *Ibidem*, pp. 7-8.

Desde su punto de vista, existe una tendencia en lo que respecta a la ciencia política a retroceder y a proclamar que la libertad de comercio a nivel mundial y el dinero no constituyen bienes públicos. La mayor parte de los economistas están predispuestos a ampliar la lista e incluir la estabilización económica, la regulación y redistribución de la renta, el establecimiento de patrones tendentes a reducir los costes de transacción, comprendiéndose entre ellos los pesos y medidas, idiomas y medios de cambio.²²⁵

En la esfera internacional, sigue siendo esencial la pregunta de qué bienes públicos somos capaces de imaginar y de construir, ya que estos serán determinantes en lo global y en lo regional, así como la cuestión de cómo producirlos.

En el contexto de la cooperación internacional, Kindlerberger expresa sus dudas de que puedan proveerse bienes públicos internacionales. Se inclina a pensar, como muchos realistas, que los que se producen en su conjunto son por efecto del poder de un líder - generalmente denominado hegemónico aunque él prefiere pensar en términos de un liderazgo o responsabilidad- deseoso de asumir una proporción indebida de los costes (bien porque se fundamenta en la perspectiva de la obtención de ganancias a largo plazo, o porque espera ser remunerado con una moneda de diferente carácter, tal como prestigio, gloria, inmortalidad, o alguna combinación de todo ello), pero está consciente de que no siempre existe un líder o estabilizador capaz y/o deseoso de aportar bienes públicos internacionales, y que incluso cuando existe se puede corromper sacando una ventaja dominante en tal papel.²²⁶

Así, señala que el poder económico de Estados Unidos después de 1971 tendió a decrecer respecto al conjunto del mundo y, más importante aún, ha tenido una pérdida de apetito para suministrar bienes públicos internacionales tales como mercados abiertos en tiempo de saturación, flujos de capital estables para los países desarrollados, y préstamos de última instancia. Lo que es más, hacia mediados de los ochenta Kindlerberger afirmaba que el interés por los asuntos mundiales en Estados Unidos se concentraba en las repercusiones que el déficit presupuestario, el tipo de cambio del dólar, y el déficit de la balanza de pagos, pudieran tener para el tipo de interés en los

²²⁵ *Ibidem*, p. 2.

²²⁶ *Ibidem*, pp. 8-10; y Charles Kindleberger, "Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Rides", *International Studies Quarterly*, Vol. 25, No. 2, June 1981, pp. 247, 250-251.

Estados Unidos, la política industrial y el crecimiento de la renta nacional.²²⁷ Desafortunadamente, eso no ha cambiado mucho, aunque los estadounidenses parecen ser más conscientes de los efectos que tienen sus políticas en otros países.

Para los institucionalistas, los líderes hegemónicos emergen de vez en cuando en la economía mundial, y suelen poner en marcha hábitos de cooperación internacional que consisten en principios, normas, reglas y procedimientos para la toma de decisiones alrededor de los cuales las expectativas de los actores internacionales convergen en una determinada área. Pero la conservación de tales principios, normas, reglas y procedimientos requiere gran esfuerzo, dedicación y dinero, mismos que tienden a decaer a largo plazo. Para Kindleberger, de hecho, suelen esfumarse con rapidez, a menos que sean sostenidos por un sólido compromiso a nivel internacional compuesto de un liderazgo positivo, apoyo con los recursos convenientes, y una actitud tendente a asumir algún sacrificio en aras del interés internacional.²²⁸

Así como no siempre existe un poder hegemónico capaz y/o deseoso de aportar bienes públicos internacionales asumiendo una gran proporción de los costes, que incluso podría asfixiar la iniciativa de otros actores hacia ese fin, tampoco existen muchos poderes económicos que asuman responsabilidades incluso más limitadas como la de gestión de las crisis y la de poner freno a las políticas de arruinar al vecino.

Ante tal escenario, se hace necesaria una nueva forma de cooperación internacional que incluya pagos e incentivos a países para asegurar una provisión adecuada de bienes públicos, cuya insuficiencia puede ser la raíz de diversas crisis internacionales;²²⁹ así como poner énfasis en los bienes públicos regionales, a fin de tomar medidas preventivas para las necesidades específicas de regiones individuales, y coordinar las contribuciones regionales a los bienes públicos internacionales.²³⁰

Esa nueva forma de cooperación internacional requiere que se comience “en casa”, con directrices nacionales dirigidas como mínimo a reducir o evitar por completo derrames

²²⁷ Charles P. Kindleberger, “International Public Goods without...”, p. 9.

²²⁸ *Ibidem*, pp. 8-10.

²²⁹ James Gustave Speth, “Prefacio”, en Inge Kaul, Isabelle Grunberg, y Marc A. Stern, *Bienes Públicos Mundiales. La cooperación internacional en el siglo XXI...*, pp. XIV-XV

²³⁰ Inge Kaul, Isabelle Grunberg, y Marc A. Stern, “Introducción”, en Inge Kaul, Isabelle Grunberg, y Marc A. Stern, *Bienes Públicos Mundiales. La cooperación internacional en el siglo XXI...*, pp. XXV.

negativos internacionales, y preferiblemente generar externalidades²³¹ positivas o beneficios para el bien común mundial. Además, requiere que los beneficios que produzca se lleven de nuevo al plano nacional para evitar que sean considerados como una desviación de esfuerzos y recursos.²³²

Se trata de que la cooperación internacional ya no sea sólo una cuestión de asuntos externos, sino un proceso de formulación de directrices nacionales en la que todos los actores principales tengan voz, cuenten con una oportunidad apropiada para hacer la contribución que se espera de ellos, y accedan a los bienes que resulten. Asimismo, debe ofrecer beneficios a todas las partes que intervienen para que se perciban como justos.

Para lograrlo, un buen comienzo sería crear perfiles de las externalidades nacionales para tener conciencia de las muchas formas en que el país depende de sucesos externos y puede afectarlos; realizar los esfuerzos nacionales que contribuyan a la provisión de bienes públicos internacionales e intercambiar externalidades bilaterales; volver a diseñar los enfoques nacionales de cuestiones internacionales para garantizar que las entidades gubernamentales temáticas y sectoriales tengan la capacidad de atender la interdependencia en sus respectivas áreas de trabajo, e incluso actuar en anticipación de problemas o necesidades futuras; y fortalecer la cooperación regional cuando sea más eficiente abordar diversos asuntos en ese plano que el mundial o en el nacional, previa identificación de las soluciones más apropiadas por parte de los integrantes de esa región.²³³

La combinación de beneficios nacionales con los mundiales puede ayudar a trascender, en alguna medida, los intereses propios por parte de los Estados, empresas e individuos, y con ello mejorar la provisión de bienes públicos. Para servir bien a los intereses

²³¹ Una externalidad existe donde la actividad económica de un individuo afecta positiva o negativamente la actividad económica de otro, y ningún mecanismo compensa a las terceras partes para cubrir los costos ni existen cargos para aquellos que disfrutan los beneficios externos. Véase Anthony Tuo-Kofi Gadzey, *The Political Economy of Power. Hegemony and Economic Liberalization*, Macmillan Press, London and New York, 1994, p. 33.

²³² Inge Kaul, Isabelle Grunberg, y Marc A. Stern, “Introducción”, e Inge Kaul, Isabelle Grunberg, y Marc A. Stern, “Conclusión. Los bienes públicos mundiales: conceptos, políticas y estrategias”, en Inge Kaul, Isabelle Grunberg, y Marc A. Stern, *Bienes Públicos Mundiales. La cooperación internacional en el siglo XXI...*, pp. XXX-XXXI, 493, 505.

²³³ Inge Kaul, Isabelle Grunberg, y Marc A. Stern, “Conclusión. Los bienes públicos mundiales: conceptos, políticas y estrategias...”, pp. 493-504.

internos deben tenerse en cuenta factores externos y realizar la tarea de combinar los intereses nacionales con exigencias internacionales de una manera que aumente al máximo el bienestar del país.

Lo anterior presenta muestras de factibilidad porque los intereses de hoy día sobre bienes públicos globales son una mezcla de “nacionales” e “internacionales”, y se hacen difusas, como en muchas otras cosas, las líneas entre “interno” y “externo” como consecuencia de los cambios que ha sufrido la economía política internacional; la apertura que ha aumentado la significación de la interdependencia y la fragmentación de la autoridad en diversos actores además del Estado; y el agravamiento de ciertos problemas como la desigualdad internacional que requieren más atención de la que se les ha otorgado.

El interés propio se halla legitimado en una gran zona de indiferencia que se refiere a relaciones entre extraños, y no entre aquellos con quienes mantenemos una especial relación, y con quienes compartimos bienes colectivos. No es aplicable a la familia, al vecindario, a la tribu, a grupos raciales o religiosos, o a una nación, y existe cierto grado de incertidumbre acerca de si es aplicable a regiones dentro de un país o a convenios entre países tales como los que han dado origen al Mercado Común Europeo. La membresía en esos grupos es decidida de diversas maneras: nacimiento, elección, solicitud de admisión y aceptación; y la naturaleza de esos lazos positivos que unen familias, vecindarios, tribus, regiones y naciones son usualmente tomados como dados, se dejan inexplorados, pero sus consecuencias no lo son.²³⁴

Sigue pendiente la meta consistente en extirpar los instintos primitivos de los hombres que se refleja en la resistencia a la intrusión de los extraños. Si los bienes son menos intrusos que el dinero, y el dinero menos intruso que las corporaciones extranjeras con control sobre decisiones económicas, la menor intrusividad de los bienes con respecto a la de las corporaciones convierte, quizá, en anómalo el hecho de que los tratados de amistad, comercio y navegación sean menos hospitalarios para los bienes que para las corporaciones.²³⁵

²³⁴ Charles P. Kindleberger, “International Public Goods without...”, pp. 3-4.

²³⁵ *Ibidem*, pp. 4-5.

Ese grado de incertidumbre con respecto a esa zona de indiferencia relativa a los convenios entre países del que habla Kindleberger, se puede reducir en tanto una interdependencia creciente y un sentido de pertenencia como miembro de una comunidad de países que en sí mismo puede ser un bien que se comparta, conduzcan a hábitos de cooperación que los beneficie colectivamente.

Por ello, la cooperación regional se erige como un componente fundamental de la provisión de bienes públicos internacionales, como una intermediaria entre intereses nacionales y mundiales. Lo anterior se aplica al proceso de establecer prioridades –qué producir y cuánto- y a la puesta en práctica, es decir, convertir intereses mundiales en acciones complementarias concretas de nivel inferior.²³⁶

Pero también debe considerarse que existe un área de provisión de bienes públicos que pueden proporcionarse de un modo sumamente eficaz en el plano regional: el medio ambiente; la salud pública; la regulación y estabilización del mercado financiero; el transporte; las telecomunicaciones y transmisión de datos; las redes de energía; la investigación y extensión agrícolas; y la ejecución de la ley. En particular, una categoría general extremadamente pertinente de bienes públicos regionales es la investigación científica sobre problemas de salud, agricultura, y control del medio ambiente con énfasis regional.²³⁷

Aunque existen discrepancias respecto a lo anterior, muchas veces los profundos problemas que enfrentan la mayor parte de los países en desarrollo requieren enfoques en diversos ámbitos que no pueden trasladarse, o ser apropiados, de economías avanzadas, que son las que dominan la toma de decisiones en muchos organismos internacionales.

Como los bienes nacionales e internacionales, los bienes públicos regionales también son insuficientes, y a menudo están totalmente descuidados, entre otras cosas porque a pesar de que se han creado programas e institutos de investigación internacionales, carecen de financiamiento y de las instituciones que les sirvan de contraparte en el

²³⁶ Inge Kaul, Isabelle Grunberg, y Marc A. Stern, “Introducción...”, p. XXXI.

²³⁷ Lisa D. Cook y Jeffrey Sachs, “Los bienes públicos regionales en la ayuda internacional”, en Inge Kaul, Isabelle Grunberg, y Marc A. Stern, *Bienes Públicos Mundiales. La cooperación internacional en el siglo XXI...*, pp. 460-463.

contexto regional; y a menudo los organismos regionales son débiles políticamente y reciben muy escasos fondos de los gobiernos nacionales participantes.²³⁸

Así, en el caso de que los organismos regionales aspiren a proporcionar bienes públicos regionales, disponen de fondos insuficientes y con frecuencia están prácticamente incapacitados. Además, los programas de ayuda internacional (procedentes del Banco Mundial y los organismos de Naciones Unidas) están dirigidos principalmente a gobiernos nacionales, antes que a entidades supranacionales; o bien, no conceden nada a los organismos regionales “débiles”, y como resultado esos organismos siguen reproduciendo su situación de debilidad al no obtener viabilidad financiera.

Aunque parecería que los bancos de desarrollo regionales son los idóneos para contribuir a financiar la provisión de bienes públicos regionales, lamentablemente no ha sido la regla general. Aún cuando en el BID, por ejemplo, se ha visto reflejado un aumento en los préstamos en el plano regional en 1997, éstos no representaron sino el 13.8% del total.²³⁹

De lo anterior se desprende que el déficit de ayuda internacional en el campo de los bienes públicos regionales es severo, aunque no se puede determinar con precisión a partir de datos publicados.

Cabe destacar que no hay intentos para clasificar proyectos de ayuda internacional expresamente locales, nacionales y regionales. Incluso un programa de ayuda catalogado como regional podría estar proporcionando bienes públicos nacionales a países de la región, sin un verdadero componente regional, o bien cierta ayuda designada como no especificada puede abarcar ayuda regional.²⁴⁰

Pero también puede suceder que tales organismos se queden cortos en sus aspiraciones por diferentes causas tales como la limitada autoridad que guardan con celo los políticos nacionales, la extrema sospecha con la que se observa a la cooperación internacional, e

²³⁸ *Ibidem*, pp. 464-465.

²³⁹ Tales proyectos incluyeron infraestructura regional, mercados financieros regionales, investigación y desarrollo, apoyo para la Iniciativa del Área de Libre Comercio de las Américas y adiestramiento avanzado de funcionarios públicos. *Ibidem*, pp. 470-471.

²⁴⁰ *Ibidem*, pp. 467-468.

incluso una muy limitada capacidad nacional como resultado de los bajos presupuestos y los inciertos periodos de planificación futuros.

Se pueden sugerir algunos pasos operacionales para aumentar la provisión de bienes públicos que incluya la coordinación y desarrollo de métodos analíticos de organizaciones internacionales como el PNUD, el Banco Mundial, la OCDE, y bancos de desarrollo regionales, para establecer una contabilidad más precisa de la asignación de actividades entre proyectos nacionales y regionales, y para examinar la asignación de flujos de ayuda entre bienes públicos, bienes privados, y transferencia de ingresos. O bien se puede recomendar la revisión de los principios rectores del Banco Mundial, el FMI, las agencias de Naciones Unidas, y los bancos regionales de desarrollo, para examinar los prejuicios y/o limitaciones legales en la provisión de ayuda a proyectos regionales y organismos regionales; la realización de exámenes minuciosos de organismos regionales para determinar presupuestos operativos, proyectos regionales bajo supervisión, y apoyo de organismos nacionales e internacionales; y la exploración de opciones de políticas para una mayor provisión regional de bienes públicos en áreas principales como infraestructura, salud pública, e investigación y desarrollo.²⁴¹

Los obstáculos para instrumentar tales pasos, serán los mismos que enfrenta la provisión de bienes públicos internacionales, a los que se añadiría la tarea de dar a los organismos regionales el mandato y el financiamiento para hacer más y romper el círculo de debilidad que los limita. El otorgamiento de tal mandato, no obstante, depende no sólo del deseo y de los instrumentos a disposición para proveer bienes públicos, sino también del desenvolvimiento de las regiones y de los objetivos que se planteen a nivel interno y hacia el exterior.

Las regiones pueden contribuir a dar cabida a un nuevo modo de pensar, a nuevos instrumentos políticos y respuestas de políticas innovadoras, así como a esfuerzos de investigación para abordar la nueva agenda de bienes públicos globales.

²⁴¹ *Ibidem*, pp. 471-472.

Y suponiendo que se tomara la decisión acertada de aumentar de manera sustancial la provisión de bienes públicos regionales, sería deseable basarse en los organismos regionales existentes antes que volver a inventarlos desde el inicio.²⁴²

Y es que, de hecho, los regímenes internacionales que adoptan diferentes formas y no son sólo de naturaleza intergubernamental, pueden considerarse como bienes públicos internacionales intermedios, ya que contribuyen a la provisión de bienes públicos internacionales finales que en sí son resultados.²⁴³

En cuanto a los beneficiarios, por supuesto es de suma relevancia que los bienes públicos internacionales alcancen a grupos extremadamente grandes, y aunque un bien no llegara a poblaciones tan amplias pero tuviera la facultad de contribuir al logro de otro bien público internacional, también podría considerarse un bien público internacional.

Un ejemplo de lo anterior podría ser un programa de alivio de la pobreza para el África Subsahariana si, al satisfacer las necesidades de las poblaciones locales, también fuera a contribuir a la prevención de conflictos y a la paz internacional, redujera la degradación ambiental de posibles consecuencias internacionales, y mejorara las condiciones de salud globales.²⁴⁴

La persuasión moral no ha sido suficiente para que los países corrijan las consecuencias internacionales de sus acciones o cooperen para el bien público mundial. Y dado que las relaciones interestatales no están siempre caracterizadas por la actitud cooperativa, o por el cálculo racional, es necesario generar un circuito de incentivos para asegurar que la responsabilidad, la solidaridad, y la cooperación produzcan resultados concretos y esfuerzos continuos, justos y claros para todos, y no sólo “mantener a raya”, o bajo envolturas, los males públicos globales.

²⁴² *Ibidem*, p. 472.

²⁴³ Inge Kaul, Isabelle Grunberg, y Marc A. Stern, “Definición de bienes públicos mundiales...”, pp. 14-15.

²⁴⁴ *Ibidem*, p. 13.

Dado que los males públicos son más concretos y palpables que los bienes públicos que se tienden a dar por sentados hasta que faltan, las políticas nacionales e internacionales se han abocado más a reducir males que a producir bienes, no siempre exitosamente.

Para revertir esa situación es indispensable que en el núcleo de la política pública quede asumido plenamente que el bienestar de las personas depende de que se logre un cuidadoso equilibrio no sólo entre bienes públicos y privados, sino también entre bienes públicos nacionales, regionales e internacionales.

El punto de partida es estar absolutamente convencido de la naturaleza del bien que se ha de producir, que a su vez, determina el mejor método para ofrecerlo. Algunos bienes se ofrecen al sumar numerosas contribuciones de igual relevancia. En otros casos, la provisión del bien público está limitada por el miembro más débil, y en otras ocasiones la contribución del mejor intento determina la contribución general del bien público. Pero todas estas modalidades revelan que se requiere inducir a los actores a contribuir.²⁴⁵

Debe ponerse mayor énfasis en la creación de capacidades nacionales y regionales, así como en el reconocimiento por parte de los países desarrollados de que es indispensable un enfoque con mayor cooperación y participación para manejar la economía y la sociedad internacionales. Es decir, aquí recobra interés la gobernanza global, quién define la agenda política que determinará las prioridades para la asignación de recursos, y quién determina el alcance de la accesibilidad de los bienes públicos que se produzcan.

El uso arbitrario del poder puede excluir a muchos bienes públicos o puede disminuir el carácter de público de la mayoría de bienes y servicios internacionales frecuentemente ostentados como bienes públicos.²⁴⁶

²⁴⁵ Inge Kaul, Isabelle Grunberg, y Marc A. Stern, “Conclusión. Los bienes públicos mundiales: conceptos, políticas y estrategias...”, pp. 516-518.

²⁴⁶ Anthony Tuo-Kofi Gadzey, *op. cit.*, p. 37.

3. El Regionalismo como estrategia de inserción de México en el orden internacional de posguerra fría

Aunque actualmente México es una de las economías más abiertas del mundo, apenas hace veinte años la situación era totalmente opuesta. Los esfuerzos por insertar a la economía mexicana en el mercado mundial con las mayores ventajas posibles pasaron por importantes reformas a su política comercial, el cambio en un modelo de desarrollo que había impulsado por un largo período, no exento de resistencias al interior del país, así como por la decisión de formalizar su integración con Estados Unidos.

La aplicación por parte de México de estrategias acordes al nuevo horizonte que ofrecía el arribo del siglo XXI no ha sido lineal ni sencilla.

Las décadas inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial estuvieron dominadas por una profunda desconfianza por parte de los llamados países del Tercer Mundo con respecto a las bondades del juego de las fuerzas del mercado. Tal punto de vista justificaba un amplio intervencionismo del sector público en prácticamente todas las esferas de la vida económica, el cual iba mucho más allá de lo que se acostumbraba en los países avanzados: sectores completos se reservaban para el Estado; la IED se sometía a severas reglamentaciones; el Estado participaba en forma directa en muchas actividades productivas, y las políticas comerciales se orientaban a sustituir importaciones como medio para promover el crecimiento.¹

En los países capitalistas avanzados, particularmente durante la era Keynesiana, los gobiernos y legislaturas disfrutaban de un sustancial margen de maniobra para decidir políticas sociales y económicas regulativas y distributivas. En esa edad de oro del capitalismo del bienestar, las oportunidades de inversión para los propietarios de capital estuvieron en gran parte limitadas a sus economías nacionales, y la competencia se daba principalmente entre compañías del mismo país. Los gobiernos eran capaces de determinar la proporción de rendimiento de inversión financiera e indirectamente de inversión real de creación de trabajo a través de sus políticas de tipos de interés así como de las fiscales y de gastos que les permitían ejercer influencia en la demanda nacional agregada. Lo anterior alimentaba la creencia entre los ciudadanos y sus

¹ Adriaan Ten Kate, "El ajuste estructural de México: dos historias diferentes", *Comercio Exterior*, Vol. 42, No. 6, Junio de 1992, p. 519

representantes de que podían moldear la sociedad en la que vivían de conformidad con sus preferencias sociales, culturales y ecológicas sin tener que renunciar a los beneficios provenientes de una economía de mercado dinámica.²

A partir de la década de los setenta, las percepciones cambiaron en ambos grupos de países. El punto de vista dominante en los países desarrollados empezó a ser que el Estado democrático era menos capaz de controlar los movimientos de capital, y que cualquier iniciativa de política que pudiera afectar la proporción de rendimiento de la inversión (tipos de interés, impuestos, regulación social y ecológica) tenía que ser considerada cuidadosamente a la luz de los riesgos de la volatilidad del capital o de inversión reducida hacia el interior.³

Aunque varias naciones en desarrollo tuvieron éxito con la aplicación de tales políticas intervencionistas del Estado durante períodos prolongados, entre ellos México de manera notable, empezaron a vislumbrarse signos de agotamiento de dicho modelo de desarrollo. Pocas industrias podían seguir el paso de los cada vez más rápidos avances tecnológicos internacionales sin la protección y los subsidios crecientes que les proporcionaba el Estado.

En el decenio de los ochenta las imperfecciones del libre mercado ya no eran las que más preocupaban, sino las de la intervención gubernamental,⁴ cambio de visión que nació en los países desarrollados pero que siguieron muchos países en desarrollo y que constituyó el contexto ideológico global en el que México inicia su proceso de cambio de modelo de desarrollo orientado hacia el exterior.

Se acepta que el Estado debe reducir su participación en la economía, como “Estado productor” y como “Estado benefactor”, lo que no implica el abandono de su papel como “Estado regulador-impulsor”.⁵

² Mathias Koenig-Archibugi, “Introduction: Globalization and the Challenge to Governance”, en David Held and Mathias Koenig-Archibugi (eds.), *Taming Globalization. Frontiers of Governance*, Polity, Cambridge/Oxford/Malden, 2003, pp. 3-4.

³ *Ibidem*, p. 4.

⁴ Adriaan Ten Kate, *op. cit.*, p. 520.

⁵ Gustavo Ernesto Emmerich, “Funciones del Estado en América Latina. Historia y presente”, en Leonardo Valdés Zurita (comp.), *América Latina y México en el Umbral de los noventa*, División de Ciencias Sociales y Humanidades-UAM Iztapalapa, México, 1990, pp. 47.

Los cambios en el pensamiento sobre las políticas macroeconómicas y comerciales que deben seguir los países para promover su desarrollo económico se vieron acompañadas de diversas transformaciones en cuanto a la distribución de poder y la producción a escala mundial.

3.1 El contexto de competencia externa que define las opciones de cambio en el modelo de desarrollo económico del país

El fin de la guerra fría creó expectativas muy optimistas sobre lo que podría representar para los países vinculados a una u otra gran potencia, como un mayor margen de maniobra para lograr acuerdos significativos y más libertad y autonomía. Conforme iban transcurriendo los meses se hacían evidentes varias tendencias que poco tenían que ver con tales suposiciones como la explosión de conflictos étnicos y desintegración de Estados, una mayor competencia por IED, la desilusión de que habría un menor gasto militar a favor de uno social, y un entorno internacional de creciente proteccionismo de los países industrializados y de consolidación de poderosos bloques económicos que obligaba a incrementar la productividad y la competitividad de todos los países frente a una nueva división internacional del trabajo.

Siguiendo la perspectiva de Susan Strange, los actores transnacionales tienen ahora igual importancia que los cuerpos intergubernamentales,⁶ en la relación o negociación entre la autoridad y el mercado, pero es el poder estructural⁷ el que determina tal interacción. No es sólo el poder directo de la autoridad sobre los mercados lo que importa, sino el efecto indirecto de la autoridad en las condiciones de alrededor en de las cuales funciona el mercado. El poder estructural confiere el poder de decidir cómo deben hacerse las cosas, el poder de moldear marcos en los que los Estados se relacionan con otros, con la gente, o con empresas.⁸

⁶ Christopher May, "Strange Fruit: Susan Strange's Theory of Structural Power in the International Political Economy", *Global Society*, Vol. 10, No. 2, 1996, p. 173.

⁷ Strange llama al concepto tradicional de poder "poder relacional", la capacidad de hacer que alguien haga algo. Este concepto no se refiere al poder que deriva de la capacidad de proveer necesidades sociales de una economía global, para ello introduce el concepto de poder estructural. El término estructural es usado para referirse a la difusión del poder tanto en sus orígenes como en sus efectos. Véase Stefano Guzzini, *Realism in International Relations and International Political Economy. The continuing story of a death foretold*, Routledge, London, 1998, p. 181.

⁸ Susan Strange, *States and Markets*, 2nd. Edition, Pinter Publishers, London, 1994, pp. 23-25.

El poder estructural descansa en 4 ámbitos (ninguno nunca más importante que otro): seguridad, finanzas, producción y conocimiento, las cuales pueden atribuirse a un actor particular, un Estado, corporación transnacional, u organización internacional.⁹ Estas 4 estructuras básicas determinan quién consigue qué en la sociedad mundial. En ellas, el poder sobre los otros y sobre el entramado de valores en el sistema es ejercido dentro y a través de las fronteras por quienes están en condiciones de ofrecer seguridad y crédito, por los que controlan el acceso al conocimiento y a la información y están en condiciones de definir el tipo de conocimiento necesario, y por lo que se produce, por dónde se produce, por quién lo produce y en qué condiciones.¹⁰

Las opciones nacionales de política industrial y eficiencia en el manejo económico han relegado con mucho a las de política de defensa o exterior. Los cambios en la estructura de producción¹¹ dados por las políticas estatales y las tendencias del mercado, estrategias transnacionales y tecnología cambiante, han alterado la importancia relativa de los factores sobre cuáles los Estados tienen el mayor control; cambia la naturaleza misma del Estado, sus capacidades y sus responsabilidades. Ya que la importancia relativa de la fuerza laboral y materias primas derivadas de la tierra (controladas por los Estados) ha caído dramáticamente en la determinación de la competitividad, mientras aquellos factores de capital y tecnología (controlados por las empresas) se han elevado, se puede ver como los cambios en la estructura de producción internacional han cambiado los papeles de los Estados y las firmas y también como la asignación de beneficios de la producción pueden haberse transferido.¹²

Las decisiones tomadas por los estrategas empresariales en su respuesta al cambio en el mercado y en las tecnologías que influyen en la suerte de la empresa y en sus perspectivas de supervivencia frente a la competencia están siendo tomadas en cuenta por la Unión Europea, reconociéndoles su papel en la evolución y el desarrollo de la producción de bienes y servicios, del comercio internacional, y de la inversión transnacional.

⁹ Christopher May, *op. cit.*, p. 178

¹⁰ Susan Strange, *La retirada del Estado. La difusión del poder en la economía mundial*, Traducción de Josep Ibáñez, Icaria/Intermón Oxfam, Barcelona, 2001, p. 7

¹¹ La estructura de producción está dada por una serie de acuerdos entre la sociedad para determinar qué se produce, por quién y para quién, por qué método y en qué términos. La estructura de producción es lo que crea la riqueza en una economía política. La interacción entre la estructura de la producción y los grupos sociales involucrados en ella influyen los resultados y la asignación de los beneficios.

¹² Christopher May, *op. cit.*, p. 180.

El poder de las empresas para cambiar la sociedad y la política del mismo modo que los negocios es una realidad y por ello no es posible obviar el papel de las empresas ni las variables tecnológicas y del mercado que influyen en las políticas estatales. En el pasado los Estados competían por poder como una vía a la riqueza, ahora compiten por riqueza como una vía al poder, y el medio para aumentar la riqueza es ganar cuotas de mercado en el mundo más allá de las fronteras territoriales, y la búsqueda de aliados no se limita a otros estados u organizaciones intergubernamentales, sino que se complementa con la búsqueda de aliados entre empresas extranjeras.¹³

Si algún cambio ha afectado a la política más que cualquier otro ha sido el acaecido en la estructura de la producción de la economía mundial. El cambio no estriba por supuesto en el surgimiento de las multinacionales, pues hace tiempo que existen, sino en el tránsito de una producción mayoritariamente proyectada y destinada para un mercado local o nacional a una producción mayoritariamente proyectada y destinada para un mercado mundial, o al menos para varios mercados nacionales.

3.1.1 La estructura de producción posfordista

Las estructuras de producción estadounidenses originadas a principios del siglo XX se difundieron alrededor del mundo, ganando gradualmente aceptación como el paradigma de la producción eficiente, al igual que los patrones de consumo en masa de bienes y servicios. Muchas de las industrias estadounidenses líderes se organizaron desde 1930 para producir para un gigantesco mercado doméstico, mismo que creció durante la Segunda Guerra Mundial. La producción en masa y el consumo de masas fueron conocidos como Fordismo, mismo que se constituyó en la base social y productiva de la hegemonía estadounidense en la posguerra.

Esta forma de producción presupuso la racionalización técnica de la misma y el estricto control sobre la fuerza laboral, así como un sistema eficiente de almacenamiento y distribución. Era un sistema de manejo económico que permitía a los productores desarrollar un punto de vista de largo plazo y planear eficazmente, contar con créditos amplios, así como explotar economías de escala. Involucró la subordinación de los

¹³ Susan Strange, *La retirada del Estado...*, pp. 29, 265-266.

trabajadores al ritmo de la producción, un alto nivel de disciplina en las fábricas que se compensaba con el aumento de salarios reales, especialmente durante los años 50 y 60.¹⁴

El Fordismo fue imitado en Europa Occidental y en Japón y sus métodos fueron empleados en las industrias estatales y en las corporaciones privadas. Estuvo basado en la producción en masa, la cadena de montaje, y el reemplazo del trabajo calificado bajo la disciplina de la fábrica por una gran proporción de trabajadores semi-calificados entrenados rápidamente. Esta estructura estuvo vinculada a las nuevas estructuras de la organización económica, consumo y distribución del ingreso, bienestar y la consolidación de las bases territoriales del poder del Estado. Significó la concentración del poder económico en grandes corporaciones, y la adopción del empleo, salario y políticas de bienestar que permitirían el consumo en masa y la estandarización de bienes para mantener la producción en masa.

En sus etapas iniciales fomentó medidas de nacionalismo económico para proteger a la fuerza de trabajo y a mercados nacionales. En sus etapas finales, las políticas de manejo de la demanda keynesianas ayudaron a mantener la alianza de las empresas y los trabajadores con el Estado basadas en el pleno empleo y el bienestar.

El Fordismo fue la base de las relaciones económicas internacionales, de los arreglos interestatales para regular las transacciones entre economías nacionales, y fue también una parte integral del sistema de seguridad militar de mediados del siglo XX ya que produjo las bases materiales del poder militar y un modelo de organización militar.¹⁵

¹⁴ Anthony McGrew (ed.), *Empire. The United States in the Twentieth Century*, Hodder & Stoughton in association with The Open University, London, 1994, p. 75.

¹⁵ Según Robert W. Cox, la relación entre producción y seguridad en la era fordista puede resumirse como sigue: la demanda militar junto con la apertura de amplios mercados civiles fue la fuerza directriz detrás del fordismo, y la capacidad productiva más que la población se convirtió en la base para medir la capacidad militar; esa organización económica con elementos sociales creó las bases políticas para preservar intereses de seguridad nacional; los subsidios militares a la investigación y el desarrollo actuaron como estimulantes del desarrollo de la producción civil; la sobreinversión en consumo militar se convirtió en una sangría de las capacidades económicas de las grandes potencias; en las economías más dinámicas, es decir en países cuya fortaleza descansa en el ámbito económico y no en el militar, las tecnologías civiles tomaron la delantera en la innovación de modo que el desarrollo futuro de tecnologías militares se convirtió en dependiente del desarrollo de producción civil. Véase Robert W. Cox with Timothy J. Sinclair, *Approaches to world order*, Cambridge University Press, Cambridge/New York/Melbourne, 1996, pp. 277, 283-284.

La producción fordista empezó a darle paso a un nuevo tipo de organización de la producción, particularmente en los sectores más avanzados tecnológicamente. Las corporaciones japonesas fueron modificando paulatinamente la producción fordista en el intento de adaptar las avanzadas técnicas estadounidenses a sus particulares circunstancias de posguerra. Los cambios emanados de las características específicas de la economía política japonesa se fueron institucionalizando, pero su impacto global fue más profundo una vez que tuvo lugar el choque petrolero de 1973.¹⁶

Los negocios comenzaron a preocuparse por la reestructuración del capital y por volverse más competitivos en los mercados internacionales, y presionaron con sus preocupaciones a los gobiernos. Las relaciones económicas internacionales de la era Fordista fueron gradualmente desplazadas por la emergencia de una economía mundial de producción y finanzas transnacionalizadas que bien podían escapar la regulación interestatal, o bien convertirse en autorreguladas con el apoyo o la complicidad de los Estados. Por eso, la producción posfordista es mejor entendida no como una práctica específica, sino en términos del vínculo entre prácticas de varias unidades de producción y el contexto institucional en el cual están localizadas.

El posfordismo significó un giro desde las grandes fábricas de producción en masa de bienes estandarizados, hacia una producción de carrera más corta para una mayor variedad de mercados más especializados. La necesidad ahora sería combinar los resultados de un gran número de unidades de producción más pequeñas que las grandes fábricas para ajustarse a las demandas. Las revoluciones en la información y en el transporte, con las innovaciones en las estrategias de administración han transformado la habilidad de las empresas para organizar la producción transnacionalmente; las corporaciones multinacionales han estado a la cabeza de este esfuerzo por explotar las nuevas infraestructuras globales que no ofrecen una movilidad perfecta, aunque también algunas pequeñas y medianas empresas lo han hecho, respaldadas todas por la ventaja competitiva que les da la innovación tecnológica y de producto.¹⁷

¹⁶ Mitchell Bernard, "Post-Fordism, Transnational Production, and the Changing Global Political Economy", en Richard Stubbs and Geoffrey R.D. Underhill (eds.), *Political Economy and the Changing Global Order*, Macmillan Press, London, 1994, p. 219.

¹⁷ David Held and Anthony McGrew, David Goldblatt and Jonathan Perraton, *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*, Polity, Cambridge and Oxford, 1999, pp. 255-256, 260-261.

Los costos de producción tienen que ser minimizados a favor de mayor flexibilidad del personal y la subcontratación. Se ha fomentado una nueva división global del trabajo que supera la división Norte-Sur y la inversión en economías de bajo ingreso sólo desde los países desarrollados. El posfordismo está construido sobre la segmentación de los mercados laborales y ha estado acompañado del debilitamiento de la fuerza de trabajo organizada y del ataque al estado del bienestar. Toma un núcleo de trabajadores cualificados y estables y los integra con el capital en un estatus relativamente privilegiado, lo cual fragmenta la gran proporción de trabajadores periféricos en una mezcla de identidades que compiten frecuentemente. En este sentido mina la fuerza de los sindicatos que fueron un ingrediente de la política estatal.¹⁸

Así como el fordismo dio lugar a estructuras políticas y sociales para contrarrestar al mercado y para construir a través del Estado y de instituciones sustentadas por éste, el posfordismo podría generar una reacción que podría revivir la meta de regular la economía global. Esta reacción por parte de los desposeídos con el apoyo de un segmento de grupos dominantes que compiten puede tener una o más bases territoriales que intentarán aislarse de las presiones de la economía mundial.

Las nuevas prácticas de producción inciden, de esta forma, en la configuración del poder social en y entre países y en el papel del Estado, no necesariamente reduciéndolo, además de hacerlo en la reorganización del lugar de trabajo, en la forma en que las actividades de investigación y desarrollo son llevadas a cabo, y en el patrón de la difusión tecnológica. El alcance variará dependiendo del contexto específico de índole institucional, social, e ideacional de cada país, pero estos cambios en la producción y la tecnología ya han ejercido un profundo impacto en el balance de las fuerzas políticas y sociales globalmente y en el ordenamiento de la vida social de las comunidades ya que los arreglos político-económicos son parte de la totalidad de la vida social.¹⁹

La era posfordista también tiene implicaciones de seguridad que pueden resumirse como sigue: la cada vez mayor interdependencia internacional en los sofisticados procesos de producción los convierte en más vulnerables al trastorno ya sea de suministros de energía o de componentes tecnológicos; la mezcla de poblaciones crea el

¹⁸ Robert W. Cox with Timothy J. Sinclair, *op. cit.*, pp. 277-278. 284.

¹⁹ Mitchell Bernard, *op. cit.*, pp. 217, 224-227.

potencial para el desacuerdo de las minorías con respecto a las metas estatales y, en extremo, para el uso político de rehenes; se generan nuevas fuentes de conflicto como étnicas, de género, medioambientales, que minan el concepto de identidad nacional; existe una contradicción entre el principio globalizante de interdependencia que se refuerza en tanto el principio de territorialidad nacional se debilita, pero en última instancia la seguridad de la globalización depende de la fuerza militar con una base territorial.²⁰

El posfordismo vincula grupos de productores y fábricas en diferentes jurisdicciones territoriales para suministrar a mercados de muchos países. Es promovido y sostenido por un sistema financiero internacional que es global en alcance con puntos centrales en las ciudades principales, Nueva York, Tokio, Londres, Frankfurt.

Pero, así como las nuevas prácticas de producción y equipo puede fomentar los vínculos entre empresas de un lado a otro del mundo, también ofrece la posibilidad de cadenas de producción concentradas geográficamente, dando cabida a ciertas tensiones que han derivado en la voluntad de élites estatales y corporativas de conducir un regionalismo económico, y con ello un incremento en la rivalidad geo-económica entre los tres centros del capitalismo global, Asia Oriental, América del Norte y Europa.²¹

No obstante, el posfordismo ha demostrado ser congruente con la interdependencia en la economía global, tal y como el fordismo era congruente con el sistema de soberanías estatales rivales. Mientras el fordismo fomentó la organización de economías nacionales bajo el manejo estatal, el posfordismo alienta la internacionalización del Estado, convirtiéndolo en un instrumento para ajustar las economías nacionales a las exigencias de la expansión de la economía mundial.

Los Estados Unidos han asumido el papel prominente en la promoción y cumplimiento de la concepción de economía global que se autorregula por las interacciones de los agentes económicos privados. La determinación de las reglas y práctica de la economía global ha sido negociada con Europa y Japón, primordialmente, pero ésta ha sido

²⁰ Robert W. Cox with Timothy J. Sinclair, *op. cit.*, pp. 286-287.

²¹ Mitchell Bernard, *op. cit.*, pp. 217, 222-223.

problemática porque no existe un firme acuerdo sobre esas reglas y surgen los conflictos de interés entre esos poderes mayores sobre instancias particulares de cumplimiento.

El poder militar estadounidense en defensa de los intereses de la economía mundial se ha convertido en un cheque de cambio por apoyo exterior a la economía estadounidense en forma de deuda. Transformar esta situación favorable a Estados Unidos implicaría un doloroso reajuste doméstico que entre otras cosas reduciría el alto poder de consumo de sus ciudadanos y por lo tanto sería impopular. No es previsible que se dé pie a tal ajuste ni por iniciativa de Estados Unidos ni por actores externos ya que existe un serio riesgo para el resto del mundo, particularmente Japón, si empuja a la potencia militar más prominente del mundo hacia ese doloroso sendero.²²

3.1.2 El carácter político de los actores privados transnacionales y las responsabilidades del Estado

La producción para el gran mercado mundial ha transformado innumerables empresas nacionales o locales en empresas transnacionales, y ha hecho de ellas actores políticos. El desplazamiento de la autoridad del estado hacia la autoridad del mercado ha sido en buena parte resultado de políticas estatales. Las empresas transnacionales son percibidas como “motores de crecimiento” de la actividad económica mundial, por lo que la competencia entre los Estados está siendo determinada más por las empresas transnacionales que por las nacionales que operan sólo en el interior de un Estado.²³

Se ha ido dejando en manos privadas el desarrollo y los procesos productivos, incluso en cuanto a las modalidades de cooperación con programas orientados a ayuda a industrias de exportación más que a satisfacer las necesidades básicas de los más desfavorecidos.

No se debe perder de vista que ha habido un cambio fundamental en la naturaleza de la diplomacia.²⁴ La competencia por cuotas del mercado mundial significa la aceptación de las estructuras establecidas; competir por capital extranjero significa aceptar los

²² Robert W. Cox with Timothy J. Sinclair, *op. cit.*, pp. 288, 290-291.

²³ Susan Strange, *La retirada del Estado...*, pp., pp. 73, 76, 80.

²⁴ Susan Strange, “Rethinking Structural Change in the International Political Economy: States, Firms, and Diplomacy”, en Richard Stubbs and Geoffrey R.D. Underhill, *op. cit.*, p. 103.

términos y condiciones establecidos por los mayores centros financieros y bancos internacionales, compañías de seguros, firmas de abogados y contadores. Significa volverse vulnerable a las altas y bajas del mercado. Significa también aceptar el imperativo de negociar con firmas extranjeras que tienen más control que los gobiernos nacionales al acceso a los mayores mercados mundiales y la propiedad y control sobre tecnologías avanzadas. La diplomacia se ha convertido en triangular, entre Estados y firmas, firmas y firmas, y entre Estados.²⁵ Ahora los gobiernos reconocen que el progreso en la industrialización y la elevación de los niveles de vida requieren de hacer alianzas con las firmas internacionales, con lo cual entran en una relación de negociación con ellas.²⁶

Y tampoco debe pasarse por alto que la supervivencia de las empresas es más precaria, las estrategias, permanentes o temporales son parte de las estrategias de supervivencia de las empresas, y son las mayores las que están a salvo de sus competidores. El ritmo de concentración económica en los grandes negocios se ha acelerado, algo evidente en sectores como el automovilístico, el aeronáutico, el farmacéutico, por mencionar sólo algunos. Las víctimas han sido por lo general empresas más pequeñas o de tamaño medio que tenían acceso a sus mercados nacionales. Su absorción por parte de grandes empresas internacionales comportó que la distancia entre las empresas dominantes y sus competidores pequeños se ampliase, reduciéndose así el peligro de que éstos planteasen desafíos inesperados a lo grandes. Las grandes empresas o bien compraron a sus proveedores y a sus distribuidores, o bien estrecharon sus relaciones con ellos, haciéndose más poderosas. Gracias a los imperativos del cambio tecnológico, las pequeñas empresas no se han quedado del todo fuera de la jugada.²⁷

No obstante, la diferencia entre los recursos de que disponen los grandes negocios y los recursos de pequeñas y medianas empresas es cada vez mayor. El desigual acceso al crédito es, sin duda, un rasgo característico del sistema financiero internacional que condiciona todas las actividades de la economía real: industria, servicios vinculados al

²⁵ Susan Strange, "Political Economy and International Relations", en Ken Booth and Steve Smith (eds), *International Relations Theory Today*, Polity Press, Cambridge, 1995, pp. 161, 167

²⁶ Susan Strange, "Territory, State, Authority and Economy: a new realist ontology of global political economy", Robert W. Cox (ed), *The New Realism. Perspectives on Multilateralism and World Order*, United Nations University Press, Nueva York, 1997, p. 10

²⁷ Susan Strange, *La retirada del Estado...*, pp. 104, 225, y Susan Strange, *Dinero Loco*, Traducción de Caterina García y Josep Ibáñez, Paidós, Barcelona, 1999, p. 209.

ocio, turismo, transporte, minería, agricultura y distribución. Las viejas diferencias de poder y riqueza se han visto ampliadas en tres sentidos:²⁸

- Relativa a ricos y pobres, tanto entre sociedades como dentro de cada una de ellas
- La ampliación de las diferencias entre los grandes negocios y los pequeños negocios. Las innovaciones financieras favorecen a los grandes negocios, cosa que, en general, no ocurre con los pequeños. Los grandes negocios tienen cada vez más influencia en las políticas estatales y las utilizan para sus propios intereses. Los pequeños negocios se están volviendo cada vez más impotentes ante los procesos políticos nacionales e internacionales
- Relativa al poder e influencia entre estados.²⁹

El nuevo ambiente competitivo que acelera el proceso de internacionalización de la producción, hace con mucho a los Estados agencias de ayuda para ajustar la economía doméstica a las exigencias percibidas de la economía mundial.³⁰ Pero ante los cambios del papel y capacidades de los Estados, es útil pensar en términos de “formas de Estado”, en diferentes formas que condicionan las maneras en que las sociedades se vinculan a la economía política global y que cambian bajo presiones del orden mundial y de la sociedad civil.³¹

La libertad y la responsabilidad de los Estados para elegir entre variantes de desarrollo capitalista son reducidas, y la tendencia hacia la convergencia se ve reforzada por las alianzas estratégicas entre empresas en todas y cada una de las regiones industrializadas del mundo. Es a nivel interno donde el Estado puede contribuir más a la competitividad de sus propias empresas y de las empresas extranjeras que operan dentro de sus fronteras.³²

²⁸ Susan Strange, *Dinero Loco...*, pp. 207-211.

²⁹ La asimetría de poder entre los Estados se ha originado porque el poder estructural ha sido aumentado primero, y después redistribuido como resultado del cambio especialmente en la estructura de producción, la de finanzas, y la del conocimiento. Susan Strange, “Territory, State, Authority ..”, pp. 11-12.

³⁰ Robert W. Cox, “Towards a posthegemonic conceptualization of world order: reflections on the relevancy of Ibn Khaldun”, en Robert W. Cox with Timothy J. Sinclair, *op. cit.*, pp. 153-155.

³¹ Robert W. Cox, “The global political economy and social choice” y Timothy Sinclair, “Beyond international relations theory: Robert W. Cox and approaches to world order”, en Robert W. Cox with Timothy J. Sinclair, *op. cit.*, pp. 192, 198, 200, y pp. 3, 7, respectivamente.

³² Susan Strange, *La retirada del Estado...*, pp. 114-115, 120, 123.

Para Susan Strange el cambio de la creciente integración de las economías nacionales en la economía de mercado mundial afecta al Estado pero se origina fuera de él, en las 4 estructuras básicas, pero principalmente en la financiera y en la de la producción,³³ y son los actores no estatales los que tienen papeles protagónicos y una actuación más decisiva cuando se trata de determinar qué se produce, dónde y por parte de quién; elegir quién tiene acceso a crédito, así como quién gana y quién pierde en las finanzas internacionales, el Estado es una autoridad más entre otras.³⁴

Los aspectos políticos de la creación de crédito no pueden ser pasados por alto, ni a nivel nacional ni internacional, entre la oferta de crédito, la demanda de las empresas y la intervención política de los gobiernos ya que estos son reguladores de los mercados bancarios y financieros y prestatarios y prestamistas. Y es que obtener dinero puede tener diversos fines: financiar una fusión, la absorción de otra empresa, financiar el desarrollo o aplicación de nueva tecnología, o penetrar en un nuevo mercado reduciendo costes de transacción a través de la internacionalización.³⁵

Aunque las teorías de Cox y Strange no son complementarias y tienen preocupaciones centrales diferentes,³⁶ coinciden parcialmente en la primordial importancia actual de ambas estructuras (aunque él no las llame así sino formas de poder) y no obstante que para él la que es determinante siempre es la de la producción ya que es la base del poder social y político de la sociedad, lo que crea recursos que pueden ser transformados en otras formas de poder. Para él la globalización de la producción y las finanzas globales,

³³ Susan Strange, "Political Economy and International...", p. 160.

³⁴ Susan Strange, *La retirada del Estado...*, pp. 108, 112.

³⁵ *Ibidem*, p. 31.

³⁶ El objetivo de la teoría crítica internacional, de la cual Cox es uno de sus pensadores contemporáneos más influyentes, no es sólo dar explicaciones sobre las realidades existentes, sino intentar cuestionarlas con el propósito de cambiarlas, y en este sentido, tiene un interés de transformación social y política. La teoría crítica, intenta ir más allá de las relaciones existentes para identificar los orígenes y desarrollo de esos fenómenos y buscar sus fuentes de contradicción y conflicto para evaluar su potencial de cambio. Aunque dichos propósitos no se excluyen mutuamente, sí que hay una dimensión ética que las distingue: mientras una pugna por "arreglar el funcionamiento del todo", la otra "permite favorecer un orden social y político diferente del prevaeciente", vislumbrar las posibilidades de transformación estructural, lo cual es su meta. Véase Richard Devetak, "Critical Theory", en Scott Burchill and Andrew Linklater, *Theories of International Relations*, London, Macmillan, 1996, pp. 150-151; Timothy Sinclair, *op. cit.*, pp. 5-6, y Robert W. Cox with Timothy J. Sinclair, *op. cit.*, p. 525. La teoría de Strange pretende apoyar el argumento de que Estados Unidos puede escoger ejercitar su poder no sólo para su interés particular, sino para el bienestar general del sistema internacional. En Strange falta una teoría explícita del cambio, falta una manera de entender qué dirige el cambio, si bien avanza en que hay tres áreas principales que determinan el cambio estructural: tecnología, estados y mercados. La competencia dentro de las estructuras dirige el cambio, entre Estados en la estructura de seguridad, entre las firmas en la estructura de producción, entre los actores que controlan el crédito en la estructura financiera, y entre los que utilizan las ideas en la estructura del conocimiento. Christopher May, *op. cit.*, pp. 167, 185-186.

están en potencial contradicción. La producción global requiere cierta estabilidad en política y finanzas para expandirse, mientras el poder de las finanzas globales sobre la creación del crédito determina el futuro de la producción, aunque las finanzas globales están en una frágil condición.³⁷

Mientras para Strange las finanzas están disociadas de la economía real, para Cox la existencia y la salud de la economía real es fundamental, y requiere de guía y mecanismos reglamentarios. Las finanzas y la política pueden dárselos o destruirla. Los recursos que hacen poderosos a las finanzas y a la política dependen en última instancia de la economía real. Sin una economía real saludable, el poder financiero y el poder político se disolverían. La economía real puede ser dañada por malos manejos políticos y financieros, la cuestión no es cuál es más importante sino la relación entre ellas. El factor social está intrínsecamente vinculado a la economía de la producción. Si los mecanismos de guía de las finanzas o la política fallan para sostener la economía real, el factor social se convierte en el conducto de retroalimentación para la política, y ésta, en crisis, es el único poder capaz de sujetar a las finanzas.³⁸

Una de las manifestaciones de la mayor relevancia de las estructuras en cuestión, está dada en los criterios globales de rentabilidad a través de los cuales “...los países, sus economías, sus recursos y su población se usan en función de su capacidad de generar ganancias, ya sea productivas o financieras, y en el límite son descartables hasta que pueden ser reusados”.³⁹

Los cambios en la producción se convierten en las bases de movimientos sociales para el cambio y para nuevas formas de estado y de orden mundial, y de hecho, los conflictos que empiezan con principios territoriales, pueden tener implicaciones que descansen en la transformación de las sociedades a través del despliegue de nuevas relaciones de producción.⁴⁰

Las finanzas globales limitan drásticamente la capacidad de los Estados de conducir políticas económicas y sociales autónomas para la protección de sus poblaciones. El

³⁷ Robert W. Cox, “Global Restructuring: Making Sense of the Changing International Political Economy”, en Richard Stubbs y Geoffrey R.D. Underhill, *op. cit.*, p. 48.

³⁸ Robert W. Cox, “‘Take six eggs’: theory, finance, and the real economy in the work of Susan Strange”, Robert W. Cox with Timothy J. Sinclair, *op. cit.*, pp. 174-188.

³⁹ León Bendesky, “Inseguridad global”, *La Jornada*, 2 de Diciembre de 2002.

⁴⁰ Robert W. Cox, “Global Restructuring: Making Sense..., *op. cit.*, pp. 54-55.

sistema de estados de finales del siglo XX actúa más en apoyo a la apertura del mundo a las finanzas globales y a la producción global, y menos en defensa del bienestar de sus poblaciones locales. La distribución de costos y beneficios está a favor de los económicamente más poderosos dentro de los Estados dominantes, en donde están localizados los centros de poder financieros.⁴¹

Dos de esas formas constituyen formas inmediatas de poder, o de corto término: político- militar y financiero. Las otras dos formas, producción y conocimiento, son de importancia de largo plazo. Los Estados están ahora limitados en sus opciones por el poder financiero que se les ha permitido asumir, pero esto no es necesariamente irreversible.⁴² No hay inevitabilidad histórica, ni para Cox ni para Strange para quien no hay que rendirse al fatalismo, del cómo y por quién es asumida la provisión de las necesidades básicas⁴³

Cuando una estructura de producción se convierte, como en buena medida ha ocurrido ya, en una estructura global o transnacional, también se convierte el potencial para la explotación, por ello la comprensión del escenario internacional contemporáneo exige prestar atención tanto al sistema político internacional de Estados y al papel que en él tienen los Estados dominantes, como a la estructura de producción global.⁴⁴

La búsqueda de formas de gestionar la sociedad y la economía mejores que las hasta ahora conseguidas, preocupación de los gobiernos y de las personas, al menos para garantizar el orden político, económico y social para que el sistema económico basado en el mercado perviva y prospere, pasa por asegurar el apoyo político doméstico por la sociedad civil a la liberalización de la economía global que no debe ser vista como un fin en sí misma, tal como han hecho muchas autoridades estatales, y por mitigar los peores excesos y desigualdades que ha causado.

El núcleo de las batallas por venir sobre la liberalización son políticas y no meramente técnico-económicas, sobre la distribución del bienestar,⁴⁵ sobre el orden de prioridad

⁴¹ Robert W. Cox, "Multilateralism and world order", en Robert W. Cox with Timothy J. Sinclair, *op.cit.*, p. 516.

⁴² *Ibidem.*

⁴³ Stefano Guzzini, *op. cit.*, pp. 177-178.

⁴⁴ Susan Strange, *La retirada del Estado...*, p. 47.

⁴⁵ Richard Higgott, *The Political Economy of Globalisation: Can the Past Inform the Present?*, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, University of Warwick, Working Paper, August 2002.

que tendrán en la organización social el poder, la riqueza, la seguridad, la libertad y la justicia, y sobre las opciones que estarán abiertas para los Estados, las empresas y los individuos.⁴⁶

3.2 El TLCAN como canal privilegiado, puerta y fundamento de la relación de México con el mundo

3.2.1 El modelo de apertura de México

La debilidad de la economía mexicana a principios de los años ochenta llevó a la conclusión de que el modelo económico vigente desde los años cuarenta, basado en el mercado interno, era inviable. El gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) propuso una reconversión del aparato productivo mexicano para lograr que el nuevo motor del desarrollo fuera el mercado externo. El cambio de modelo económico significaba la disposición de poner en práctica una apertura del mercado mexicano a los productos extranjeros y a la inversión foránea, así como la disminución de las funciones del Estado de producir bienes y servicios y subsidiar y regular mercados.

El objetivo inmediato era detener el proceso inflacionario, y en el largo plazo, alentar la integración de la economía mexicana al mercado internacional, lo que requirió la destrucción de las barreras proteccionistas y de los intereses creados a su amparo, de las restricciones nacionalistas sobre la IED, y la privatización selectiva de la empresa pública.

A los objetivos de estabilización, básicamente resumidos en la disminución del déficit fiscal, el desequilibrio externo y las presiones inflacionarias, se añadió una política de cambio estructural explicitada en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Entre las metas más importantes incorporadas a este documento destacaba la redefinición del papel del Estado y la inserción del aparato productivo mexicano en la economía mundial.

⁴⁶ Susan Strange, *States and Markets...*, pp. 17, 19.

La economía mexicana se precipitó a una crisis en 1982 como causa de una erogación por servicio de la deuda externa incrementada a pasos agigantados y un gran déficit fiscal que dio lugar a la suspensión de pagos y a la subsecuente crisis del sistema financiero internacional. En febrero se acabaron las reservas internacionales de México, siendo necesario devaluar el peso, pero ello resultó insuficiente y en septiembre se estableció el control de cambios, luego de una larga historia de libre convertibilidad; en ese mismo mes también se nacionalizó la banca.

La situación política interna de “crisis de confianza” complicaba el manejo de la situación económica que se prolongaría durante todo el sexenio y que estaría marcada tanto por la evolución de la propia crisis financiera, como por el costo que impuso el programa de reajuste y reestructuración económica que se instrumentó para enfrentarla.

La política exterior de Miguel de la Madrid también enfrentó una coyuntura internacional marcada por tensiones significativas en el plano regional y en el global que se identificó con un renacimiento de la guerra fría y que auguraban un retraimiento de la actividad multilateral de México y un retorno a la bilateralidad con Estados Unidos: conflicto de las Malvinas, evolución de la crisis centroamericana, intensificación del conflicto Iran-Irak, y la intervención soviética en Afganistán. Las relaciones con Estados Unidos finalmente se caracterizarían por la convivencia de dos lógicas distintas. Por una parte, un acercamiento a las preferencias estadounidenses en el plano de las vinculaciones económicas internacionales del país; y por la otra, el mantenimiento de diferencias considerables en el espacio multilateral y particularmente en la política subregional de ambos gobiernos.⁴⁷

Después de la crisis de la deuda de 1982, el gobierno mexicano intentó estabilizar la economía mediante un conjunto de medidas macroeconómicas en 1983 y 1984, pero ante los resultados insatisfactorios, en julio de 1985 se emprendió un ambicioso programa de liberalización comercial con la eliminación de los controles cuantitativos en forma de cuotas y de permisos previos para un gran número de fracciones arancelarias, sólo 908 fracciones arancelarias de un total de 8000 quedaron bajo control, la mayoría relativas a bienes de consumo final. En marzo de 1986 el programa de

⁴⁷ Carlos Rico, *México y el Mundo. Historia de sus Relaciones Exteriores. Tomo VIII. Hacia la globalización*, Senado de la República, México 1991, pp. 120-121, 124.

apertura dio un paso importante al darse a conocer el calendario de desgravación que estableció una reducción escalonada de todos los aranceles.⁴⁸

Las diferencias más relevantes con Estados Unidos no se centrarían en el sentido básico de la reforma económica sino en sus ritmos. Hacia 1986 los esfuerzos de Miguel de la Madrid para mantener su proyecto económico original en medio de un contexto desfavorable eran vistos con simpatía por los centros de poder estadounidenses dada su lectura respecto al origen de la crisis, una serie de políticas económicas internas fundamentales equivocadas, y las salidas más adecuadas de la misma, la apertura y privatización de su economía.

Hasta principios de 1985 México era considerado no sólo como un caso de ajuste macroeconómico exitoso sino, además, como un ejemplo de deudor responsable. Pero durante ese año creció la percepción en los círculos internacionales de que el Gobierno mexicano no cumplía con los compromisos acordados con el FMI, dada la posposición de un pago de principal por 950 millones de dólares, prevista para los primeros meses del año, y a pesar de que en julio se anunciaron una serie de medidas destinadas a retomar la senda de la austeridad.⁴⁹

A unas cuantas semanas del terremoto del 19 de septiembre en la Ciudad de México, el país solicitó formalmente su adhesión al GATT (27 de noviembre); puso a punto un presupuesto recesivo para 1986; incrementó en más del 50% los precios internos de los carburantes y reajustó drásticamente algunos precios y tarifas del sector público; reinició la venta de empresas públicas “no estratégicas” y ratificó, por cuarto año consecutivo, su política de castigo salarial. En la primera quincena de diciembre el Gobierno mexicano hizo entrega al FMI de una nueva carta de intención solicitándole su colaboración para proseguir la “reordenación económica” iniciada en 1982.⁵⁰

El valor simbólico de la adhesión al GATT y la materialización de la misma unos meses después fue interpretado como una muestra del gobierno mexicano de su firme intención de llevar el programa de apertura a sus últimas consecuencias, lo que se

⁴⁸ Adriaan Ten Kate, *op. cit.*, p. 520.

⁴⁹ Carlos Rico, *op. cit.*, p. 161.

⁵⁰ *Ibidem*, pp. 161-162.

consideró importante para aumentar la credibilidad en el programa que hasta entonces no había sido muy alta, así como para facilitar una nueva reevaluación positiva de la dirección en que se dirigía.⁵¹

El gobierno mexicano se había mantenido al margen del Acuerdo desde su firma por 23 naciones en 1947 por considerar que la protección otorgada al sector privado nacional como parte del modelo de desarrollo por sustitución de importaciones podría ser cuestionado. Al inicio del sexenio de José López Portillo (1976-1982) empezó a plantearse la duda sobre la necesidad de incorporarse al GATT ya que se estaba dando un énfasis en la promoción de exportaciones y ya se habían negociado en el marco de esa organización códigos de conducta en los que se definían reglas en relación con barreras no arancelarias de interés para el esfuerzo exportador de México.

El gobierno mexicano expresa su deseo de incorporarse plenamente al GATT e inicia la negociación de un Protocolo de Adhesión a inicios de 1979. En octubre de ese año el Grupo de Trabajo integrado por representantes del gobierno mexicano y del Acuerdo concluyen negociaciones, y el 5 de noviembre el gobierno abre un proceso de “consulta” sobre el tema que dura 4 meses, mismo que divide al sector privado nacional y pone sobre la mesa los intereses que estaban en juego.

Entre los que se pronunciaban a favor estaban algunas de las más importantes organizaciones del sector privado que abogaban por la necesidad de dirigir la política económica mexicana en una dirección más cercana al libre mercado, fundamentalmente basados en argumentos técnicos. Las fuerzas opuestas, cuya heterogeneidad era palpable, partían de un menor convencimiento en las bondades del libre mercado y de una actitud favorable a la intervención estatal en la economía con planteamientos tanto técnicos como políticos en defensa de su posición.

El resultado final del proceso fue la posposición de la entrada de México al GATT, anunciada en marzo de 1980, más de dos meses antes de que venciera el plazo que se había dado al gobierno mexicano en el GATT para llegar a una decisión al respecto. Dos explicaciones han sido propuestas en relación al cambio de posición por parte del

⁵¹ Adriaan Ten Kate, *op. cit.*, p. 520.

poder Ejecutivo. Por una parte se ha argumentado que el debate tuvo un impacto real sobre la decisión, aún en contra de las preferencias del propio presidente; por el otro se sugiere que la consulta sirvió más bien para afinar y, sobre todo, legitimar un cambio en las propias preferencias presidenciales.⁵²

El segundo intento de adhesión al GATT fue precedido por una consulta convocada por el Senado de la República. La política económica mexicana se había movido de manera fundamentalmente acorde con los principios del Acuerdo y el compromiso de la administración con la apertura de la economía era un hecho, por lo que el sentido del debate también difería diametralmente con la experiencia previa. La mayoría de las organizaciones empresariales se expresaron activa y ampliamente a favor del ingreso de México al GATT, lo que contribuyó a crear el clima interno requerido, y el proceso concluyó el 24 de agosto de 1986, fecha en la que el país se convirtió en el 92º miembro de la organización.⁵³

Después de la apertura del régimen de importación se emprendieron varias medidas complementarias para continuar el ajuste estructural entre las que se puede mencionar la reforma del sistema aduanero, cierta liberación del mercado financiero interno, flexibilización de la reglamentación de la IED, desregulación de algunos servicios entre los que destaca el transporte terrestre de carga, y la reprivatización de empresas públicas, sobre todo la desnacionalización de la banca.⁵⁴

La reestructuración de la industria petrolera también es de destacarse como parte de las políticas del gobierno de Miguel de la Madrid y de sus sucesores con objeto de transformar la economía mexicana ya que sus consecuencias aún se dejan sentir y se erigen como elementos clave del debate actual en torno a las reformas fiscal y energética en el país, así como de la integración norteamericana.

Comenzó con el saneamiento de las finanzas públicas, cuyo objetivo era el equilibrio fiscal mediante la reducción del gasto y el aumento del ingreso, y se tradujo para PEMEX en la reducción progresiva de la inversión en términos reales y en el aumento

⁵² Carlos Rico, *op. cit.*, p. 88.

⁵³ Miguel de la Madrid Hurtado, con la colaboración de Alejandra Lajous, *Cambio de Rumbo. Testimonio de una Presidencia 1982-1988*, FCE-Turner, Madrid, 2004, p. 503; y Carlos Rico, *op. cit.*, pp. 162-163.

⁵⁴ Adriaan Ten Kate, *op. cit.*, p. 521.

de la carga fiscal. En 1983 prácticamente todos los ingresos de PEMEX fueron trasladados al gobierno federal como contribución fiscal. Como resultado PEMEX ha dejado de realizar la inversión necesaria para cubrir la demanda interna y el país ha perdido la autosuficiencia de las gasolinas y de otros petrolíferos, de productos y de gas natural mientras las erogaciones por pago de importaciones de estos productos han ido en aumento.⁵⁵

Su sucesor, Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), continuó con el proceso de reestructuración de la empresa petrolera. Se adoptaron medidas tales como la apertura a la participación privada mediante contratos y licitaciones de las actividades de la industria petrolera; la liberalización de las importaciones de productos petroquímicos; la desincorporación de PEMEX de empresas asociadas; la modificación de la gestión administrativa de PEMEX; la segmentación de PEMEX en cuatro empresas; privatización de la industria petroquímica; desincorporación de actividades suministradoras de servicios para exploración, perforación de pozos y transporte marítimo de hidrocarburos; privatización del transporte, distribución, comercialización y almacenamiento del gas natural, entre otros, a fin de convertir a PEMEX en una transnacional petrolera.⁵⁶

Durante los primeros años de las reformas persistieron grandes desequilibrios. En 1987 hubo una inflación de 150% y el peso se devaluó 120% frente al dólar, lo que por supuesto no constituyó un ambiente propicio para efectuar las inversiones necesarias para la reconversión industrial. Fue hasta 1989 que se obtuvo, por primera vez desde la crisis de 1982, un crecimiento de la economía positivo aunque modesto, 3.3%.⁵⁷

En diciembre de 1987 se puso en marcha el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), un programa de estabilización macroeconómica que fue producto de un acuerdo concertado entre el Gobierno, los sindicatos y las cámaras industriales y de comercio destinado a

⁵⁵ Olivia Sarahí Angeles Cornejo, "Importancia del mercado internacional del petróleo para la economía mexicana", *Información Comercial Española*, No. 795, Noviembre-Diciembre de 2001, pp. 123-124.

⁵⁶ Véase Miguel García Reyes, "Fortalecimiento e Internacionalización de PEMEX. Su nuevo liderazgo en el mercado petrolero global", *Foro Internacional* 163, Vol. XLI, No. 1, Enero-Marzo 2001, pp. 168-199.

⁵⁷ Adriaan Ten Kate, *op. cit.*, p. 522.

promover las exportaciones y a abatir la inflación. Sus líneas de acción pueden resumirse como sigue.⁵⁸

- a) Un fuerte ajuste en las tarifas de los bienes y servicios públicos y mayor austeridad en el gasto público para reducir el déficit fiscal;
- b) Un ajuste del tipo de cambio controlado para cubrir el diferencial con el libre ocasionado por la devaluación de este último en noviembre de 1987, así como el congelamiento del tipo controlado hasta junio de 1988. Desde entonces el tipo de cambio constituiría el ancla para la inflación;
- c) Un aumento salarial único al inicio del Pacto;
- d) El compromiso de las cámaras de no elevar los precios y de los sindicatos de no demandar incrementos salariales mayores que los acordados; y
- e) La aceleración de la apertura comercial con el fin de frenar la inflación.

El PSE fue suscrito para un periodo de seis meses, pero se renovó en varias ocasiones. Las dos siguientes administraciones presidenciales lo mantendrían (hasta 1997) con un cambio de nombre, pero básicamente fundamentándose en las mismas reglas. Los resultados fueron favorables de cierta forma a nivel macroeconómico, pero a costa de la depreciación del salario real de los trabajadores.

La primera mitad de la década de los noventa presencié la recuperación y estabilización de la economía mexicana, no sin grandes desequilibrios. Lo anterior fue en parte gracias a la restauración de la confianza en el país cuya muestra palpable fueron la repatriación de capitales y el incremento de los flujos de inversión, así como el papel que la disposición de establecer un tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá tuvo en la credibilidad del éxito del programa de ajuste.

La estrategia de apertura de México al exterior se basó en tres pilares fundamentales: 1) la apertura comercial y financiera y la inversión extranjera; 2) la liberalización de los

⁵⁸ *Ibidem*, p. 525.

mercados internos, y 3) una política de fomento industrial pasiva: “la mejor política industrial es la que no existe”. Los efectos de este modelo han sido:⁵⁹

1) *La desarticulación de cadenas productivas.* Como resultado de un modelo de exportación basado en el empleo de la mano de obra barata, de cada tres carros que mueve la locomotora exportadora mexicana, dos son de importaciones y sólo uno nacional. Es decir, el desempeño exportador no incide en el fortalecimiento del aparato productivo interno. Por ello la industria maquiladora tiene poco arrastre y por sí sola será incapaz de generar los empleos necesarios para un crecimiento dinámico y sustentable en las próximas décadas.

2) *La concentración de las ventas externas.* Del total de las exportaciones no maquiladoras de México (55% del total que representa un valor de 85 000 millones de dólares), 300 grandes empresas concentran 95%, esto es, las industrias pequeñas y medianas están marginadas del proceso exportador. México concentra su comercio exterior en el mercado estadounidense (88%), por lo que es muy vulnerable a los ciclos de éste, al no tener mercados diversificados y flexibilidad comercial.

3) *Baja participación tributaria.* En 1999 50% de la tasa de crecimiento del PIB real (3.7%) se explicó por la demanda externa o exportaciones netas (1.8%). No obstante, dado que las en México la liberalización comercial (nivel arancelario promedio de 10%) se acompañó a lo largo de los noventa de un proceso de sobrevaluación cambiaria (30%) y una política industrial pasiva, originando así una desprotección neta a la planta nacional. Esto es, la liberalización comercial tuvo la dirección correcta, pero la apertura fue ineficiente, al acompañarse de políticas inadecuadas. Se eliminó el excesivo proteccionismo y el nivel arancelario bajó (10%), pero no se armó a la industria nacional, en especial a las pequeñas y medianas industrias, para enfrentar la apertura comercial, pues se optó por una política industrial pasiva con sobrevaluación cambiaria. Con ello, la liberalización comercial y la apertura lograron eliminar el sesgo antiexportador del modelo de sustitución de importaciones, pero generaron un nuevo sesgo proimportador con la industrialización por ventas externas.

⁵⁹ René Villarreal y Rocío Ramos de Villarreal, “La apertura de México y la paradoja de la competitividad: hacia un modelo de competitividad sistémica”, *Comercio Exterior*, Vol. 51, No. 9, Septiembre de 2001, pp. 772-788.

Con todo, el modelo industrial exportador es dinámico, aunque con competitividad temporal ya que tiene bajo poder de arrastre porque está desarticulado, concentrado en un solo mercado, hay pocas empresas, es de baja tributación, basado en una ventaja competitiva de mano de obra barata y abundante en lugar del empleo de trabajo productivo y la innovación, importaciones también baratas (por apreciación cambiaria), y aranceles bajos por el TLCAN.⁶⁰

3.2.2 Un nuevo tipo de relación con un adversario histórico y la suscripción del TLCAN

En 1991 se iniciaron las negociaciones para suscribir un tratado de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, por iniciativa del presidente mexicano Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).

Tomar tal iniciativa no representó un camino fácil, como tampoco lo fueron las negociaciones ni el proceso de ratificación del Tratado, sobre todo en el Congreso estadounidense; pero mucho menos lo han sido los cambios que a partir de su entrada en vigor ha sufrido México, así como los cuestionamientos que se han erigido respecto de su futuro dadas las expectativas fallidas.

La negociación de este Tratado constituyó un proceso arduo que se realizó bajo circunstancias políticas y económicas muy complicadas entre las que podemos citar la de haberse llevado a cabo con dos administraciones presidenciales de los Estados Unidos y tres primeros ministros canadienses, y que tuvo lugar en un momento en que Estados Unidos y Canadá padecían una recesión económica que causaba resistencias para abrir sus mercados.

Asimismo, dicha negociación propició intensos debates entre diversos actores sociales de los tres países que llegaron a convertirse en acciones concretas, algunas a favor y otras en contra del Tratado. El caso de México es destacable ya que la movilización de la sociedad civil en torno al tema se vinculó con las demandas de una reforma del sistema político que, como es sabido, transcurrió de manera mucho más lenta que la

⁶⁰ *Ibidem*, pp. 772-788.

apertura económica, así como a los temas de la llamada nueva agenda internacional, de los que cada vez se hacía más consciente.

No obstante lo anterior repercutió de manera directa e indirecta en el proceso de negociación y aprobación del Tratado, en primer término la decisión de alcanzarlo correspondió al círculo presidencial de los tres países involucrados:

“The story of the decision to negotiate NAFTA is a story about elite decision making in a particular historical circumstance. Although the international environment was an important factor in defining the circumstance, it was by no means the only factor”.⁶¹

En México, en particular, fue una decisión tomada fuera de la discusión pública, e introducida posteriormente como un hecho sin alternativa. Es por ello que se dedica especial atención al tratamiento que el Presidente de México le dio a esa opción de política desde su gestación y lo que él pensaba que le podía reportar al país tanto a corto como a largo plazo. Lo anterior no es baladí dada la amplitud de facultades que concentraba el Ejecutivo, más que actualmente, y las condiciones favorables frente al poder legislativo que le permitieron tener un gran margen de maniobra para llevar adelante sus propósitos.

Como ejemplo están las consultas públicas que sobre el Tratado llevó a cabo el Senado, donde el partido oficial tenía 60 de las 64 posiciones, que dieron por resultado una recomendación para que el Ejecutivo hiciera lo que ya había decidido hacer: negociar un tratado de libre comercio con Estados Unidos.

Durante su primer año de gobierno, Salinas de Gortari señalaba que las relaciones con Estados Unidos tenían un significado particular para México, en el cual se rechazaba “la confrontación por insensata y la sumisión por ofensiva a nuestras más íntimas convicciones”. Se atribuía un ambiente positivo y respetuoso proveniente de un cambio de circunstancias, y no de principios, que había permitido ampliar el ámbito de las coincidencias, la reciprocidad en los intercambios, y la cordialidad en las actitudes.⁶²

⁶¹ Frederick W. Mayer, *Interpreting NAFTA. The Science and Art of Political Analysis*, Columbia University Press, New York, 1998, pp. 338-339.

⁶² Carlos Salinas de Gortari, “Primer Informe de Gobierno”, *Comercio Exterior*, Vol. 39, No. 11, Noviembre de 1989, p. 935

No obstante, de cara al público mexicano estas declaraciones resultaban más bien tibias comparadas con las que hacía en el Congreso de Estados Unidos, sólo unas semanas antes. Salinas de Gortari afirmó que había llegado el momento de construir una nueva relación de diálogo permanente e imaginativa para encontrar una cooperación beneficiosa. Más aún, dijo: “Es tiempo ya de reconocer, desapasionadamente, con objetividad, que todo lo que afecta a uno, pronto repercute en el otro... El deseo de participar con pleno derecho en la gran transformación mundial en marcha nos permite plantear esta nueva relación sin temores ni desconfianza, sin cortapisas ni titubeos”.⁶³

Llegar a este punto significó un mejoramiento sustancial de la relación bilateral a finales de los años ochenta, resultado con mucho de las nuevas condiciones políticas y económicas internacionales y de las reformas emprendidas por México para basar su desarrollo en una economía orientada hacia el exterior y con una reglamentación laxa de la IED, bien vistas por Estados Unidos.

Pero más importante aún, sentó las bases para un cambio que ha sido caracterizado incluso de haber roto una frontera ideológica muy arraigada en la clase gobernante y el pueblo de México: la decisión de firmar un tratado de libre comercio con un enemigo histórico.

Desde 1982 México fue blanco de una campaña de desprestigio por parte del gobierno estadounidense, cuyas presiones tenían el propósito de aprovechar la debilidad económica de México para inducir en su gobierno una actitud más acorde con los intereses hemisféricos de Washington, a saber, reducir al mínimo el papel conciliador de la política exterior mexicana en los conflictos regionales e influir en el manejo de sus asuntos económicos,⁶⁴ entre los cuales lograr persuadir al gobierno mexicano para ingresar al GATT era un objetivo largamente acariciado.

Los cambios tendientes a impulsar un modelo de desarrollo hacia el exterior dieron paso a un relajamiento de las tensiones. En abril de 1985 México y Estados Unidos firmaron

⁶³ Carlos Salinas de Gortari, “México-Estados Unidos: una nueva era de cooperación y amistad”, *Comercio Exterior*, Vol. 39, No. 10, Octubre de 1989, pp. 907-908.

⁶⁴ Homero Urías, “México-Estados Unidos: en pos de la convivencia respetuosa y la negociación”, *Comercio Exterior*, Vol. 36, No. 10, Octubre de 1986, pp. 866-870.

un Memorandum de Entendimiento en materia de subsidios y derechos compensatorios por el cual México se comprometió a equiparar sus políticas de subsidios a las prácticas internacionales, lo cual conduciría a la desaparición de las subvenciones a las actividades exportadoras. El acuerdo también preveía incrementar los flujos de comercio, para lo cual se estableció un marco jurídico de referencia que facilitara el acceso de los productos mexicanos al mercado estadounidense. A dos meses de su firma, las autoridades mexicanas anunciaron una mayor apertura para las inversiones extranjeras. De hecho, se ha llegado a afirmar que ese acuerdo fue la entrada de México al GATT por la puerta trasera.⁶⁵

Su firma constituyó el primer paso para iniciar negociaciones con miras a establecer un acuerdo general en materia de comercio e inversión. Durante 1987 y 1988 la complementariedad económica entre ambos países registró importantes avances. En 1987 los gobiernos suscribieron el Acuerdo Marco de Principios y Procedimientos de Consulta sobre Relaciones de Comercio e Inversión, convenio visto como la confirmación del reconocimiento de la relevancia del mercado estadounidense para las exportaciones mexicanas, así como para el éxito del programa de reestructuración de la economía de México. En Estados Unidos el acuerdo se consideró como un complemento importante de los principios y mecanismos del GATT, así como de utilidad para cubrir las deficiencias de éste, ya que podía suplir a ese organismo en caso de que las negociaciones multilaterales sobre temas de particular interés para Washington como la liberalización de servicios, propiedad intelectual, e inversión extranjera, no fueran de su entera satisfacción.⁶⁶

Lo anterior no es de extrañar, ya que en el acuerdo se reconoce el papel complementario de la IED en el crecimiento económico, la generación de empleos, la expansión del comercio, y la transferencia de tecnología; se incluyen mecanismos de consulta y se establece la observancia adecuada de los derechos de propiedad intelectual en el marco de la normatividad de cada país y de sus compromisos con el GATT.

⁶⁵ Véase “México-Estados Unidos. Entendimiento en materia de subsidios e impuestos compensatorios”, *Comercio Exterior*, Vol. 35, No. 6, Junio de 1985, pp. 578-584.

⁶⁶ Georgina Núñez, “México-Estados Unidos: ¿amigos otra vez?”, *Cono Sur*, FLACSO, Vol. 8, No. 5, Septiembre-Octubre 1989, pp. 1-7

A partir de entonces, las relaciones entre ambos países se orientaron más a fortalecer los nexos económicos que a poner en evidencia los desacuerdos en otros ámbitos, aunque los dos puntos de fricción más sobresalientes continuaron siendo el narcotráfico y la diferencia de concepción respecto de la crisis centroamericana.

En noviembre de 1988 los entonces presidentes electos Carlos Salinas de Gortari y George Bush sostuvieron una entrevista en Houston, Texas, en la que ambas partes coincidieron en poner la mejor voluntad política para abrir espacios en la construcción de una vecindad basada en el respeto mutuo, el reconocimiento de las diferencias, y el ejercicio de un diálogo maduro y permanente. Ese planteamiento fue conocido como “el espíritu de Houston”, y se convirtió en el marco en el cual se desarrollaron los posteriores encuentros de los mandatarios de ambos países.

Entonces, según relata el mismo Salinas de Gortari, el presidente George Bush propuso el establecimiento de una zona de libre comercio entre México y Estados Unidos, pero la prioridad de México era la negociación de la reducción de la deuda externa y por eso fue rechazado. Se temía que se mezclaran dos temas tan amplios y tan complejos y que hubiera pretensiones estadounidenses de obtener concesiones en el comercio a cambio de la negociación de la deuda.⁶⁷

Fue hasta el 23 de julio de 1989 que se concluyeron las negociaciones y se logró un acuerdo con más de 500 bancos comerciales de todo el mundo para reducir la deuda gubernamental, y hasta febrero de 1990 cuando tal acuerdo se firmó en la Ciudad de México.

Visto en retrospectiva, y a la luz de los acontecimientos posteriores a noviembre de 1988, a esta fecha puede señalársele como el inicio de un proceso de profunda reconceptualización de las relaciones bilaterales: de vecinos distantes a socios, al menos comerciales, si no económicos.⁶⁸

⁶⁷ Carlos Salinas de Gortari, *México. Un paso difícil a la modernidad*, Plaza & Janés Editores, Barcelona, 2000, p. 12.

⁶⁸ No obstante, la demanda en Estados Unidos por una política más coherente y sustantiva hacia México, que fomentara acercamientos cooperativos en diversos ámbitos y que incluso reconociera una preferencia especial al país, databa de algunos años antes. Véase Peter H. Smith, *Mexico. The Quest for a U.S. Policy*, Foreign Policy Association, New York, 1980, 32 pp.; y Peter H. Smith, *Mexico. Neighbor in Transition*, Foreign Policy Association, New York, 1984, 79 pp.

Prácticamente nadie piensa en México como un socio del tipo de potencia que es Estados Unidos dada la brecha entre sus economías y su papel en la política internacional, aunque Per Magnus Wijkman ha identificado a México como uno de los principales aliados de Estados Unidos, al lado de Australia, Canadá, Israel y los países de la Unión Europea.⁶⁹

En octubre de 1989, en ocasión de una reunión presidencial entre los presidentes de México y Estados Unidos, se firma un nuevo acuerdo relativo a conversaciones para facilitar el comercio y la inversión que asegurase el acceso de productos a los mercados de ambos países y brindara posibilidades de expandir el intercambio en sectores específicos y en condiciones favorables para México. Asimismo, el nuevo acuerdo establece un mandato para llevar a cabo negociaciones bilaterales de comercio e inversión consecuentes con las normas del GATT y con las negociaciones de la Ronda Uruguay en asuntos como aranceles, barreras no arancelarias al comercio, inversión, derechos de propiedad intelectual, tecnología, servicios, restricciones de comercialización, problemas de distribución y acciones en contra de subsidios, *dumping* o represalias comerciales.⁷⁰

En esa oportunidad también se alcanzaron acuerdos relativos a las exportaciones mexicanas de acero a Estados Unidos y un consenso bilateral para eliminar las prácticas de distorsión del comercio de ese producto; a la revisión y mejoramiento del tratado bilateral en materia textil para apoyar la expansión del comercio de textiles y vestido de manera ordenada; y al establecimiento de un ambiente constructivo sobre la protección de los derechos de propiedad intelectual para promover la inversión tecnológica y la inversión en México.⁷¹

Se había tomado ya la decisión de suscribir un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, pero ésta no se anunciaría sino hasta mucho tiempo después. Hacerlo después

⁶⁹ Per Magnus Wijkman, "U.S. Trade Policy: Alternative Tacks or Parallel Tracks?", en David M. Malone y Yuen Foong Khong (eds.), *Unilateralism and U.S. Foreign Policy. International Perspectives*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2003, p. 267

⁷⁰ "Sección Nacional. Relaciones con el Exterior. México-Estados Unidos: la nueva era de cooperación y amistad", *Comercio Exterior*, Vol. 39, No. 11, Noviembre de 1989, p. 959.

⁷¹ *Ibidem*.

de una gira de trabajo presidencial a Europa a principios de 1990 fue con la intención de que pudiera darle alguna legitimidad.⁷²

En la primera semana de febrero, es decir, ya de regreso a México de la gira europea, el presidente, según dijo, empezó a diseñar la estrategia de negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Los debates sobre el tema en el seno del gabinete económico iniciados en ese mismo mes concluyeron con el rechazo a la idea de un Mercado Común, consolidándose la propuesta a favor de un Acuerdo de Libre Comercio que podía incluir a Canadá, y decidiéndose a iniciar formalmente el proceso de negociación a mediados de marzo. Ya el 8 de marzo Salinas realiza una llamada telefónica a George Bush comentándole que, una vez concluida la reducción de la deuda, era el momento de dar el paso hacia la negociación de un acuerdo comercial completo, obteniendo una respuesta no sólo positiva, sino entusiasta, abriéndose así el proceso de negociación del TLCAN.⁷³

Los presidentes de México y Estados Unidos anunciaron hasta el 11 de junio de 1990 que se iniciarían las pláticas formales para firmar un Tratado de Libre Comercio, y en septiembre, con un intercambio de cartas, dio inicio formal el procedimiento de negociación entre México y Estados Unidos. En septiembre de 1990 Canadá decidió integrarse plenamente a la negociación del Tratado, pero fue en febrero de 1991 cuando se anunció su inclusión formal en las negociaciones.

El 12 de junio de 1991 inician en Toronto, Canadá, las negociaciones trilaterales que comprendieron seis grandes áreas: acceso a mercados; reglas de comercio; servicios; inversión; propiedad intelectual; y mecanismos de solución de controversias. Los seis temas se repartieron en 18 grupos de trabajo y en tres niveles: el ministerial; el de los

⁷² Aunque no es del todo falso que se percibiría mayor interés hacia México por parte de los países industrializados, los empresarios y financieros internacionales, si el país no quedaba fuera de los bloques regionales de comercio internacional entre los cuales ocurrían las principales corrientes de inversión y de capitales, como quedaría demostrado años después. Salinas utilizó esta gira europea como parte de la justificación de su decisión de suscribir un tratado de libre comercio con Estados Unidos. En este sentido, señalaría que en una conversación con el primer ministro Helmut Kohl, este último expresó que las perspectivas para México eran claras, o se integraba a América del Norte o podía rezagarse. Según Salinas, Kohl le hizo saber que México sólo sería atractivo como parte de uno de los tres grandes bloques del comercio internacional ya que sólo así aseguraría su viabilidad económica. Al mismo tiempo, parecía implicar que la región europea sin duda, y tal vez la asiática, sólo tomarían en cuenta a México para negociaciones comerciales serias y duraderas, si formaba parte de América del Norte. Véase Carlos Salinas de Gortari, *México. Un paso difícil...*, pp. 47-48.

⁷³ *Ibidem*, pp. 55-59.

responsables directos de la negociación; y el encabezado por funcionarios directamente responsables de las áreas competentes.

En el segundo informe de gobierno se delinea la estrategia hacia el exterior en general, y en particular hacia Estados Unidos y Canadá, que seguiría la administración de Carlos Salinas de Gortari, contemplando la incidencia de la globalización de los mercados, la interdependencia financiera, y el recrudecimiento de la competencia de los que nadie podía escapar. “Hoy vemos a viejos enemigos, herederos de una historia de confrontaciones, proponerse metas comunes, articular sus economías, acudir al encuentro libre de sus culturas”. Ante el perfil de tres grandes centros rectores de la dinámica mundial, Europa, el Pacífico Asiático y Norteamérica, México enfrenta grandes retos ya que “no existe siempre voluntad en los nuevos bloques de dar la bienvenida y de ofrecer vínculos productivos y respetuosos a naciones como las nuestras... Hay que luchar con tenacidad, con imaginación, para afrontar la competencia y negociar la participación nacional en la nueva configuración del mundo”.⁷⁴

Así, desde ese momento en adelante se sostiene que la estrategia en el exterior se basa, fundamentalmente, en la diversificación de relaciones y en una voluntad decidida de emprender un progresivo acercamiento con los bloques regionales que representan los nuevos polos de desarrollo mundial, ya que en ellos se concentra la capacidad financiera, comercial, científica y tecnológica, y sin esa interrelación el riesgo mayor es la desintegración. El reconocimiento por parte de México de las nuevas reglas de la competencia global, la aceleración interna de las transformaciones económicas, y el incremento de la participación mexicana en los mercados mundiales para que el país fuera parte del primer y no del tercer mundo, pasaban por la creación de la zona de libre comercio más grande del mundo, la de Norteamérica.

Se reitera en este informe de gobierno que las negociaciones formales empezarían en el primer semestre de 1991, y que México ofrecería un solo frente que tomase en cuenta los intereses de varios sectores, enfatizando que no se incluirá tema alguno fuera del ámbito estrictamente comercial.⁷⁵

⁷⁴ Carlos Salinas de Gortari, “Segundo Informe de Gobierno”, *Comercio Exterior*, Vol. 40, No. 11, Noviembre de 1990, p. 1099

⁷⁵ *Ibidem*, p. 1102.

En febrero de 1991 el Congreso de Estados Unidos autorizó al presidente Bush a negociar utilizando los procedimientos rápidos o de “fast-track”, es decir que cuando el Tratado les fuera presentado a los legisladores, éstos sólo podrían aceptarlo o rechazarlo pero no enmendarlo. Pero esta autorización fue efímera, tenía como base una legislación aprobada en 1988 y su vigencia era por tres años, por lo que expiraba en junio de 1991. La ley facultaba a Bush a pedir una extensión que le fue concedida en mayo de ese año, pero con una resolución que subrayaba la importancia de atender los asuntos laborales y ecológicos. Estados Unidos y México convinieron en que esas dos cuestiones no serían parte integral del Tratado.

Hacia 1991, en la rendición del informe de gobierno ante el Congreso, ya se aceptaba abiertamente que se transitaba por una nueva etapa de relaciones con la Unión Americana y que el tratado trilateral de libre comercio en negociación permitiría crecer más rápido y con solidez, crear empleos mejor remunerados, y elevar el bienestar de la población.⁷⁶

En esta oportunidad se reiteró que se seguiría promoviendo la diversificación de las relaciones “por medio de un intenso diálogo político con nuestros vecinos del norte, Estados Unidos y Canadá”. Acercamiento y diálogo respetuoso con el norte, profunda intensificación de relaciones con el sur (América Latina, España y Portugal), y mayor acercamiento al este y al oeste (Europa y la Cuenca del Pacífico) para establecer nuevos canales de diálogo, abrir nuevos mercados, atraer inversiones y tecnologías, y crear empleo, fueron marcadas como las directrices de la acción al exterior para fortalecer al país durante los siguientes tres años.⁷⁷

Asimismo, se hacía un balance del crecimiento de la economía a la mitad de la administración, aceptando abiertamente también que los principales promotores de la expansión eran las exportaciones y la inversión. Ya que la apertura a las inversiones extranjeras tenía como objetivo atraer recursos, tecnología, y capacidad de exportación, se promovía decididamente, al igual que el diálogo entre el gobierno y el sector privado

⁷⁶ Carlos Salinas de Gortari, “Tercer Informe de Gobierno”, *Comercio Exterior*, Vol. 41, No. 11, Noviembre de 1991, pp. 1071-1072.

⁷⁷ *Ibidem*, pp. 1082.

con el fin de que las políticas públicas de competitividad fueran más efectivas y de que las alianzas estratégicas entre los empresarios mexicanos y los del exterior permitieran especialización, economías de escala, y acceso a los mercados.⁷⁸

El 12 de agosto de 1992 los negociadores de los tres países concluyeron sus trabajos, pero faltaba la revisión del texto legal y esperar noventa días de calendario natural para que fuera firmado por los tres mandatarios. Luego de difundir los resultados de la negociación en el ámbito gubernamental y entre diversos sectores sociales, el 3 de septiembre las dos Cámaras del Congreso mexicano recibían el texto del Tratado, aunque continuaba en revisión por los juristas.

En un clima adverso hacia el TLCAN en el Congreso y la opinión pública estadounidenses, los presidentes de México, Estados Unidos y Canadá anunciaron que asistirían a su rúbrica por parte de los jefes de negociación, la que se llevó a cabo, como estaba previsto, el 7 de octubre en San Antonio, Texas. Es decir, tan solo tres días después de que el candidato estadounidense a la presidencia que estaba a la cabeza de las encuestas, William Clinton, fijara su posición con respecto al Tratado y aminorara los rumores sobre la posibilidad de volver a negociarlo: apoyo con la necesidad de complementarlo con acuerdos paralelos sobre medio ambiente y asuntos laborales con el convencimiento de poder conseguir su aprobación sin renegociarlo.

El 28 de octubre Clinton afirmaría nuevamente que no quería reabrir el acuerdo comercial y el 3 de noviembre de 1992 se convirtió en el presidente electo de Estados Unidos, haciéndose necesario, desde el punto de vista mexicano, que reconfirmara su postura. El presidente Salinas conversaría telefónicamente con Clinton el 5 de noviembre, y según notas del primero, Clinton fue el que tocó el tema del TLCAN diciéndole que él le había dado su total apoyo al Tratado y que estaba decidido a trabajar con el presidente mexicano para su instrumentación.⁷⁹

El informe rendido por el presidente de la República en el año 1992 destacó que con los nuevos bloques regionales se habían estrechado nexos para fortalecer la participación de

⁷⁸ *Ibidem*, pp. 1074-1075.

⁷⁹ Carlos Salinas de Gortari, *México. Un paso difícil ...*, pp. 150-151.

México en el mundo, y que se estaba perfeccionando el nuevo modelo abierto de la economía.⁸⁰

En esta ocasión se le dedicaron algunos minutos a la conclusión de las negociaciones para crear una zona de libre comercio en América del Norte. La primera aseveración determinante sobre el tema fue que “el Tratado es plenamente congruente con lo dispuesto en nuestra Carta Magna”,⁸¹ por supuesto no la original de 1917 sino la ya modificada de forma continua desde 1989.⁸²

La segunda fue que “el resultado fue un buen Tratado para México” porque las exportaciones mexicanas a Canadá y a Estados Unidos crecerían, y porque aunque México abriría su mercado, esto sería de forma más lenta comenzando por los productos en los que “estamos mejor preparados para competir”. En cuanto a los sectores delicados, los logros fueron plazos de apertura más largos, entre cinco y quince años, a fin de disponer del tiempo necesario para modernizarse, producir y distribuir en forma más eficiente y, así, competir con éxito. Es decir, este fue el modo en el que se reconocieron las diferencias en los grados de desarrollo entre las tres naciones.⁸³

La tercera, que “el Tratado abrirá oportunidades, pero también exigirá producir mejor, a menor costo y con mayor calidad”, además de que la existencia de reglas claras y permanentes proporcionaría seguridad a inversionistas y exportadores para planear sus actividades a largo plazo.⁸⁴

Finalmente, aquella que puntualiza que “el Tratado no es la solución a todos nuestros problemas ni sustituye el esfuerzo que nos corresponde realizar. Es un instrumento importante, entre otros, de nuestro programa de modernización económica, que responde a nuestra situación geográfica, a nuestro nivel de desarrollo y a la nueva

⁸⁰ Carlos Salinas de Gortari, “Cuarto Informe de Gobierno, *Comercio Exterior*, Vol. 42, No. 11 Noviembre de 1992, pp. 1070 y 1075.

⁸¹ *Ibidem*, p. 1076.

⁸² Fundamentalmente el artículo 27 y su Ley Reglamentaria sobre la propiedad agraria, artículos 3 (educación), 4 (pueblos indígenas), 16, 19, 20, 119 (averiguación y persecución de delitos), 130 (asociación religiosa), 41, 54, 56, 60, 63, 74, 82, 100 (asuntos electorales), y 28, 73 y 123 (autonomía del Banco de México).

⁸³ Carlos Salinas de Gortari, “Cuarto Informe ..., p. 1076.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 1077.

dinámica de la economía internacional”.⁸⁵ Esta última afirmación cabría tenerla siempre presente para evaluar y evitar equívocos sobre las expectativas que originó en diversos sectores sociales mexicanos este compromiso entre los tres países.

Para consolidar la apertura hacia el exterior durante 1993 y 1994, únicamente se afirmó que se promovería la ratificación del TLCAN en los respectivos ámbitos legislativos, informando a la población sobre sus oportunidades, y proponiendo las modificaciones a leyes y reglamentos que le permitieran beneficiarse de ese Tratado.⁸⁶

El 12 de diciembre de 1992 Clinton declaró que el TLCAN sería parte integral de su nueva estrategia de desarrollo, y el 17 de diciembre fue firmado simultáneamente por los presidentes de México, Estados Unidos y Canadá en la Ciudad de México, Washington D.C. y Ottawa, respectivamente. En abril de 1993 comenzó la redacción de los textos legales de los acuerdos paralelos, misma que se desarrolló en un entorno hostil e incluso de estancamiento que provocó serias inquietudes acerca de la posibilidad de que el TLCAN no fuese aprobado en el Congreso estadounidense. Se erigió como de alta prioridad para México y para Estados Unidos concluir los acuerdos paralelos en tanto persistía el riesgo de que los canadienses se levantaran de la mesa. El 13 de agosto de 1993 culminaron las negociaciones de los acuerdos paralelos sobre medio ambiente y asuntos laborales, y el 14 de septiembre fueron firmados simultáneamente por los presidentes de los 3 países. El 26 de octubre Clinton anuncia que en una semana presentaría el TLCAN al Congreso, esperando que la Cámara de Representantes los votara a mediados de noviembre.

En el penúltimo informe de gobierno se muestra una visión adversa del entorno internacional en el cual, no obstante, México debía competir exitosamente. Se especificaba que la comunicación y entendimiento político con todas regiones del mundo había fortalecido la voz y presencia del país: “México está entrando a la última década del siglo con la mirada puesta hacia los retos económicos del futuro:

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ *Ibidem*, pp. 1086.

productividad y competitividad... México es ya un actor importante en la economía internacional”.⁸⁷

Sobre la elevación del nivel de las relaciones con los países más industrializados de América, Europa y el Pacífico Asiático, se destaca el propósito de aprovechar la privilegiada posición geográfica de México y las oportunidades creadas para incrementar intercambios de inversión, comercio y cultura, así como para ampliar la participación en sus organizaciones multilaterales más importantes.⁸⁸

Sobre la trascendencia del TLCAN, se afirmó que “es pionero en las negociaciones comerciales y marcará futuras tendencias en la región y en el mundo. Sus beneficios no serán de corto plazo ni producirán resultados espectaculares”. Se reiteró que el Tratado se sumaría a los instrumentos ya establecidos para que la economía mexicana creciera con estabilidad: “La clave para nuestro desarrollo no está fuera del país, sino en los esfuerzos internos, en el ahorro, la productividad, la calidad. La justa importancia de los acuerdos comerciales es que proporcionan un marco de referencia, más preciso, al trabajo interno para competir mejor en el mercado nacional y en el mundo.”⁸⁹

Se aclaró, además, que se promovía la formación de grandes grupos empresariales y su integración a cadenas productivas en México para estimular la creación de más empleo. Si México no tuviese grandes grupos empresariales difícilmente podría acometer los retos de la globalización y la competitividad, y quedaría fuera de los mercados mundiales. La entonces reciente Ley Federal de Competencia se erigía como la garantía de que los grandes grupos empresariales no podrían adoptar prácticas monopólicas.⁹⁰

Salinas señaló que México tenía mayor presencia en el exterior para aprovechar las oportunidades que se le presentaran en las distintas regiones,⁹¹ y que el cambio mayor entre todos es el de las mentalidades. Se autodefine como la generación del cambio, del cambio hacia delante, hacia nuevos horizontes, con perspectivas más promisorias, con

⁸⁷ Carlos Salinas de Gortari, “Quinto Informe de Gobierno”, *Comercio Exterior*, Vol. 43, No. 11, Noviembre de 1993, pp. 1077.

⁸⁸ *Ibidem*, pp. 1068-1072.

⁸⁹ *Ibidem*, pp. 1080-1081.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 1084.

⁹¹ *Ibidem*, p. 1092.

orgullo de nuestro pasado, y con la mirada puesta en el porvenir: “Nuestro rumbo económico es el del mundo”.⁹²

El primer día de noviembre de 1993 entró en vigor el Tratado de Maastricht, que inauguraba oficialmente la era de la Unión Europea; se constituía el bloque comercial más grande del mundo, aunque no por mucho tiempo si se ratificaba el TLCAN. No obstante, a pocos días de votarse, el panorama era sombrío, existía una gran posibilidad de que el TLCAN fuera rechazado por el Congreso estadounidense, y en México se preparaban los pasos a dar si eso se materializaba.

Clinton redobló esfuerzos a favor del Tratado una vez que había conseguido la aprobación de su presupuesto. Entre otras cosas, Clinton organizó un foro sobre el Tratado que se llevó a cabo el 2 de noviembre con la presencia de varios ex secretarios de Estado, del Tesoro, miembros del gabinete, premios Nobel de economía, académicos, empresarios, y expertos en política exterior. En esa instancia el ex secretario de Estado Jim Baker pronunció un discurso que contenía afirmaciones tan contundentes como la de que “la manera en que votemos el TLCAN va a revelar realmente cuál es nuestro futuro como nación”.⁹³ Y no se equivocó, pero eso no se sabría sino después.

Llegado el día de la votación, 17 de noviembre, aún había una gran incertidumbre. El TLCAN obtuvo 16 votos más de los necesarios (218) para ser aprobado, y 200 en contra. Aún faltaba la aprobación en los respectivos senados. En Estados Unidos ocurrió el 20 de noviembre y en México el 23 de noviembre, con un dictamen aprobatorio en ambos casos. En diciembre Canadá confirmó que ratificaba el Tratado, y con ello, como estaba previsto, entraría en vigor el 1 de enero de 1994. El 13 de diciembre también concluyó positivamente la Ronda Uruguay del GATT y se procedía a crear la OMC.

En el último informe de gobierno, con un tono triunfalista, se afirma que en tiempos de creciente globalización se hacía necesaria una amplia interrelación con la economía mundial para lograr el pleno aprovechamiento de las ventajas competitivas del país a fin de asegurar la rentabilidad de las inversiones, la creación de empleos, y la elevación sostenida de los niveles de vida. Los acuerdos de libre comercio se vislumbraban como

⁹² *Ibidem*, pp. 1093-1094.

⁹³ Citado en Carlos Salinas de Gortari, *México. Un paso difícil ...*, p. 184.

instrumentos que le habían permitido a México diversificar mercados, captar capitales y acceder a tecnologías avanzadas. En particular, el TLCAN, había creado condiciones sin precedente para el crecimiento de las exportaciones mexicanas; México había sabido aprovechar las ventajas que brindaba el Tratado para allegarse capitales y tecnología, incrementar su productividad, y competir con éxito en los mercados de América del Norte.⁹⁴

La transformación cualitativa de las relaciones del país con el mundo para conseguir una vinculación eficiente con la economía internacional, que se presentó con un ritmo mayor al inicialmente previsto, no podía darse de mejor manera que mediante una apertura efectiva y recíproca, debidamente calendarizada, con la mayor economía del planeta.⁹⁵

El TLCAN se convirtió en la senda que le permitiría a México lograr diversos objetivos frente a actores ajenos a dicho instrumento. El mismo Salinas afirmarí mucho después de haber concluido su función pública algo que consideraba fundamental y que los hechos confirmarían: “será más fácil acceder al bloque europeo y al de la cuenca del Pacífico si partimos de una región de América del Norte integrada comercialmente”.⁹⁶

3.2.3 Motivaciones de cada uno de los miembros del TLCAN

Estados Unidos y Canadá respondieron favorablemente a la iniciativa de suscribir un tratado de libre comercio tanto por razones económicas como por factores políticos igualmente importantes. El significado del TLCAN para los tres países es considerable, aunque con las variaciones relacionadas, entre otras cosas, con la dependencia económica con respecto a la contraparte más fuerte, Estados Unidos.

La integración económica regional entre tan asimétricos socios no tenía precedente. La interdependencia entre Canadá y Estados Unidos era bien conocida, consecuentemente era un paso natural para los dos países el establecimiento de un área de libre comercio a

⁹⁴ Carlos Salinas de Gortari, “Sexto Informe de Gobierno”, *Comercio Exterior*, Vol. 44, No. 11, Noviembre de 1994, pp. 1025-1026.

⁹⁵ *Ibidem*, pp. 1033-1034.

⁹⁶ Carlos Salinas de Gortari, *México. Un paso difícil ...*, p. 101.

mediados de la década de los ochenta. No obstante, no era claro que el principal promotor del libre comercio y del multilateralismo, Estados Unidos, pudiera formalizar un bloque regional con su vecino del sur. Las asimetrías entre México y Estados Unidos no permitieron a los analistas prever el resultado en términos de la profundización de la interdependencia entre los dos países. Incluso hoy no está tan claro cómo tres países tan distintos y asimétricos convergieron en el TLCAN, pudiéndose argumentar que no era necesario elevar la categoría de las relaciones regionales con su vecino del sur que estaba más identificado con América Latina que con una identidad “norteamericana”.⁹⁷

Pero el TLCAN no representó el primer intento por promover la integración económica entre México y Estados Unidos.

Desde 1973 se hacen explícitas las propuestas para que México y Canadá se convirtieran en los proveedores naturales de Estados Unidos y conformaran un bloque energético. En 1973, Zbigniew Brzezinski, asesor del presidente James Carter, enfatizó que el petróleo mexicano podría ser la base de la solución de las necesidades energéticas de la economía estadounidense en un contexto en que se planteaba por primera vez la posibilidad de crear un Mercomún de América del Norte. Recomendó entonces “elaborar mecanismos financieros, económicos, políticos y militares para alcanzar las metas de la seguridad nacional (así como los fines de maximización de ganancias de la empresa privada estadounidense) integrando a México y a Canadá en una unidad geopolítica y mercantil, América del Norte, bajo el liderazgo norteamericano”.⁹⁸

En los años inmediatamente posteriores, no sólo no se tomó ninguna iniciativa para cristalizar dicha recomendación, sino que a pesar de que la agenda entre México y Estados Unidos tendía a estar dominada por el comercio de energéticos y de que existía disposición del gobierno mexicano por diseñar y mantener una estrategia de acercamiento, convencimiento y negociación con Estados Unidos, las relaciones bilaterales se deterioraron entrando a una fase de creciente tensión.

⁹⁷ Alejandro Chanona, *Is There a Comparative Perspective between the European Union and NAFTA?*, Occasional Papers, United Nations University, Center for Regional Integration Studies, 2003, pp. 3-4.

⁹⁸ Citado en Olivia Sarahí Angeles Cornejo, *op. cit.*, p. 119.

El gobierno de José López Portillo había decidido dar prioridad a la exploración de nuevos campos y a la producción de crudo con el fin de aumentar rápidamente las reservas, la extracción y la exportación de gas y de petróleo. El petróleo sería la clave para volver a revitalizar la economía mexicana, tanto para aportar los recursos para cerrar la brecha entre importaciones y exportaciones, como para ser el aval internacional que volvería a abrir a México las puertas del crédito internacional sin la tutela del FMI, y para acelerar el ritmo de crecimiento económico. El gobierno de Estados Unidos y los círculos empresariales de ese país recibieron con beneplácito los planteamientos de la administración de López Portillo sobre el petróleo, ya que con ello no sólo aumentaría la disponibilidad mundial de hidrocarburos, sino que tal cosa ocurriría sin unir formalmente a México a la OPEP, aunque respetando la estructura de precios de ésta.⁹⁹

En 1977 el presidente José López Portillo anuncia a James Carter el envío de “exportaciones de emergencia” de gas y petróleo a Estados Unidos, y se llega a un acuerdo entre PEMEX y un consorcio de seis compañías estadounidenses para que le compraran dos millones de pies cúbicos diarios de gas natural a un precio 2.60 dólares por millar de pies cúbicos. Lo anterior si las compañías se decidiesen a construir un gasoducto de 48 pulgadas de diámetro a lo largo de 1350 kilómetros, con un costo de 1,500 millones de dólares, que permitiese el envío del hidrocarburo desde los campos petroleros del sureste de México hasta Estados Unidos. Iniciadas ya las obras de construcción del gasoducto, el Secretario de Energía estadounidense, Arthur Schlesinger, se opuso, con el apoyo de legisladores, al precio acordado por considerar que llevaría a un incremento en el precio del gas canadiense que su país ya estaba importando (2.25 dólares), y señaló que PEMEX tendría que vender, tarde o temprano, a precios internos de Estados Unidos (1.75 dólares) y no a precios internacionales. La respuesta del gobierno mexicano fue el anuncio de que no vendería gas al precio demandado por Estados Unidos, así tuviera que desperdiciarse, e hizo saber que, a partir de ese momento, se iniciaría una política interna de sustitución de petróleo por gas, con lo que se mantendría el sentido económico del gasoducto, a través del cual se surtiría a la industria del norte del país, y el petróleo así ahorrado estaría disponible para la exportación.¹⁰⁰

⁹⁹ Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico, 1776-2000*, Cuarta Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, pp. 219-220.

¹⁰⁰ Carlos Rico, *op. cit.*, pp. 77-80; y Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *op. cit.*, pp. 220-221.

En febrero de 1979, durante una recepción en honor del presidente Carter en la Ciudad de México, López Portillo denunció la acción norteamericana en términos que sorprendieron desagradablemente a sus invitados. Entre otras cosas que hizo y dijo, López Portillo mencionó en el evento, públicamente, que: “entre vecinos permanentes y no ocasionales, las medidas sorpresivas o el súbito engaño o el abuso son frutos ponzoñosos que tarde o temprano tienen efectos reversivos”.¹⁰¹

El petróleo ha sido parte fundamental de la historia de México. En los primeros años del siglo XX tuvieron lugar los descubrimientos que permitieron la inserción de México al mercado internacional como exportador de petróleo, y en 1921 el país fue el segundo gran exportador mundial de crudo bajo el mando de la Standard Oil y Dutch Shell. Posteriormente, la industria fue decayendo y en 1938 el gobierno de Lázaro Cárdenas decretó la expropiación de las empresas extranjeras como punto final de una disputa sindical-patronal que parecía no tener salida dada la falta de voluntad de parte de las compañías por resolverla, ofreciendo una indemnización que se finiquitó en la siguiente administración. La industria petrolera pasó a ser administrada por el Estado a través de la empresa Petróleos Mexicanos (PEMEX), fijándole criterios de operación macroeconómicos y sociales para apoyar la industrialización sustitutiva de importaciones.¹⁰²

Las reservas de hidrocarburos del país fueron disminuyendo desde 1970, el país perdió su autosuficiencia petrolera de 1971 al primer semestre de 1974, mientras los precios internacionales casi se cuadruplicaban. Dicho aumento fue uno de los detonantes que influyeron en la reconversión de México como exportador de petróleo, misma en la que Estados Unidos y otros países desarrollados tenían gran interés para reducir su dependencia del petróleo de los países integrantes de la OPEP. Cuando México se reincorpora como exportador de petróleo gracias a la utilización de la palanca del crédito externo en particular, sus reservas probadas eran pequeñas y el mercado que se le abría era en el abastecimiento de la demanda de los países agrupados en la OCDE, básicamente Estados Unidos.

¹⁰¹ Citado en Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 221.

¹⁰² Olivia Sarahí Angeles Cornejo, *op. cit.*, p. 114.

Estados Unidos absorbió, desde el principio, la mayor parte de las exportaciones petroleras de México, 78% en 1976 y 89% en 1978 y 1979, disminuyendo posteriormente en 1981 debido a la decisión del presidente José López Portillo de que ningún país concentrara más del 50% de las exportaciones petroleras. De cualquier forma, no era poco tomando en cuenta que la participación de las exportaciones petroleras en la exportación total del país llegaba en esos años rebasaba el 72%.¹⁰³

Hacia 1972 se habían descubierto grandes reservas de hidrocarburos en Chiapas y Tabasco, y en 1975 en Campeche, aunque la magnitud de los hallazgos se confirmó en 1976 y los trabajos de explotación ya habían dado sus frutos para entonces.

Las políticas gubernamentales desde 1974 hasta principios de 1982 provocaron una petrolización de la economía mexicana que demostraría ser dañina desde diversos puntos de vista, incluida la alineación a la geopolítica petrolera de Estados Unidos, materializada en las cifras de exportaciones petroleras mexicanas que absorbía ese país.

Entre dichas políticas cabe destacar el gran endeudamiento externo, incluso en condiciones de crisis financiera internacional; la reorientación de la inversión pública a la industria petrolera debilitando a las demás actividades económicas; las proporciones cada vez mayores de exportaciones de crudo que convirtieron a México en monoexportador; y la captación de mayores recursos de PEMEX por parte del gobierno federal para que se convirtieran en parte fundamental de las finanzas públicas, y con ello en fuente de financiamiento para el desarrollo general del país.¹⁰⁴

El surgimiento de México como un “poder petrolero” con la posesión de la sexta reserva mundial de hidrocarburos, alejado de las zonas conflictivas del Oriente Medio, hizo que algunos grupos en Estados Unidos propusieran un cambio sustantivo en la relación de los dos países, mediante la formación de una zona económica integrada por México, Estados Unidos y Canadá, donde los factores de la producción circularan con relativa libertad, en función de una integración económica mayor. Dadas las diferencias en el desarrollo económico de los tres países, a México le tocaría ser proveedor de

¹⁰³ *Ibidem*, p. 119.

¹⁰⁴ *Ibidem*, pp. 118-119 y “Sección Nacional. Los 50 años de PEMEX: un recuento general”, *Comercio Exterior*, Vol. 38, No. 6, Junio de 1988, pp. 496-497.

hidrocarburos y de mano de obra, por lo que fuera de algunos círculos comerciales, la propuesta despertó poco entusiasmo en México.¹⁰⁵

En particular, durante su campaña presidencial en 1980, Ronald Reagan propuso la creación de un Mercado Común Norteamericano, pero los mandatarios mexicano y canadiense mostraron preocupación y desconfianza, ya que la alianza económica trinacional se centraba en el petróleo y era en la soberanía energética en la que, cada uno a su manera, hacía descansar su política nacionalista.

Los pasos que en realidad se dieron para promover la integración económica entre México y Estados Unidos parecen modestos si se les compara con los proyectos que en los años setenta estaban en la mente de los estadounidenses. Pero todos fueron allanando el camino hacia el TLCAN que, a la luz de su alcance, no puede calificarse de instrumento modesto para ninguno de sus integrantes.

En 1981 se creó una Comisión Conjunta sobre Comercio. Más tarde, ya de conformidad con la orientación de México hacia la economía exterior, se negociaron varios instrumentos bilaterales en materia de subsidios e impuestos compensatorios, comercio e inversión, algunos de los cuales se han mencionado en páginas precedentes, y que han sido calificados incluso de antecedentes del TLCAN.

Además, los grupos de interés (empresariales, ambientalistas y laborales) de los tres países han jugado papeles importantes en la trayectoria del Tratado, desde que se contempló su suscripción hasta la fecha.

Motivaciones de México

Las reglas del juego económico internacional desde principios de la década de los noventa pedían a México un sector privado competitivo y una relación más directa y menos mitificada con Estados Unidos dada su interdependencia económica. Se habían dado ya los primeros pasos desde que a mediados de 1985 se decidió cambiar el modelo de desarrollo económico. Sin embargo, aún habría de entrar en escena la polémica

¹⁰⁵ Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *op. cit.*, pp. 221-223.

opción del regionalismo norteamericano y las razones que indujeron a México a promoverlo, si bien cabe avanzar que el privilegio a dicha opción fue más accidental que plenamente consciente de sus consecuencias, virtudes y/o deficiencias.

Aunque el TLCAN significaba una vía para acelerar el crecimiento económico a través de la atracción de inversión para la producción (principalmente para el mercado estadounidense), atar al país irrevocablemente a las reformas económicas en marcha, y defender a la industria mexicana de pérdidas en el mercado estadounidense por empresas canadienses como consecuencia del grado de preferencia conseguido bajo el Tratado de Libre Comercio cristalizado unos cuantos años antes entre Estados Unidos y Canadá,¹⁰⁶ los motivos que impulsan su negociación, ratificación y entrada en vigor no pueden de manera alguna calificarse sólo de económicos.

La decisión mexicana de negociar el TLCAN desafió todas las concepciones previas acerca de las relaciones México-Estados Unidos, decisión que fue el resultado de una combinación de factores nacionales e internacionales: el ya existente Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos; la escasez de capital extranjero fuera de la región de América del Norte (México entonces estaba totalmente alejado tanto geográfica como económicamente de los intereses de Europa, donde la competencia para conseguir capital se orientaría, tal como ocurrió, hacia los países de Europa del Este y en lo que fuera la Unión Soviética); la emergencia de bloques económicos regionales; y el limitado potencial de la Ronda Uruguay para lograr un sistema de comercio multilateral, como hoy parece estar la Ronda Doha.

El TLCAN fue visto al principio como respuesta a nuevas e inciertas circunstancias internacionales y como un medio para rescatar la legitimidad interna de la clase gobernante comandada por Salinas; ni siquiera formaba parte de su estrategia original pero se requerían, para poner en marcha la economía y para que con eso se asegurara la estabilidad social y la supervivencia de su régimen político, nuevas inversiones y conseguir acceso al mercado de Estados Unidos, una vez que se había reducido la inflación y se había negociado la reestructuración de la deuda externa:

“Mexico was seeking, first and foremost, preservation of its social peace. The hope was that NAFTA would attract investment, stimulate employment, and

¹⁰⁶ David Leyton-Brown, “The Political Economy of North American Free Trade”, en Richard Stubbs and Geoffrey R.D. Underhill, *op. cit.*, p. 360.

provide meaningful opportunity for the one million persons entering the job market every year. This would alleviate poverty, reduce social tension, and perpetuate the country's political regime.... Second, NAFTA offered President Carlos Salinas de Gortari an opportunity to institutionalize and perpetuate his economic reforms... Third, Mexico was seeking international benediction for its not-quite-democratic political regime... because of its democratic future... Finally, Mexico believed that NAFTA would provide the country with diplomatic leverage vis-à-vis the rest of Latin America and, by extension, the Third World as a whole... Mexico could serve as a 'bridge' between the developing world and the developed world."¹⁰⁷

El libre comercio se presentó como la única oportunidad de la supervivencia futura de la nación en donde las opciones e instrumentos políticos parecían limitados. No obstante, ni el proceso de liberalización del comercio ni la agenda integracionista de México en América del Norte fueron una respuesta automática, sino gradual, no uniforme, e incluso no intencionada cuando entra en escena Canadá.

Las relaciones con Estados Unidos se convirtieron en pieza clave de la nueva estrategia de México que se encaminó en la ruta para hacer de la alguna vez opción política inaceptable como la integración económica formalizada con Estados Unidos, una política central para la nueva afirmación de la identidad de la nación.¹⁰⁸

Salinas había estado maniobrando desde su toma de posesión para acelerar las reformas iniciadas por su antecesor y para redefinir la mística revolucionaria empleando las palabras nacionalismo y soberanía para defender su decisión de manejar la integración con Estados Unidos.¹⁰⁹ Con ello se modificó lo que había sido calificado como uno de los sellos distintivos de México, una política exterior que difiriera de la estadounidense. El lenguaje de los intereses comunes y de la necesidad de unas buenas relaciones entre México y Estados Unidos comenzó a formar parte de la cotidianeidad de los mexicanos.

De conformidad con el sector gubernamental, la expansión de interrelaciones económicas con el vecino del norte no iba a implicar integración política, sino diversificación de relaciones económicas para ser políticamente más fuertes y tener una participación activa en las regiones donde se había venido concentrado el crecimiento

¹⁰⁷ Peter H. Smith, *Talons of the Eagle. Dynamics of U.S.-Latin American Relations*, Oxford University Press, New York/Oxford, 1996, pp. 247-248.

¹⁰⁸ Stephanie R. Golob, "Beyond the Policy Frontier. Canada, Mexico, and the Ideological Origins of NAFTA", *World Politics*, Vol. 55, No. 3, April 2003, pp. 392-394.

¹⁰⁹ Robert A. Pastor, *El remolino. La política exterior de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe*, Traducción de Martín Mur Ubasart, Siglo XXI, México, 1995, pp. 268, 276-277.

más dinámico del mundo, Europa Occidental y Asia. El estar fuera de esos grandes bloques significaría quedar condenado al subdesarrollo. Las relaciones de México con Estados Unidos quedaron legitimadas enfatizando que, junto con Europa y Japón, eran parte de una estrategia global para maximizar la posición geográfica de México “entre el Atlántico y el Pacífico”.

La integración con Estados Unidos brindaría, desde la perspectiva mexicana, beneficios más allá de la eficiencia comercial, como la estimulación de IED y la promoción de transferencia de tecnología. El capital financiero externo se convirtió en un recurso indispensable para las actividades productivas del país debido a la escasez de ahorro interno y el alto nivel de endeudamiento externo. Mucho estaba (y sigue estando) en juego con el TLCAN.

En el fin de la agenda anti-integracionista y la apertura a opciones continentalistas por parte de México, la coyuntura externa crítica fue decisiva pero no determinante de la elección política que descansa en ideas y procesos políticos domésticos. Las reacciones de cada país a un mismo fenómeno como fue la crisis de la deuda en América Latina en 1982 lo demuestra.

La crisis de legitimidad interna más que la simple incertidumbre o falla política fue el factor que abrió el ambiente político para la promulgación de nuevas ideas; es decir, había una incertidumbre objetiva y subjetiva.

La anterior opción tabú se convirtió en el centro de una nueva estrategia de legitimación. No se trataba simplemente del modelo técnico-económico apropiado para una era del libre mercado, sino de un puente ideológico potencial que intentara –retórica y simbólicamente- conducir hacia una revisión de identidad implícita en estas políticas con significado emocional. La apertura, el cambio, y el dinamismo se erigieron como fuentes de fortaleza nacional que proyectarían prestigio hacia el exterior. El puente ideológico tenía que reconciliar a la liberalización con la Revolución Mexicana: “no hay nada más revolucionario que hacer a México más fuerte y más respetado en el mundo”.

110

¹¹⁰ Stephanie R. Golob, *op. cit.*, pp. 389-390.

La supervivencia del régimen político de Salinas era dependiente de la atracción de flujos de inversión extranjera, ya que era necesaria para compensar el bajo ahorro interno. Puso empeño tanto en Europa como en Estados Unidos, pero sabía que en el viejo continente el interés estaba en Europa del Este, por lo que no pudo seguir posponiendo su decisión por un tratado de libre comercio con Estados Unidos, haciéndolo la pieza central de la nueva relación con ese país y el mundo, basada en la diversificación de fuentes de inversión extranjera.

La política de apertura comercial no estaba especialmente orientada a promover un proceso de integración con Estados Unidos y mucho menos con Canadá, si bien ya existía una integración de hecho de carácter empresarial y la integración social que se hallaba bien avanzada, particularmente en el sureste de los Estados Unidos y el norte de México. Se pretendía favorecer un México más abierto y menos defensivo con objeto de reforzar la credibilidad de sus políticas, lograr un acceso más estable a su principal mercado, garantizar la incorporación del país al proceso de globalización, así como consolidar la orientación liberalizadora adoptada previamente de forma unilateral.

México, el gobierno y su sociedad, no se percataron del todo de que la integración política era el lazo más reciente y sutil que lo vinculaba a Estados Unidos. El TLCAN era el principio de un proceso continuo para la armonización de las políticas internas y para la negociación de una ancha gama de cuestiones que anteriormente se habían considerado internas. Conforme avanzara la integración se iría difuminando la línea que separa los asuntos internos de aquellos externos, y disminuiría la capacidad de cada gobierno miembro para controlar los flujos de capital, de mercancías y de mano de obra, para frustración de cada una de las partes.¹¹¹

Para México, el TLCAN no descansó sólo en la liberalización del comercio sino en la expectativa de que el Tratado impulsara al país hacia la adopción de ciertas políticas económicas internas de liberalización de mercado que quedarían fuera del alcance de las vicisitudes del sistema político mexicano, y asentarían el poder político de aquellos grupos que se beneficiaban con las reformas.

¹¹¹ Robert A. Pastor, *op. cit.*, p. 279.

Pero, para que México sea menos vulnerable a las presiones políticas y económicas que emanan de la región, es indispensable tomar en cuenta intereses nacionales más amplios del Estado Mexicano¹¹² y no sólo los de su clase gobernante. Además, es necesario concienciar a sus socios de sus factores de riesgo y negociar un arreglo en el que se compartan responsabilidades para disminuirlos.

Los líderes políticos mexicanos creían que con el TLCAN pondrían un cerrojo a sus reformas de liberalización y convencerían a los inversores extranjeros de que el gobierno mexicano no daría marcha atrás en sus compromisos de desregular y de abrir la economía al comercio y a las inversiones extranjeras. Al haber estado expuesto a medidas proteccionistas por parte de Estados Unidos, México quería garantizar que esa actitud cesara con el Tratado, además de brindarle a las empresas mexicanas acceso privilegiado al mercado estadounidense y estimular a otras firmas multinacionales a invertir en México que también temía las consecuencias negativas de la unificación de la Unión Europea y su ampliación hacia Europa del Este.¹¹³

México no se integró al bloque norteamericano con una clara voluntad de hacerlo desde el principio, en una primera instancia sólo quería negociar un acuerdo comercial amplio con Estados Unidos, por lo que su opción del regionalismo como estrategia de inserción en el orden internacional de posguerra fría no estuvo dada únicamente por su elección, sino también por las razones que condujeron a Canadá, y sobre todo a Estados Unidos a abrazar esta alternativa.

Motivaciones de Estados Unidos

El antecedente más inmediato del regionalismo norteamericano fue el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá de 1988. Tal acuerdo expandió la integración de servicios y producción industrial en la región y pavimentó el camino para el TLCAN, ya que incluía un número importante de ingredientes que acelerarían las fuerzas de la

¹¹² Alejandro Chanona, *op. cit.*, pp. 13.

¹¹³ Robert Gilpin, *The Challenge of Global Capitalism. The World Economy in the 21st Century*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2000, p. 242.

integración económica de esos dos países que desde principios de la década de los ochenta denotaba gran dinamismo en sus flujos comerciales y de IED.

Estados Unidos estaba embarcado en al menos otras 7 negociaciones comerciales al mismo tiempo que con Canadá: 1) la Ronda Uruguay; 2) disputas con la Comunidad Europea sobre subsidios a la agricultura; 3) conversaciones con Japón en sectores específicos con objeto de incrementar la penetración de importaciones en su economía; 4) disputas con Brasil, Corea del Sur y otros países sobre quejas de comercio injusto bajo la Sección 301; 5) monitoreo y renegociación de cuotas de acero bilaterales; 6) 36 tratados textiles bilaterales bajo el Acuerdo Multifibras; y 7) un nuevo arreglo de los límites para importaciones bajo el SGP.¹¹⁴

Los objetivos estadounidenses en las negociaciones de libre comercio con Canadá fueron tanto multilaterales como bilaterales. Estados Unidos estaba crecientemente frustrado por el lento progreso en las negociaciones comerciales multilaterales y con las prácticas percibidas como injustas por parte de otros países.

La negociación del acuerdo bilateral podría señalar que la liberalización comercial continuaba siendo posible, aunque en un foro diferente, y podría sentar un precedente para incluir una nueva agenda de temas aún no cubiertas por el GATT, tales como inversión, derechos de propiedad intelectual, y comercio en servicios, de gran importancia para Estados Unidos. Si el acuerdo bilateral se concluía y se ponía en vigor se convertiría en un catalizador de las negociaciones multilaterales ya que presentaría las perspectivas de Estados Unidos, girando su atención desde la escena multilateral y demostrando que la nueva agenda podría ser exitosamente conducida.

Los objetivos bilaterales en las negociaciones en cuestión indicados en una carta de Ronald Reagan al presidente del Comité de Finanzas del Senado, Robert Packwood, se resumen en: tratamiento comparable para derechos de propiedad intelectual estadounidenses y canadienses tales como patentes, marcas e inversión; eliminación o reducción de aranceles; mayor acceso para compañías estadounidenses a contratos gubernamentales federales y provinciales; reducción de subsidios gubernamentales y

¹¹⁴ David Leyton-Brown, *op. cit.*, p. 358.

apoyos a la industria; tratamiento no discriminatorio de suministradores de servicios y protección efectiva contra problemas de envíos transnacionales ya que Canadá es una avenida potencial para exportaciones ilegales; resolución de disputas comerciales de envergadura, incluyendo madera suave y agricultura; y asegurar que las provincias canadienses se enlistarían a un acuerdo comercial.¹¹⁵

Otro asunto en la agenda estadounidense del que mucho se ha debatido es el acceso a los suministros energéticos canadienses. Estados Unidos pretendía reafirmar el compromiso de las políticas de liberalización comercial de Canadá, principalmente en cuanto a fuentes de energía como el petróleo, el gas natural y la electricidad.¹¹⁶

Gilpin sintetiza la decisión de negociar con Canadá el mencionado acuerdo en el interés de Estados Unidos por contener el surgimiento del proteccionismo canadiense causado por el crecimiento de su déficit comercial. Estados Unidos también quería fortalecer las coaliciones emergentes de libre comercio de industrias de servicios, empresas de alta tecnología, y corporaciones multinacionales, así como incrementar la presión hacia otros países, especialmente Europa Occidental, para comenzar la Ronda Uruguay. Este Acuerdo de Libre Comercio, así como el que firmó con Israel, constituyeron “amenazas estratégicas” ó “signos de advertencia a terceros” de que Estados Unidos poseía otras opciones además de la Ronda Uruguay.¹¹⁷

Para Estados Unidos, el comercio y la economía no fueron nunca los temas principales; la meta estadounidense en el TLCAN fue siempre política y estratégica, y esto es especialmente válido para México. Paul Krugman le recordó a los estadounidenses a finales de 1993 la relación de seguridad nacional de Mexico con Estados Unidos: “Not that long ago U.S. intelligence analysts worried that a Mexico hammered by the debt crisis and plunging oil prices might become a radicalized national security nightmare. The friendly neighbor it has instead become is like a State Department dream come true”.¹¹⁸

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 359.

¹¹⁶ Alicia Puyana, “Petroleum in the North American Integration Process”, en John Bailey (ed.), *U.S.-Mexican Economic Integration: NAFTA at the Grassroots*, University of Texas at Austin, Austin, 2001, p. 143.

¹¹⁷ Robert Gilpin, *op. cit.*, p. 240.

¹¹⁸ Citado en Bernard K. Gordon, *America's Trade Follies. Turning economic leadership into strategic weakness*, Routledge, London and New York, 2001, p. 97.

Con las negociaciones del TLCAN, Estados Unidos pretendía asegurarse de que México no modificaría el modelo de crecimiento basado en la apertura de la economía a las inversiones extranjeras y en la promoción de exportaciones. También tenía expectativas de fortalecimiento de la economía mexicana que le permitirían frenar problemas políticos tales como inmigración ilegal, tráfico de drogas y, en general, para crear estabilidad política y social.

El objetivo principal de Estados Unidos hacia México fue siempre asegurar el máximo de estabilidad, por lo que el impacto del TLCAN en la capacidad de México para resolver sus problemas internos, de naturaleza económica y social primordialmente, era y sigue siendo un asunto de gran importancia para reforzar su propia seguridad.

Además, el TLCAN fue visto por el presidente George Bush como el precursor de una cooperación económica hemisférica mayor que redundaría en beneficios de estabilidad. La agenda de negociaciones detallada implicaría, por supuesto, temas e intereses económicos específicos.

Así, el objetivo de poner un cerrojo a las reformas de liberalización de México fue uno compartido entre los dos países, tal como lo fue el de mantener un México estable, aunque no fuese democrático.

En el caso del problema de la migración ilegal mexicana, Estados Unidos estuvo motivado por un simple cálculo: ó bien aceptaba el creciente flujo de inmigrantes ilegales mexicanos ó bien un número creciente de bienes manufacturados de México. Escoger el último significaba que Estados Unidos podría ayudar a acelerar la industrialización de la economía mexicana.¹¹⁹

Si Bush acogió la iniciativa del presidente mexicano fue porque señalaba un giro positivo en la relación bilateral, y también porque tenía un significativo potencial de expansión comercial y de inversión.¹²⁰ La importancia de México como un mercado

¹¹⁹ Robert Gilpin, *op. cit.*, p. 242.

¹²⁰ Sidney Weintraub, "Lack of Clarity in U.S. Trade Policy", *Issues in International Political Economy*, No. 43, July 2003.

para Estados Unidos no es reciente. México ha sido el mayor mercado latinoamericano para Estados Unidos por más de un siglo, y desde 1990, Estados Unidos le ha vendido más a México que a América del Sur y Central juntos.¹²¹

La decisión de Estados Unidos de participar en el TLCAN estuvo fuertemente influenciada por motivos políticos, que se complementaron con intereses económicos y políticos locales, como en el caso de Texas, y por el creciente interés de las empresas estadounidenses en un mayor acceso al mercado mexicano y al suministro de mano de obra barata.

En la voluntad de Estados Unidos por suscribir un acuerdo de libre comercio en América del Norte, las grandes empresas estadounidenses obtuvieron importantes ventajas dado su enorme potencial tecnológico, su peso económico, y la infraestructura comercial, financiera e informática de sus filiales, ya que desde hacía tiempo estaban especializadas en operaciones internacionales.

Los negocios más grandes de Estados Unidos han establecido redes de producción regionalmente integradas en América del Norte durante los pasados treinta años. La proximidad geográfica de esas redes al mercado estadounidense ayudan a explicar porque la producción compartida promueve intereses en bloques de comercio pero no en la liberalización de comercio multilateral. La principal preocupación de las firmas relacionadas con producción compartida no es liberalizar el comercio a lo largo del mundo, sino liberalizarlo entre las fronteras que vinculan sus inversiones separadas. El libre comercio de bienes solo no es suficiente para mantener las redes de producción regionales; las empresas también necesitan estándares nacionales armonizados, eliminación de medidas comercio-inversión, relajación de restricciones en equidad de propiedad, establecimiento de mecanismos de solución de controversias, y protección de propiedad intelectual reforzada. Los acuerdos bilaterales y regionales son un atractivo marco institucional para la liberalización del comercio; los beneficios de tal liberalización son maximizados y los costos de negociación minimizados cuando ocurre a nivel regional, a diferencia de lo que ocurre a nivel multilateral.¹²²

¹²¹ Bernard K. Gordon, *op. cit.*, p. 77.

¹²² Kerry A. Chase, "Economic Interests and Regional Trading Arrangements: The Case of NAFTA", *International Organization*, Vol. 57, No. 1, Winter 2003, p. 146.

El gobierno de Estados Unidos pretendía con el TLCAN la reconstrucción de las bases económicas internas de desarrollo del país (impulsando nuevos procesos productivos, sistemas innovadores de organización y administración del trabajo para incrementar la productividad, abaratar los costos de la fuerza de trabajo y recuperar la competitividad perdida), misma que era imprescindible para entrar con renovadas fuerzas a los circuitos mercantiles y financieros mundializados y con ello cimentar las bases de su expansión internacional, recuperando su hegemonía política regional y mundial. Por ello, el TLCAN se encuentra dentro de una estrategia global, regional y nacional que Estados Unidos despliega para consolidarse internamente e influir en el ámbito internacional. El potencial en el campo del desarrollo industrial, científico y tecnológico de Estados Unidos, los recursos de Canadá, y la mano de obra de México serían los cimientos para construir el bloque económico y político norteamericano. De este modo, el primero dirigiría y tutelaría la construcción de una esfera de protección, para fortalecer su propia estructura nacional, crear un espacio para velar sus armas, y competir ventajosamente contra Europa y Japón en el mercado mundial, en su propio mercado, y en su zona de dominio.¹²³

El TLCAN ha sido funcional y adecuado para relanzar la consolidación económica estadounidense, pero también la de orden político. El TLCAN amplía el *spectrum* de sus posibilidades como líder de la economía global, al contribuir a elevar su productividad para mantenerse entre las naciones más competitivas e innovadoras del mundo, lo cual por supuesto tiene importantes efectos políticos en el escenario internacional.

Estados Unidos intentó con el TLCAN incrementar su nivel de negociación *vis à vis* la Unión Europea, al igual que cómo lo hizo con el acuerdo con Canadá, y también le dio buenos resultados para impulsar la participación de Europa Occidental en la Ronda Uruguay.

¹²³ Francisco R. Dávila Aldás, “La Unión Europea y el TLCAN frente a la globalización, la regionalización y el nacionalismo”, en Rosa María Piñón Antillón (coord.), *México y la Unión Europea frente a los retos del siglo XXI*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM/Delegación de la Comisión Europea en México, México, 1999, pp. 184-186.

El hecho de que el regionalismo norteamericano se haya convertido en un fin en sí mismo con las administraciones Clinton, y no un peldaño hacia el sistema de comercio multilateral, es calificado de desafortunado por Gilpin.¹²⁴

Clinton hizo elaboradas reivindicaciones de que el TLCAN crearía un México dinámico y democrático que se convertiría en un fuerte socio económico y político de Estados Unidos.¹²⁵

Hasta ahora tales reivindicaciones no han sido del todo satisfechas, ya que si bien ha ganado un aliado económico, México no ha sido siempre un aliado político de Estados Unidos una vez que comenzó a instrumentarse el Tratado:¹²⁶

“The United States had four basic political goals. One was the preservation of stability on its southern border... Second, the United States sought to assure itself of increasing access to petroleum from Mexico, one of the five leading sources of U.S. imports... Third, NAFTA provided the United States with an important bargaining chip in its trade negotiations with Europe, Japan, and the GATT... And fourth, the United States wanted to consolidate diplomatic support from Mexico on foreign policy in general... None other than the U.S. ambassador to Mexico, John D. Negroponte, said as much in a controversial (originally confidential) memorandum to Washington in April 1991... *‘From a foreign policy perspective, an FTA would institutionalize acceptance of a North American orientation to Mexico’s foreign relations’* (emphasis added)... This statement, at the least, convey a sense of expectations within the U.S. government”.¹²⁷

El TLCAN no es un regionalismo de ventajas de corto plazo como otros acuerdos comerciales, bilaterales y regionales, que Estados Unidos está apoyando recientemente, y que en sus círculos gubernamentales y académicos se aconseja abandonar a favor de un compromiso con el sistema de comercio global simbolizado por la OMC, ya que pueden dañar severamente el comercio y la política exterior del país al transformar las

¹²⁴ Robert Gilpin, *op. cit.*, p. 239.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 247.

¹²⁶ Tampoco se ha materializado la hipótesis de que un México estable y próspero podría convertirse también en un mejor socio en la batalla contra las drogas, para empezar porque la premisa no se cumple del todo, ya que Estados Unidos prefiere actuar solo y sigue representando un gran mercado demandante de estupefacientes, y porque es difícil darle solución regional a un problema global con gran capacidad de restablecimiento de redes de producción y distribución.

¹²⁷ Peter H. Smith, *Talons of the Eagle...*, pp. 246-247.

disputas económicas nacionales en conflictos políticos internacionales, lo cual afectaría la totalidad de sus intereses.¹²⁸

El debate en Estados Unidos sobre el TLCAN giró en torno a la decisión entre el proteccionismo y las visiones internacionalistas del futuro de la economía estadounidense y su relación con la región norteamericana,¹²⁹ debate que involucró a diversos sectores, no sólo a los gubernamentales sino también a otros como los grupos ecologistas y laborales, las empresas y la academia.

A pesar de lo anterior, la economía estadounidense es muy grande para ser satisfecha con la región norteamericana, o incluso a través del Hemisferio Occidental. Estados Unidos es el único país exportador mayor con un récord genuinamente global ya que el 87% de sus exportaciones son vendidas en casi iguales proporciones a los tres mercados más importantes del mundo: 37% a Canadá y México; 26% a la Cuenca del Pacífico (incluido Japón); y 24% a toda Europa. Estados Unidos requiere de acceso a los mercados globales y no puede confinar su actividad económica a América del Norte sin severos apuros; cualquier política o proceso que disminuya su posición global que es esencial, representaría una grave amenaza a su bienestar material.¹³⁰

¹²⁸ Bernard K. Gordon, "A High-Risk Trade Policy", *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 4, July-August 2003, pp. 105-111; y Bernard K. Gordon, *America's Trade Follies...*, p. 4. Hufbauer y Goodrich afirman que si bien estos acuerdos comerciales podrían tener efectos en ciertas empresas o industrias de Estados Unidos, sus beneficios van más allá de cálculos económicos en términos de aumento del PIB o mejores oportunidades de trabajo. Podrían proveer de un modelo para abrir la inversión en industrias protegidas como las del agua y seguros, ó para vencer intereses consolidados en industrias sensibles como azúcar, productos lácteos, acero, ropa, y calzado, así como crear coaliciones de negociación y velocidad para la liberalización comercial multilateral. Sin embargo, para que ello pueda ser así y no perder los beneficios potenciales de la agenda de los acuerdos de libre comercio, es necesario recurrir a las lecciones aprendidas de la experiencia del TLCAN, entre otras, no verlos sólo como arreglos económicos, sino como el camino hacia una amplia variedad de temas; considerar que se requiere de un liderazgo de primer nivel para que sean aprobados por el Congreso; y encontrar el lenguaje en cuanto a asuntos sociales que todas las partes puedan aceptar. Véase Gary Clyde Hufbauer and Ben Goodrich, "Lessons from NAFTA", en Jeffrey J. Schott (ed.), *Free Trade Agreements. U.S. Strategies and Priorities*, Institute for International Economics, Washington D.C., 2004, pp. 37-50. No debe perderse de vista que muchos de los posibles socios estadounidenses de esos nuevos acuerdos son escogidos con base en su participación, presente o futura, en el combate al terrorismo.

¹²⁹ David Leyton-Brown, *op. cit.*, p. 363.

¹³⁰ Robert Gilpin, *op. cit.*, p. 348; Bernard K. Gordon, *America's Trade Follies...*, pp. 3, 81, 152; y Bernard K. Gordon, "A High-Risk Trade Policy...", pp. 110-111, 132.

Motivaciones de Canadá

La política comercial canadiense ha intentado crear un balance entre la expansión y el aseguramiento del acceso a grandes mercados de exportación y el impulso y protección del desarrollo y crecimiento de la industria canadiense, lo que ha involucrado una constante tensión entre el multilateralismo y el bilateralismo, en el primer caso, y la búsqueda de una combinación de políticas comerciales e internas en el segundo. Tradicionalmente, Canadá ha buscado proteger su seguridad económica definida en términos de acceso a mercados aumentados y asegurados a través del apoyo y participación en el sistema comercial multilateral y de acuerdos bilaterales con sus socios comerciales más grandes, primero con el Reino Unido y más recientemente con Estados Unidos.¹³¹

Canadá es el país más cercano a Europa, histórica y culturalmente, y desde los años setenta había intentado edificar con Europa una “comunidad transatlántica” que le evitara encontrarse sólo frente a Estados Unidos. No obstante, las fricciones con Europa acerca de la PAC y el desinterés europeo dado que entre sus prioridades no se encontraba modificar la naturaleza ni la intensidad de la relación con Canadá, además de algunos conflictos comerciales, dejaba pocas opciones a Canadá que ya en los ochenta se decantó por una alianza privilegiada con su socio principal.¹³²

Los abogados del libre comercio en Canadá vieron a Estados Unidos y a la continentalización de la política comercial canadiense como las opciones más viables del país: “Canadian policy was multilateral and nondiscriminatory by preference, but manifestly North American by default”.¹³³

El recién elegido gobierno de Brian Mulroney, apoyado por el sector empresarial, acogió con entusiasmo la Iniciativa de Libre Comercio de 1985 que sostenía que era en Estados Unidos más que en Europa o Japón donde se encontraba la mayor oportunidad

¹³¹ David Leyton-Brown, *op. cit.*, pp. 353-354.

¹³² Stéphan Sberro, “Dos ejemplos de negociación: Unión Europea-México y Unión Europea-Canadá”, en Piñón Antillón, Rosa María (coord.), *La Economía Global: márgenes de maniobra para México y América Latina*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM/Delegación de la Comisión Europea en México, México, 2002, pp. 121-126.

¹³³ Citado en Guy Poitras, *Inventing North America: Canada, Mexico and the United States*, Lynne Rienner Publishers, Boulder and London, 2001, p. 82.

para la expansión de las exportaciones canadienses, especialmente los bienes manufacturados. Lo anterior se consideró congruente con la creciente prioridad que desde 1970 tiene la producción de bienes manufacturados y su exportación, como la de bienes terminados, y la preeminencia del objetivo de conseguir acuerdos de comercio bilateral con Estados Unidos para reducir tarifas a exportaciones canadienses y disciplinar barreras estadounidenses no arancelarias.

El comercio es vital para Canadá, y en menor medida para Estados Unidos, ya que contribuye notablemente al mantenimiento y crecimiento de su economía; la relación comercial entre los dos países es la de mayor envergadura para ambos, si bien importantes diferencias en la estructura económica, la relación con la economía internacional, y las circunstancias y procesos internos de cada uno han dado como resultado variaciones en las prioridades y temas políticos.

Ambos tienen importantes intereses en el estado del sistema comercial internacional, pero mientras uno ha sido un apoyo entusiasta, otro ha sido su principal arquitecto. Ambos tienen gran interés en el acceso a mercados extranjeros, pero el comercio es desproporcionadamente más importante para la economía canadiense que para la estadounidense.

Casi 1/3 del PNB de Canadá corresponde al comercio exterior y 1/3 de los bienes producidos en Canadá son exportados a mercados extranjeros, y si bien el comercio internacional ha ido ganando terreno absoluta y relativamente para la economía estadounidense -cuya salud industrial descansa primariamente en su mercado doméstico y en la necesidad de expandir y mantener acceso a mercados extranjeros especialmente para productos de alta tecnología y servicios-, no depende en tan grande medida del comercio exterior, y menos con un solo país.¹³⁴

Mientras el comercio del que más depende Canadá es del que realiza con Estados Unidos, alrededor del 80%, el comercio de Estados Unidos no se concentra tan abrumadoramente en ningún país, si bien Canadá es su socio comercial más grande, y junto con México, ha ido incrementando su importancia relativa en las ventas de

¹³⁴ David Leyton-Brown, *op. cit.*, pp. 353, 355.

Estados Unidos. No obstante, el comercio con el exterior constituye un sector estratégico para elevar su productividad y mantenerse entre las naciones más competitivas e innovadoras del mundo.¹³⁵

La preocupación de Canadá con respecto a la seguridad de acceso al mercado estadounidense de cara a la tendencia de elevación del proteccionismo fue la principal razón que motivó el inicio de las negociaciones bilaterales en 1985. Su principal objetivo fue ampliar y asegurar el acceso al mercado estadounidense con los propósitos de crecimiento y desarrollo económico interno.

Lo anterior, a través de diversas herramientas tales como nuevas reglas y procedimientos que limitaran el efecto proteccionista de leyes de reparación de comercio (medidas *antidumping*, salvaguardias); clara definición de programas opuestos a la disponibilidad de asistencia financiera a la industria, la agricultura y la pesca; amplia liberalización comercial vía la eliminación de tarifas y cuotas a ser alcanzadas en periodos razonables de tiempo con disposiciones adecuadas de transición; y un mecanismo fuerte de solución de controversias que redujera las disparidades en tamaño y poder, así como estipulaciones institucionales que mantuvieran la independencia de acción canadiense en áreas de fomento nacional.

Uno de los negociadores canadienses declaró que uno de los principales objetivos al negociar el acuerdo de libre comercio con Estados Unidos fue ayudar a reestructurar la economía nacional a través de la restricción del alcance de la intervención y regulación gubernamentales, dando así un juego más libre a las fuerzas del mercado. Para el gobierno de Brian Mulroney, el Acuerdo fue visto incluso como un dispositivo para excluir algún repliegue de futuros gobiernos con respecto a las posiciones políticas relativas a la apertura para inversiones extranjeras y la determinación de precios de la energía.¹³⁶

¹³⁵ Rosa María Piñón Antillón, “La Economía Global y Estados Unidos: márgenes de maniobra para México”, en Rosa María Piñón Antillón, (coord.), *La Economía Global: márgenes de maniobra ...*, p. 51.

¹³⁶ David Leyton-Brown, *op. cit.*, p. 358.

El desacuerdo público sobre el balance entre los costos y beneficios dominaron la campaña de las elecciones federales de 1988 y estuvo detrás de los primeros debates públicos sobre los efectos del Acuerdo en la economía y sociedad canadienses.

La propuesta mexicana de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos entró en escena antes de que el Acuerdo entre Estados Unidos y Canadá fuera plenamente instrumentado, y los motivos que condujeron a Canadá a participar en el TLCAN pueden explicarse en términos de limitación del daño o de la desventaja de no tener una alternativa mejor:

“For both the United States and Mexico, political concerns were driving the NAFTA agenda. This was less true for Canada, which had just reached its own bilateral free trade agreement with the United States, and was unhappy to learn about ongoing discussions between Mexico City and Washington. Although reluctant to encourage this initiative, Ottawa eventually decided to join the NAFTA negotiations for defensive reasons: to prevent Mexico and the United States from devising a bilateral accord of their own that would damage Canadian interest. Economically, Canada appeared to have little to gain (and something to lose) from the inclusion of Mexico in an expanded North American market; politically, Ottawa could hope to trim its losses only by taking part in the process”.¹³⁷

Canadá había pagado un precio considerable por obtener los beneficios de acceso a mercado bajo su acuerdo con Estados Unidos, por ejemplo en términos de limitaciones del gobierno para administrar los recursos naturales, mismos que no quería ver reducidos o perdidos. Se unió a las negociaciones entre México y Estados Unidos temeroso de que las concesiones que México lograra afectaran sus intereses, es decir, con el objetivo de prevenir la erosión de los beneficios logrados. Pero también estuvo detrás la meta de conseguir más en términos de creciente acceso al mercado estadounidense, o bien de mejoras del Tratado anulando los intentos de Estados Unidos de reabrir asuntos no finalizados, de pedirle a Canadá más concesiones, así como de buscar acceso al mercado mexicano para bienes, servicios e inversión.¹³⁸

La decisión canadiense de participar en el TLCAN “... was mainly born out of the belief that the damage to be expected for the Canadian economy from being shifted into a

¹³⁷ Peter H. Smith, *Talons of the Eagle...*, p. 246.

¹³⁸ David Leyton-Brown, *op. cit.*, p. 361.

‘spokes’ position within a North American ‘hub-and-spokes’ system would be even larger than being part of a trilateral FTA”.¹³⁹

La decisión canadiense de formar parte del TLCAN fue un componente del cambio general de ideología económica de retraimiento del Estado de bienestar y de reducción de altas tarifas y otras restricciones a la IED. Canadá se mostraba preocupada acerca del creciente sentimiento proteccionista en Estados Unidos y de la decisión de la Comunidad Europea de acelerar la creación de un mercado único. Quería incrementar su competitividad a través del acceso seguro al mercado estadounidense y así proveer a sus empresas con economías de escala. Además, Canadá quería un instrumento de solución de controversias que protegiera a los productores canadienses contra las crecientemente politizadas y arbitrarias decisiones de los funcionarios de comercio estadounidenses.¹⁴⁰

3.3 Significado del TLCAN para el nuevo regionalismo

El TLCAN no había tenido precedente y no hay ejemplos similares para compararlo. Es el primer acuerdo recíproco entre dos países desarrollados y uno en vías de desarrollo, creando un área de libre comercio con cerca de 400 millones de personas y un tercio del PIB mundial.

Los análisis específicos sobre lo relevante de su caso para las teorías actuales de las Relaciones Internacionales y del Nuevo Regionalismo continúan siendo limitados, lo que no ha impedido que se haya dicho que involucra los mejores y los peores aspectos de las segundas.¹⁴¹

¹³⁹ Heinz G. Preusse, *The New American Regionalism*, Edward Elgar, Cheltenham and Northampton, 2004, p. 75.

¹⁴⁰ Robert Gilpin, *op. cit.*, p. 241.

¹⁴¹ Citado en Björn Hettne, “Regionalism, Security and Development: A Comparative Perspective”, en Björn Hettne, András Inotai, and Osvaldo Sunkel (eds.), *Comparing Regionalisms. Implications for Global Development*, Macmillan Press in association with the United Nations University/World Institute for Development Economics Research, London, 2001, p. 34.

La emergencia del proyecto regionalista en América del Norte ha sido el desarrollo individual más significativo en darle forma al debate sobre el regionalismo.¹⁴²

El TLCAN sin duda significa un viraje con respecto a la fuerte oposición de Estados Unidos en relación con el regionalismo económico, único país capaz de proveer el liderazgo para evitar los peligros de los acuerdos regionales cerrados.¹⁴³ Además, se le sigue considerando como un regionalismo de ventajas económicas y políticas de largo plazo y alcance.¹⁴⁴

In final form, the NAFTA accord had three outstanding characteristics. One was its implicit commitment to regional economic integration. Despite its title, NAFTA was not primarily concerned with “free trade”.... Implicitly, NAFTA envisioned a substantially more profound form of integration than its label acknowledged... Second, NAFTA was essentially an intergovernmental accord. Third, NAFTA possessed an underlying political rationale. In this respect it shared a trait that was characteristic of all enduring integration schemes.¹⁴⁵

El TLCAN se identifica como un símbolo de la formalización de la integración de América del Norte consolidada a través de la regionalización por la vía de la liberalización comercial,¹⁴⁶ aunque a la luz de los resultados de su primera década, aparece como un modelo en crisis, si bien aún se sitúa como opción para otros esquemas latinoamericanos de integración.

A pesar de su carácter eminentemente político, las declaraciones gubernamentales - oficiales e incluso extraoficiales-, de los tres países al hacer apología del TLCAN cuando se trataba de convertirlo en una realidad con apoyos, sobre todo en México, se orientaron a destacar al TLCAN como un instrumento sólo económico, deslindando mayores compromisos políticos, y enfatizando que se trataba de un proyecto de

¹⁴² Andrew Gamble and Anthony Payne, “Conclusion: The New Regionalism”, en Andrew Gamble and Anthony Payne (ed.), *Regionalism and World Order*, McMillan Press, Londres, 1996, p. 253; y Andrew Gamble and Anthony Payne, “The World Order Approach”, en Fredrik Söderbaum and Timothy M. Shaw (eds.), *Theories of New Regionalism. A Palgrave Reader*, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2003, p. 53.

¹⁴³ Robert Gilpin, *op. cit.*, pp. 242, 351.

¹⁴⁴ Bernard K. Gordon, “A High-Risk Trade Policy...”, pp. 105-111.

¹⁴⁵ Peter H. Smith, *Talons of the Eagle...*, pp. 245-246.

¹⁴⁶ Guillermo Farfán Mendoza, “Moneda Única y procesos latinoamericanos de integración a la luz de la Unión Monetaria Europea”, en Piñón Antillón, Rosa María (coord.), *Uniones Monetarias e Integración en Europa y las Américas*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM/Delegación de la Comisión Europea en México, México, 2000, p. 253.

integración económica cuyos beneficios en el corto y largo plazos serían para los tres países miembros.

Pero incluso desde esa época no se podía descartar la eventualidad de que los gobiernos de los países miembros del TLCAN pudieran en el futuro discutir una unión monetaria o política, como ha quedado demostrado. Ello dependería del camino y la madurez que la región asumiera, lo cual involucra el factor nacionalista en los tres países.

Si hubiese alguna duda sobre los alcances políticos del TLCAN, el presidente William Clinton, en su discurso ante el Congreso de Estados Unidos el 14 de septiembre de 1993 para solicitar su aprobación, argumentó que éste “forma parte de una política de Estado que está por encima de la lucha entre liberales y conservadores, porque sirve a los intereses de los Estados Unidos..... Si es rechazado Estados Unidos no podría impulsar la economía mundial. Estos no son tiempos de derrotismo, son tiempos de abrazar una oportunidad que es enorme”.¹⁴⁷

Y no se equivocó, Estados Unidos abrazó una oportunidad de oro que sirvió y sigue sirviendo a sus intereses, y ha sido el más beneficiado del Tratado, sin tener la responsabilidad política de velar por el bienestar social de la región.

No obstante, esta oportunidad tuvo otras consecuencias en la política interna y en la opinión pública estadounidenses:

“Clinton reversed 50 years of consistent efforts by Republican and Democratic administrations to separate trade from extraneous factors which might operate to diminish trade and the growth of the world economy... While the side agreements may have facilitated the passing of NAFTA in the House of Representatives, they also divided Congress over the fundamental question whether non-trade issues should be linked to future trade negotiations or not. Republicans reject such a linkage following strong theoretical arguments. Democrats, in turn, tend to favor pragmatism. They argue that the inclusion of core environmental and labor standards in future trade negotiations is indispensable in order to gain acceptance for free trade (fair trade) in the American public... Together, environmentalists and unionists gained substantial

¹⁴⁷ Citado en Francisco R. Dávila Aldás, “La Unión Europea y el TLCAN: diferencias y similitudes”, en Piñón Antillón, Rosa María (coord.), *Uniones Monetarias e Integración ...*, pp. 278-279.

political importance during the 1990s and began to influence the discussion on NAFTA effectively”.¹⁴⁸

El TLCAN continúa sirviéndole a Estados Unidos como un mecanismo para contrapesar la expansión de la Unión Europea que enfatiza al Estado, las instituciones comunitarias y la comunidad como instrumentos de bienestar social y componentes de la economía liberal. En tanto, Estados Unidos prefiere un Estado que interviene poco en sus vidas personales y en sus finanzas y que tiene una vigorosa creencia en la cultura del éxito y el fracaso, la recompensa o el castigo. Lo anterior no carece de importancia cuando se trata de organizar al mundo, por parte de Estados Unidos, bajo la égida de la democracia liberal y del libre mercado y de hacer del TLCAN el punto de partida de patrones globales de gobernanza económica:

“North American regionalism became a version of what the United States would like to see happen on a global level... The three states of North America may not be a microcosm of the world, but they can be a window through which to view the world better. Trying to understand more fully what happened in North America toward the end of the twentieth century and what that might mean for the early twenty-first century is one way to see why some states do what they do and why they decided to do something differently than they had done before.”¹⁴⁹

El amplio debate entre diversos sectores en Estados Unidos sobre el TLCAN involucraba en un principio una naciente inquietud sobre un futuro compartido en una región norteamericana,¹⁵⁰ inquietud que también se reflejaría en los debates en México y Canadá y que se iría enriqueciendo conforme fuesen transcurriendo los años de instrumentación del Tratado.

La interdependencia de México con Estados Unidos, y con Canadá en menor medida, ha conducido a un proceso de cohesión regional que puede tener distintos significados para cada una de las partes involucradas; así como puede ser vista como un medio para competir con otros regionalismos, puede ser un principio organizador de política dentro de las regiones que cruza diversos ámbitos. Es decir, que se puede hacer un análisis que

¹⁴⁸ Heinz G. Preusse, *op. cit.*, p. 118.

¹⁴⁹ Guy Poitras, *op. cit.*, pp. 2, 15.

¹⁵⁰ David Leyton-Brown, *op. cit.*, p. 363.

observe no sólo el significado de la región frente a otras, sino también como una guía organizadora para una estrategia de construcción nacional.¹⁵¹

La existencia y desarrollo de la región norteamericana ha significado un reto teórico que precisa observar la práctica intensiva de integración formal e informal que tiene lugar ahí, dentro y más allá del TLCAN. Tratar de comprender la complejidad de la integración regional, como proceso político y económico, programa de política, pero también como un posible sendero hacia una transformación estructural y sistemática (combinando variables regionales y domésticas dentro de un contexto internacional globalizado), constituye una tarea más complicada.

El TLCAN fue una reacción para ampliar y profundizar los cambios que habían estado ocurriendo desde los ochenta en el ambiente económico regional de América del Norte, y también fue una respuesta trilateral gubernamental a la rápida evolución de un espacio económico común de América del Norte y a una zona fronteriza altamente porosa, la compartida por México y Estados Unidos.

La interdependencia económica regional entre México, Estados Unidos y Canadá ha crecido enormemente en la década de los noventa. El comercio intraregional en América del Norte representa el 42%, frente al 60% de la Unión Europea y el 33% de Asia del Este, y el interregional con las mismas, 19%, y 22% respectivamente, en tanto el rubro “otros” representan el 17%,¹⁵² mostrando que la mayor parte del comercio mundial tiene lugar dentro de las regiones más que entre ellas.

Para los tres significó un cambio fundamental en sus relaciones bilaterales y trilateral, y una transformación de su política comercial. Para México, la firma del acuerdo ha constituido la decisión política más importante en décadas; para Estados Unidos, una decisión de posguerra fría trascendental a nivel global y en cuanto a su trato con México; y para Canadá, un mecanismo que proporcionaría certidumbre en su relación comercial con Estados Unidos y potenciaría su trato con México. Pero también para

¹⁵¹ Alejandro Chanona, *op. cit.*, p. 12.

¹⁵² Rosa María Piñón Antillón, “Nuevos equilibrios en el poder mundial: la Unión Europea, Estados Unidos, Japón y las economías emergentes”, en Rosa María Piñón Antillón (coord.), *México y la Unión Europea ...*, pp. 48-49.

otros países y grupos de países del mundo ha significado varias cosas, temores, oportunidades, e incentivos en diversos ámbitos.

El Tratado incluía aspectos muy novedosos que en los convenios multilaterales no existían todavía, y que sirvieron de ejemplo para posteriores acuerdos bilaterales y regionales. El TLCAN introdujo novedades importantes que otros procesos de integración no tenían en esos momentos tales como el establecimiento de nuevas normas internacionales para los derechos de propiedad; inclusión de requerimientos que evitan la distorsión de las reglas de origen; medidas de salvaguardia; y consideraciones laborales y ambientales.¹⁵³

Por lo menos en dos aspectos el TLCAN difiere de otros acuerdos regionales de comercio: la magnitud de la asimetría estructural entre los miembros en términos del tamaño de sus economías e ingreso *per cápita*, y la naturaleza obligatoria de los mecanismos de solución de controversias. Los capítulos 11 y 19 proveen, respectivamente, disposiciones para el rubro de inversiones, además de impuestos compensatorios y *antidumping*, reflejando innovaciones institucionales significativas, además de haber creado foros supranacionales. De hecho, el Capítulo 19 exige que se enmiende la legislación nacional con el fin de facilitar la solución de controversias a nivel supranacional, incluido Estados Unidos. Las decisiones de los tribunales tienen carácter de obligatorias; el no plegarse al fallo representa un riesgo para la integración y el costo de no cumplir aumenta ya que se autoriza a la parte inconforme a retirarse del Tratado; se pone de manifiesto la intención de los países miembros de explorar las alternativas supranacionales con el fin de abordar los problemas. “Indudablemente ésta ha sido una aportación del TLCAN para la resolución de controversias. Dicha condición no se encontraba estipulada en el caso del GATT, mientras que la OMC adoptó los acuerdos del TLCAN sobre la materia”.¹⁵⁴

¹⁵³ Rafael Velázquez Flores, “Orígenes, objetivos y estructura institucional del TLCAN”, en Joaquín Roy, Roberto Domínguez Rivera, y Rafael Velázquez Flores (coords.), *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América*, Universidad de Quintana Roo y Plaza y Valdés, México, 2003, p. 227.

¹⁵⁴ Imtiaz Hussain, “El TLCAN, ¿Una relación fructífera?”, en Rosa María Piñón Antillón (coord.), *México y la Unión Europea ...*, pp. 340, 361, 364.

“One of the most revealing features of NAFTA was its provision for governance and, especially, the resolution of disputes”.¹⁵⁵

Por primera vez se obliga a los países desarrollados a regirse por decisiones de paneles internacionales que aplican las mismas reglas a todos los países miembros del TLCAN y de la OMC. Si bien la imparcialidad de las normas e instancias de resolución de conflictos en el TLCAN y la OMC no excluye el intento de ejercer presiones por parte de un país grande, sí que limita su discrecionalidad, sobre todo la de Estados Unidos. Estos mecanismos tienden a fallar a favor de la apertura, pero también hace falta aprender a defender el derecho adquirido, no sólo mediante litigación privada, sino también promoviendo nuevas formas colectivas o gubernamentales de defensa.¹⁵⁶

No existe hoy en día un ámbito mejor para evaluar la interacción entre el derecho y el poder, que las relaciones comerciales en América del Norte; las consideraciones al poder son inherentes al análisis de América del Norte como aquellas relacionadas con la geografía, la política y la historia para tratar de explicar sus relaciones económicas. Pero debe tomarse en cuenta que ahí se ha logrado un acuerdo para que los fundamentos filosóficos tanto del comercio nacional como de la administración multilateral se ajusten a nivel regional. Así, el nivel nacional y el supranacional interactúan, y a la vez que existe tal necesidad, se revelan tensiones disímiles: “... en el caso del comercio, la dimensión supranacional se extiende sólo en el sentido del acuerdo regional... que resulta una antítesis del libre comercio, pero simultáneamente logra que los Estados puedan manejar de mejor manera la dimensión imprescindible de las relaciones comerciales; en el campo de las inversiones, la dimensión supranacional se amplía para incluir acuerdos multilaterales, facilitando de paso una mayor libertad de flujos y la integración global.”¹⁵⁷

Los controles nacionales sobre el comercio son liberados en el marco de la entidad regional, en tanto las reglas multilaterales sobre inversión se modifican para adaptarlas a las características específicas del comercio regional.

¹⁵⁵ Peter H. Smith, *Talons of the Eagle...*, 1996, p. 244.

¹⁵⁶ Mónica Gambrell, “México y las economías asiáticas: industrialización, apertura y subcontratación internacional”, en Piñón Antillón, Rosa María (coord.), *México y la Unión Europea ...*, pp. 429, 440.

¹⁵⁷ Imtiaz Hussain, *op. cit.*, pp. 342-343, 346.

3.4 Evaluación de resultados del TLCAN

Una evaluación de este Tratado debe tener ciertos componentes para que sea lo suficientemente seria y pueda emplearse para otros propósitos más allá de los discursivos. Tales propósitos pueden ser corregir sus peores efectos valiéndose no sólo del Tratado mismo sino de otros instrumentos en aras, por ejemplo, de contar con un regionalismo de otro tipo, de aliviar problemas nacionales o locales, o bien de mejorar la relación entre los miembros y con terceros actores.

Debe partirse de la naturaleza del convenio, el tiempo transcurrido desde su entrada en vigor, y no olvidar que no está aislado y no influye en entes estáticos.

Las economías de sus integrantes han sido afectadas por fuerzas económicas más fuertes que el TLCAN, además de las consecuencias propias del mismo como pueden ser las políticas macroeconómicas erróneas.

Por supuesto se han hecho evaluaciones que parten desde diversos puntos de vista y con diferentes orientaciones: partidarios, detractores, economistas, juristas, políticos, sociólogos, y dentro de ellos implicados una variedad de sectores: gubernamental, empresarial, laboral, medioambiental, académico. Muchas de esas evaluaciones se realizaron antes de que el TLCAN tuviera vigencia, creando muchas expectativas no cumplidas y temores a veces injustificados; y otras en coyunturas que podrían implicar distorsiones en el análisis debido a que confluían diferentes fenómenos a la vez no necesariamente interconectados.

El objeto del presente trabajo es evaluar sus resultados, orientados sobre todo hacia México, como un tratado comercial y de inversión, pero analizando sus efectos en un sentido económico, social y político más amplio, a diez años de su aplicación; interactuando en un contexto internacional convulso, con miembros atravesando por circunstancias y procesos de cambio en diversos niveles y ámbitos; y con propósitos también cambiantes en mayor o menor medida no sólo por parte de sus actores gubernamentales, sino también por otros que están adquiriendo cada vez más voz e influencia para proyectar sus intereses. Todo lo anterior ha ido perfilando las

características de la integración actual de América del Norte que son distintas a las de hace una década.

La perspectiva que no se pretende perder de vista es la de que no hay resultados dados de una vez y para siempre en todas las vertientes desde las que se analice al TLCAN porque todavía es un instrumento dinámico, aunque sí que ha tenido efectos contundentes en ciertos aspectos. También se destaca que, no obstante el desencanto con respecto al papel del TLCAN para sacar a México de sus problemas estructurales, sobre todo a partir de 1994 ante la crisis política y económica mexicana, el TLCAN es la base sobre la que se sostiene la relación de México con Estados Unidos y con Canadá, bilateral y trilateralmente.

En consonancia con lo anterior, se seleccionaron algunos temas considerados de primera importancia en los que el TLCAN ha tenido incidencia,¹⁵⁸ real o no porque también en esta última vertiente es necesario derrumbar visiones que han mostrado su persistencia y sus efectos dañinos.

La crisis misma de 1994 no puede atribuirse al tratado comercial. Por otra parte, los vínculos políticos forjados en el curso de las negociaciones del TLCAN y los nexos económicos más firmes garantizados por el TLCAN jugaron claramente un importante papel al alentar a Estados Unidos a ocuparse de una operación de rescate sin precedentes que mitigó la crisis. Si es que ha tenido algún efecto, el TLCAN probablemente moderó el efecto de la crisis económica y bancaria.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Sin duda hay muchos otros temas que merecen ser evaluados, tales como los jurídicos, medioambientales y laborales, que en este trabajo de investigación no se abordan, o no se hace de manera exhaustiva, si bien se puede encontrar alguna mención a ellos. Por ejemplo, se destaca la proliferación de redes sociales entre los tres países que ha contribuido a la profundización del debate sobre el futuro de América del Norte como consecuencia, en parte, de los acuerdos paralelos al TLCAN.

¹⁵⁹ Véanse Eugenio Anguiano Roch, "México y la Globalización Financiera", *Foro Internacional*, Vol. XL, No. 2, Abril-Junio 2000, pp. 213-254, quien hace una reflexión sobre la incidencia en dicha crisis y en la de 1982, de la naturaleza del mercado financiero mundial de finales del siglo XX, el desequilibrio entre las necesidades de inversión para el crecimiento y la insuficiencia de ahorro interno de la economía mexicana que provoca un endeudamiento con el exterior que constituye una carga difícil para el fisco federal, y el cambio en cuanto a la forma de captar capitales del exterior, señalando que la intervención estadounidense "reflejó claramente la determinación política de la Casa Blanca de impedir la quiebra de un nuevo gobierno mexicano, justamente al iniciarse, en enero de 1994, la aplicación del TLCAN"; y Javier Santiso, "Wall Street frente a la crisis mexicana. Un análisis temporal de los mercados emergentes", *Foro Internacional*, Vol. XL, No. 4, Octubre-Diciembre 2000, pp. 594-631, en donde se destaca la comprensión de los juegos de los actores de los mercados financieros (gerentes de fondos de inversión, analistas de bancos comerciales y/o de fondos de inversión, especialistas que constituyen una comunidad epistémica con sus códigos y reglas y su propia dinámica de oportunidades, restricciones y

Es útil recordar que hasta 1994 Estados Unidos y las instituciones financieras multilaterales utilizaban a México como modelo de desarrollo económico y que una parte importante del éxito evidente de México como atracción de capital internacional se basaba en el factor de reducidas tasas de interés a nivel mundial sobre las cuales México no tenía ningún control. México multiplicó esta vulnerabilidad distendiendo todos los controles de los flujos de capital por medio de políticas agresivas de liberalización financiera, de modo que no tuvo manera de controlar la situación cuando los inversionistas cambiaron de política.

3.4.1 Papel del TLCAN en la relación México-Estados Unidos

La modificación más importante en las relaciones Estados Unidos-México desde finales de la década de los ochenta fue el reconocimiento, por ambas partes, de la interdependencia económica, misma que llevó a los gobiernos a negociar el TLCAN, un instrumento con el fin de promover una mayor integración económica que ha traído consigo que todos los aspectos de la relación bilateral se hayan vuelto más intensos: comercio, inversión extranjera, migración, intercambio cultural, narcotráfico y crimen organizado, por mencionar algunos.¹⁶⁰

Con el TLCAN se consolidó un viraje radical en la política comercial tradicional de Estados Unidos y de México.¹⁶¹

prohibiciones) para determinar que la crisis de 1994 no puede interpretarse de manera unívoca, ya sea como una corrección para subsanar el deterioro de las bases económicas o como un ataque exclusivamente especulativo contra una divisa sobrevalorada; el hecho de que los agentes no previeran (o no quisieran ver) la crisis del peso, así como la importancia de la gestión del factor tiempo para que tanto las autoridades gubernamentales como las instancias monetarias internacionales tomaran decisiones, también jugaron un papel en esta crisis.

¹⁶⁰ Rafael Fernández de Castro, “Una relación especialmente intensa: México-Estados Unidos en la Posguerra Fría”, en Rafael Fernández de Castro, Laurence Whitehead y Natalia Saltalamacchia (coords.), *¿Somos especiales? Las relaciones de México y Gran Bretaña con Estados Unidos. Una visión comparada*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura/ITAM/Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales/Centro de Estudios de México/Miguel Ángel Porrúa, México 2006, pp. 153-154.

¹⁶¹ Alicia Puyana, “América Latina y la Unión Europea. ¿Dos regionalismos económicos convergentes?”, en Rosa María Piñón Antillón (coord.), *Uniones Monetarias e Integración ...*, p. 306.

Con la suscripción del TLCAN se pensó que esta intensa relación iba a mejorar de la noche a la mañana, pero esto no ha sido así, de hecho tal creencia se ha constituido en un mito que desafortunadamente no ha desaparecido.

Dicha visión impide el empleo de políticas más activistas, basadas en la premisa de que los verdaderos socios trabajan duro para mantener y reforzar los fundamentos de su cooperación.¹⁶²

Lo que se puede atribuir al TLCAN es el cambio del cálculo de los costos-beneficios de la relación bilateral; México comenzó a ver su vecindad más como una oportunidad que como un problema, y Estados Unidos comenzó a ver a México como una oportunidad comercial y de inversión y no sólo como una fuente de problemas de inmigración y tráfico de drogas. A pesar de que lo anterior no puede sustituir un fuerte liderazgo político y una visión estratégica, representa unos cimientos sobre los cuales se puede construir un mejor futuro bilateral.¹⁶³

Como consecuencia de la intensificación de las relaciones bilaterales y de su institucionalización desde el mandato de Carlos Salinas de Gortari,¹⁶⁴ las relaciones México-Estados Unidos se han vuelto más “intermésticas”; esto es, los asuntos y los actores de la agenda bilateral no son los tradicionales de política exterior.¹⁶⁵

El incremento de la interdependencia económica entre México y Estados Unidos en la última década ha vuelto la relación más intensa, compleja y descentralizada. Si bien los gobiernos federales siguen siendo actores privilegiados, los congresos, gobiernos

¹⁶² Andrés Rozental y Peter H. Smith (coords.), *Los Estados Unidos y México: Construyendo una Asociación Estratégica. Un reporte del Grupo de Estudio de la Relación México-Estados Unidos*, Woodrow Wilson International Center for Scholars-Mexico Institute/Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales/Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 2005, p. 3.

¹⁶³ M. Delal Baer, *Lessons of NAFTA for U.S. Relations with Mexico*, Testimony by the Chairman and Senior Fellow and CSIS' Mexico Project to the United States Senate Subcommittee on Western Hemisphere, The Peace Corps, Narcotics and Terrorism, April 27, 2000.

¹⁶⁴ Institucionalización incluso en el ámbito de la colaboración con las agencias de inteligencia de Estados Unidos. Véase Brian Latell, “La inteligencia exterior estadounidense y México: una relación evolutiva”, en Rafael Fernández de Castro, Laurence Whitehead y Natalia Saltalamacchia, *op. cit.*, p. 197; y Michael J. Dziedzic, “México y la gran estrategia de Estados Unidos: eje geoestratégico para la seguridad y la prosperidad”, y John A. Cope, “En busca de la convergencia: las relaciones militares entre México y Estados Unidos en el umbral del siglo XXI”, en Sergio Aguayo Quezada y John Bailey, John (coords.), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Siglo XXI Editores, México, 1997, pp. 85-114, 231-270.

¹⁶⁵ Rafael Fernández de Castro, *op. cit.*, p. 165.

estatales, empresarios, cadenas transnacionales de inmigrantes, mexicanoestadounidenses, ONG, medios de comunicación y crimen organizado, han aumentado su presencia e importancia en el terreno bilateral. Una fricción como la que se dio en la cúpula gubernamental con la negativa de Fox de alinearse con Bush en la ONU sigue teniendo efectos negativos, pero hay otras fuerzas e intereses que siguen su propia lógica y se constituyen en una especie de contrapeso a esas fricciones. México y Estados Unidos han comenzado a vivir un nuevo episodio bilateral de transnacionalización que va más allá de la interdependencia, hay procesos políticos, culturales y de otra índole que se gestan en ambos lados de la frontera.¹⁶⁶

El cambio de cálculo mencionado pudo haber provocado un nuevo interés que los gobernadores de los estados fronterizos de la Unión Americana han mostrado en mejorar los lazos comerciales y de otra índole con los mexicanos. A finales del siglo XX México se colocó entre los tres principales destinos de los bienes producidos en la mayoría de estos estados, y el hecho de que muchos inmigrantes mexicanos estuvieran adquiriendo la ciudadanía estadounidense dio como resultado que sus votos fueran dignos de tomarse en cuenta. México se estaba volviendo, cada vez más, un asunto de interés nacional para Estados Unidos.

Algunos de estos gobernadores están más familiarizados con la sensibilidad de los mexicanos, o al menos más dispuestos a tolerarla, y han considerado el mejoramiento de las relaciones con México como parte de sus responsabilidades cotidianas. Si bien no es la regla, más bien las excepciones, algunos gobiernos estatales y locales han suavizado sus políticas restrictivas, atendiendo el mencionado interés-cálculo de costos-beneficios.

La relación binacional es cíclica, teniendo etapas de gran cooperación y otras de conflicto, es difícil, compleja y multi-temática, pues no se puede ignorar que prácticamente todos los asuntos de relevancia de las agendas de política interna de ambos países tienen efectos en el vecino, lo que impide la acción y la discusión racionales, menos aún en tiempos electorales.

¹⁶⁶ Rafael Fernández de Castro y Andrés Rozental, “El amor, la decepción y cómo aprovechar la realidad: la relación México-Estados Unidos 2000-2003”, en Rafael Fernández de Castro (coord.), *México en el mundo. En la Frontera del Imperio*, Ariel, México, 2003, pp. 112-113.

El peso de la economía y la demografía están orillando a los dos países a estar más juntos de lo que hubiera podido concebirse hace unos cuantos años. Las fuerzas culturales y políticas también los están uniendo cada vez más. Dentro de dos décadas la relación Estados Unidos-México puede haber cambiado tanto como en los últimos veinte años.¹⁶⁷

En la relación México-Estados Unidos no se puede hablar de conclusiones fáciles, sino casi siempre de conclusiones provisionales. Siguen existiendo una falta de comprensión mutua y un “entendimiento” nebuloso que son importantes porque dan como resultado errores de juicio en ambos lados y un ambiente en el que se pierden oportunidades importantes para edificar un futuro mejor.

Sin duda hay grandes impedimentos para una mayor cooperación. Hay una fuerte ambivalencia por parte de México entre atracción y aversión, amenaza y oportunidad, así como un resentimiento que ha durado mucho y que ha marcado la relación. También persiste la preocupación de los mexicanos que temen acercarse demasiado a Estados Unidos que por su parte no confía del todo en México en su trato con él, ni en que pueda resolver sus problemas más graves como la pobreza y la debilidad de sus instituciones.

Los dos países son intensamente nacionalistas y están orgullosos de su identidad, y en ambos se tienen visiones de desconfianza, de una relación de suma cero que se ve afectada por los intereses,¹⁶⁸ que aunque sean de corto plazo pueden repercutir por largos periodos.

Los estadounidenses se han equivocado respecto del nacionalismo mexicano que, a pesar de haberse debilitado desde mediados de la década de los ochenta, no ha sido acorralado de muerte, y la doctrina de principios de política exterior tampoco ha sucumbido. El Congreso mexicano, la élite de defensa, y la de política exterior, así como otros sectores aún conservan un profundo nacionalismo, mismo que se fue

¹⁶⁷ Jeffrey Davidow, *El oso y el puercoespín. Testimonio de un embajador de Estados Unidos en México*, Traducción de Teresa Martínez Arana, Berta Ruiz de la Concha, Jorge Ruiz Esparza y Mirta Ripoll, Grijalbo, México, 2003, pp. 14, 72.

¹⁶⁸ Raúl Benítez Manaut, “México-Estados Unidos: los consensos y las tensiones de una difícil e inevitable relación de seguridad. Mitos y realidades después del 11 de septiembre”, en Claudio Fuentes S. (ed.), *Bajo la Mirada del Halcón. Estados Unidos-América Latina post 11/9/2001*, FLACSO Chile/Editorial Biblos, Buenos Aires, 2004, p. 191.

definiendo sobre todo frente a Estados Unidos durante el siglo XIX y que ha seguido siendo utilizado en el siglo XX. A Estados Unidos le complacería que México abandonara su actitud defensiva, sin embargo, eso no parece factible en tanto crea que está amenazado por ese país de alguna forma. Ante la manera actual de actuar de Estados Unidos, quizás lo más que pueda esperar de México es una matización de esa “forma de defenderse”.

Aunque sigue siendo debatible si el que Estados Unidos preste poca o ninguna atención a México es igual de perjudicial que imponerle sus planes e ignorar intencionalmente el daño colateral que provocan sus programas nacionales o su política en general, de lo que no cabe duda es de que la insensibilidad, arrogancia, ignorancia y renuencia de Estados Unidos a atender las preocupaciones de México pueden ser graves. México sigue mostrando su preocupación ante la prepotencia y uso irrestricto del poder de Estados Unidos no sólo con él sino alrededor del mundo.

Convencer o persuadir a Estados Unidos de que el uso de tales rasgos de su política exterior sea minimizado aparece en nuestros días como una labor titánica, pero necesaria, que México por sí solo, por supuesto, no puede lograr.

En política la percepción es realidad, y afortunadamente ambos gobiernos conservan una percepción firme de la importancia que tienen el uno para el otro. Se está comenzado a entender que la única manera de hacer frente a los problemas comunes es compartiendo responsabilidades y acciones, y que ambos gobiernos están logrando avances.

Pero, no deja de ser cierto que no se ha abandonado en México la visión de la cooperación con Estados Unidos como sumisión. Y tampoco deja de ser cierto que muchos organismos estadounidenses reconocen a regañadientes, o no se toman muy en serio, la necesidad de cooperar con sus homólogos mexicanos. Todo ello ha dado como resultado que la infraestructura de cooperación bilateral, pese a ser muy amplia,¹⁶⁹ no se haya consolidado.

¹⁶⁹ Para un resumen de los mecanismos de consulta y cooperación entre México y Estados Unidos véase K. Larry Storrs, *Mexico's Importance and Multiple Relationships with the United States*, Congressional Research Service Report for Congress, January 18, 2006, 14 pp. El documento aborda 7 mecanismos: 1)

Si a ello aunamos que Estados Unidos ha pecado de malos modales y que ha sido la cortesía mexicana la que ha salvado situaciones difíciles, tal infraestructura queda más expuesta al riesgo. La afirmación en 1999 de un congresista republicano de Florida que proponía la no certificación de México por su desempeño en la lucha antinarcoóticos: “Yo sólo estoy tratando de ayudar a que se salve su maldito país”,¹⁷⁰ no puede menos que ser calificada de trato injusto, considerando ya no sólo los modales, sino el dinero, el esfuerzo, y las vidas humanas que le ha costado a México la lucha contra el tráfico ilícito de drogas.

Tampoco puede pasar por alto que una realidad de la política exterior estadounidense es que mientras el Secretario de Estado está a cargo de conducir las relaciones internacionales, docenas de otras entidades gubernamentales operan en el extranjero, a menudo con poca o ninguna coordinación con el Departamento de Estado, que también tiene sus diferencias de enfoque con respecto a otros órganos gubernamentales sobre cómo tratar ciertos asuntos exteriores.

El contraste entre la gran importancia que México le otorga a las acciones de Estados Unidos relacionadas con él, y la falta generalizada de conocimiento de la clase política y de la población en general de Estados Unidos acerca de lo que es importante para México, ha traído consigo efectos adversos como el hecho de que el Congreso estadounidense y la opinión pública hayan cometido el error de limitar los complejos lazos con México al tema del narcotráfico. Por su parte, México también ha cometido últimamente el error de enfocar la totalidad de la relación por el prisma de una sola variable que aunque sea de vital importancia no es la única: el progreso en un acuerdo migratorio.

reuniones presidenciales periódicas, 2) reuniones de la Comisión binacional, 3) Conferencias Interparlamentarias anuales, 4) organizaciones trilaterales relacionadas con el comercio en el TLCAN (grupos de trabajo, comisiones y Secretaría del TLCAN, Comisión para la Cooperación en Medio Ambiente, Comisión para la Cooperación Laboral, y el Grupo de Trabajo de Energía de América del Norte), 5) reuniones regulares de procuradores generales y reuniones anuales de funcionarios de alto rango encargados del cumplimiento de la ley, 6) organizaciones y reuniones de cooperación del área fronteriza (10 instrumentos), y 7) las reuniones trilaterales bajo la Asociación para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte.

¹⁷⁰ Jeffrey Davidow, *op. cit.*, pp. 297-298.

La situación se ha agravado en el último quinquenio dada la orientación de la política exterior estadounidense luego del 11-S, y de los problemas internos de ambos países. Los ataques terroristas vinieron a alterar radicalmente el contexto en el que se estaba desarrollando la relación bilateral.

Aunque George W. Bush declarara al inicio de su mandato en enero de 2001, con una gran molestia canadiense, que la relación más importante de Estados Unidos era con México, y rompiendo las tradiciones de la política estadounidense de que el primer mandatario extranjero en tener una reunión bilateral siempre era el canadiense, Bush se reunió con Vicente Fox en febrero de ese año, elevando las expectativas sobre la buena relación a nivel presidencial. Lo cierto es que quizá desde entonces no era así y los atentados del 11-S vendrían a confirmarlo de forma amarga.

Aunque el presidente mexicano tardó en hacer declaraciones, el gobierno de México reaccionó inmediatamente con los recursos a su alcance para dar respuesta a las alertas de seguridad de Estados Unidos.

Se desplegó inmediatamente un plan militar de protección de las plataformas petroleras en la Sonda de Campeche por la Armada de México; se protegieron todas las instalaciones estratégicas mexicanas, principalmente las energéticas, con prioridad en la frontera; se colaboró en un rápido intercambio de información de tránsito aéreo, y se ayudó a proteger la frontera, respondiendo a los requerimientos de control de tránsito de personas y bienes. Extraoficialmente se fortalecieron al máximo los intercambios de información sobre tránsito de extranjeros a nivel migratorio y de inteligencia, y se cooperó intensamente con las agencias de imposición de la ley de Estados Unidos (FBI, DEA). Asimismo, entre septiembre y diciembre de 2001, México respaldó diplomáticamente en la ONU el esfuerzo multinacional encabezado por Estados Unidos en Afganistán, reconociendo el derecho de “legítima defensa” de Estados Unidos.¹⁷¹

Pero, encontrar formas más eficaces para acercarse fructíferamente en el presente y pensando a futuro es mucho más difícil.

¹⁷¹ Raúl Benítez Manaut, *op. cit.*, p. 195-196.

Evitar que un solo tema domine la agenda bilateral, fortalecer la seguridad mutua sobre la base de la convergencia en las áreas de colaboración en las que ambos estén interesados, y mejorar la competitividad económica de los dos países para asegurar el desarrollo a largo plazo,¹⁷² constituyen retos y directrices que sortearán serios obstáculos pero que se hacen necesarios en el trabajo de cooperación del día a día en el nivel operativo, y en el liderazgo político en México y en Estados Unidos.

Y esto es así porque la seguridad sigue siendo la piedra angular de la relación bilateral, pero ese concepto tiene un significado diferente para cada país; para el gobierno estadounidense se trata de la amenaza a la seguridad nacional proveniente del exterior representada por el fundamentalismo islámico; para el gobierno mexicano, la amenaza a la seguridad pública es desde el interior del país.

México y Estados Unidos no tienen otra opción que manejar y aprovechar sus lazos. “Estados Unidos ha sido un actor perturbador pero también ineludible para la seguridad, la estabilidad y el desarrollo de México. A su vez, México ha sido una parte vital de la seguridad de Estados Unidos, no sólo por compartir una extensa frontera, sino porque las condiciones internas de México, sean políticas, económicas, sociales o internacionales, pueden generar situaciones de potencial riesgo a los intereses de Estados Unidos. Así lo ha reconocido México y ha estado dispuesto a cooperar con su vecino...¿qué es lo que ha impedido que Estados Unidos reconozca plena y definitivamente que existe una relación especial con México y acepte que no es igual a otras?”¹⁷³

En tanto esos obstáculos no sean atenuados, la vulnerabilidad de la relación bilateral en términos de falta de avances cualitativos, e incluso en cuanto a retrocesos, es latente. México no está tan próximo como quisiera a la visión por parte de Estados Unidos que señalara en el Senado de ese país en febrero de 1847 John C. Calhoun, uno de los más destacados políticos de mediados del siglo XIX: “La política que debemos perseguir en

¹⁷² Estas se presentan como algunas de las recomendaciones para los tomadores de decisión de México y de Estados Unidos para reconstruir la relación bilateral y darle el contenido de una asociación estratégica que demanda constante atención desde los niveles más altos, en Andrés Rozental y Peter H. Smith, *op. cit.*, pp. 1-3.

¹⁷³ Jesús Velasco Márquez, “La relación especial de México y Estados Unidos: una realidad no reconocida”, en Rafael Fernández de Castro, Laurence Whitehead y Natalia Saltalamacchia, *op. cit.*, p. 94.

relación con México es uno de los grandes problemas de nuestras relaciones exteriores. Nuestra verdadera política, en mi opinión, debe ser no debilitarlo; por el contrario, debe ser nuestro interés el de verlo fuerte y respetable... Yo mantengo que hay una misteriosa conexión entre el destino de este país y México...”.¹⁷⁴

3.4.2 Asuntos No Comerciales

El efecto general del TLCAN puede ser demasiado ambiguo, por eso se han escogido algunos tipos de fenómenos, considerados de importancia fundamental, para intentar medir su impacto a corto y mediano plazo. Lo anterior bajo la premisa de que el TLCAN ha acelerado la transición de México a una economía liberalizada sin contribuir a crear las condiciones necesarias para que los sectores público y privado se adaptaran a los choques de comerciar con dos de las economías más grandes del mundo, y con el objetivo de evitar envolverse en promesas vanas.

3.4.2.1 Pérdida y creación de empleos, salarios y distribución del ingreso

El tratado de comercio ha producido ganancias netas de empleo decepcionantemente modestas en los países de América del Norte. El TLCAN no ha sido un creador potente de empleo, incluso para el socio comercial de bajos jornales y abundante mano de obra. La única área laboral donde se ha observado claramente un impacto positivo durante el período del TLCAN es la del aumento de la productividad en los tres países de América del Norte. Al menos en México y Canadá, que redujeron los aranceles profundamente y estuvieron expuestos a la competencia de su gigante vecino, el TLCAN probablemente jugó un papel importante en el crecimiento observado de la productividad. En toda América del Norte, se ha observado una desconexión entre el incremento de la productividad y el incremento salarial en el último decenio. En los tres países, la evolución de los salarios y el ingreso familiar desde que el TLCAN entrara en vigor ha

¹⁷⁴ Citado en *Ibidem*, pp. 82-83.

sido hacia una mayor desigualdad, fluyendo la mayoría de las ganancias al 20 por ciento superior de los hogares y los trabajadores más calificados.¹⁷⁵

La mayor apertura del comercio y la competencia sobre la ubicación de la producción están implicadas, entre otros, como elementos que restringen el aumento de los salarios, pero la naturaleza y calidad de las instituciones que deciden la distribución de los aumentos de la productividad dentro de cada sociedad también tienen un papel decisivo en el retorno a los trabajadores en forma de salarios más elevados y en el retorno a los inversionistas con mayores ganancias. Las instituciones que rigen la capacidad de los trabajadores de organizar sindicatos y negociar colectivamente sus salarios son factores tan determinantes de la distribución como los mecanismos del Estado y las políticas de jornal mínimo.

Ya que los impactos del comercio son desiguales y sus perdedores suelen pertenecer a los segmentos de la sociedad menos capaces de hacer frente al ajuste, debido a la falta de aptitudes, exiguos ahorros y limitada movilidad, y también a limitaciones en educación, aptitudes, y aislamiento geográfico, los gobiernos deben establecer mecanismos que ayuden a compensar las pérdidas sufridas. Las políticas de asistencia para el reajuste laboral (apoyo a los ingresos para los trabajadores y pequeños agricultores y fondos para capacitación en nuevas ocupaciones) son complementos indispensables de tratados de libre comercio como el TLCAN.

En Estados Unidos existe un programa de asistencia para el reajuste laboral relativo al TLCAN,¹⁷⁶ y una extensa red de seguridad social en Canadá sirve muchos de los mismos fines; en México las limitaciones presupuestarias y las decisiones políticas han impedido el establecimiento de hasta el más básico seguro de desempleo. El severo impacto de la liberalización del comercio no ha sido compensado por políticas adecuadas de parte del gobierno en ninguno de los sectores productivos.

¹⁷⁵ Sandra Polasky, "Empleo, salarios e ingreso del grupo familiar", en *La promesa y la realidad del TLCAN. Lecciones de México para el Hemisferio*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2003, pp. 34-38.

¹⁷⁶ Alrededor de 525,094 trabajadores solicitaron asistencia bajo el NAFTA-Trade Adjustment Assistance Program entre enero de 1994 y enero de 2003 de acuerdo con Public Citizen. Lo anterior no quiere decir que todos los trabajadores desplazados por el TLCAN se hayan acogido a los beneficios del programa, ni que los que lo hayan hecho hayan probado que la liberalización bajo el Tratado causó las importaciones o la relocalización de la empresa a la que prestaban sus servicios. Señalado en Gary C. Hufbauer and Ben Goodrich, *op. cit.*, p. 45.

Los puestos creados en la manufactura para exportación de México apenas han seguido el mismo ritmo que los puestos perdidos en la agricultura debido a la importación. También se ha registrado una disminución del empleo en el sector manufacturero nacional, debido en parte a la competencia de las importaciones y también al uso de insumos extranjeros en las plantas de ensamblaje. En el sector de la agricultura ha descendido el empleo de forma brusca.

La desigualdad en materia de ingresos ha estado en aumento en México desde la entrada en vigor del TLCAN, lo cual revirtió una breve tendencia decreciente al comienzo de los años noventa. Comparado con el período anterior al TLCAN, el porcentaje de hogares con más altos ingresos ha aumentado su proporción del ingreso nacional, mientras que la gran mayoría han perdido su participación en los ingresos o no han experimentado ningún cambio.¹⁷⁷

Los salarios reales para la mayoría de los mexicanos son más bajos hoy que cuando el TLCAN entró en vigor. El aumento de la productividad no se tradujo en un aumento salarial, como sucedió en períodos anteriores en México, en donde los salarios están divergiendo, en lugar de converger, de los salarios de Estados Unidos.

El efecto neto del TLCAN sobre los puestos de trabajo en Estados Unidos ha sido minúsculo, dado el tamaño de la economía de Estados Unidos y la importancia de otros socios comerciales. Los mejores modelos hasta la fecha indican que el TLCAN no ha

¹⁷⁷ Aunque el más que optimista estudio de Guillermo Perry, Daniel Lederman, William Maloney y Luis Servén del Banco Mundial, *Lecciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte para los países de Latinoamérica y el Caribe*, publicado en 2003, afirma que su conclusión principal es que el Tratado ha acercado a México a los niveles de desarrollo de sus socios comerciales ya que contribuyó a la reducción de la pobreza, a la generación de empleos y mejora de su calidad, y a que el ingreso por habitante en México se vería incrementado entre 4 y 5% a fines del 2002, un documento del Centro para la Investigación Económica y Política (CEPR) se centra en refutar los resultados del estudio del Banco Mundial en cuanto al ingreso per cápita en México. Según el CEPR, el Banco Mundial utiliza datos que no coinciden con los de fuentes generalmente aceptadas, la OCDE o el FMI. El utilizar datos erróneos provocó que se equivocara ya que en realidad el TLCAN sí redujo el ingreso por habitante en México. Véase Mark Weisbrot, David Rosnick, and Dean Baker, *NAFTA at Ten: The Recount*, Center for Economic and Policy Research, Washington, D.C., March 2004, 11 pp. Desafortunadamente, no ha sido el único trabajo publicado por una organización financiera internacional que contenga visiones tan alentadoras sobre los resultados del TLCAN, existe otro que incluso sostiene, bajo esa experiencia de acuerdo comercial, la conveniencia de acelerar, más que de posponer, reformas estructurales requeridas en países en desarrollo; véase Ayhan Kose, Guy M. Meredith, and Christopher M. Towe, *How Has NAFTA Affected the Mexican Economy? Review and Evidence*, Research Department and Western Hemisphere Department, International Monetary Fund, Washington, D.C., April 2004, 48 pp.

producido un cambio neto en el empleo o ha significado una ganancia neta muy pequeña de puestos de trabajo, y de hecho se ha llegado a decir que las lecciones de los acuerdos de libre comercio en los niveles de empleo estadounidenses son irrelevantes y que es preferible que sean evaluados con otros criterios.¹⁷⁸

El impacto neto del TLCAN en los salarios en general en Estados Unidos también es mínimo. Pero la creciente brecha entre los salarios de los trabajadores calificados y no calificados es atribuible en parte al comercio, y el TLCAN como uno de los factores en el intercambio comercial de Estados Unidos probablemente represente una porción del crecimiento observado en la desigualdad en materia de salarios.

En una tendencia que precede al TLCAN, la desigualdad en materia de ingresos en Estados Unidos ha estado aumentando durante la mayor parte de los dos últimos decenios. La creciente brecha salarial entre los trabajadores altamente calificados es una de las causas, y en la medida en que el comercio sea un factor en la brecha salarial, también está implicado en la creciente desigualdad.

Aunque los partidarios del TLCAN en el gobierno de Bush y en el de Clinton, basaron su campaña para aprobar el Tratado en el Congreso en los argumentos de que incrementaría el superávit estadounidense del comercio de mercancías con México, lo que a su vez provocaría un aumento de los puestos de trabajo, impulsado por la exportación, tales afirmaciones sólo se sostenían en una situación política en la cual el Congreso quería escuchar eso.

No existe una relación automática entre el aumento de valor de la exportación y la creación de empleo; no es así en Estados Unidos, cuyo valor de exportaciones de mercancías no llega al 8% del PIB. No existe simetría alguna en la relación entre comercio exterior y número de puestos de trabajo en lo que respecta a la importación y a la exportación.¹⁷⁹

¹⁷⁸ Gary C. Hufbauer and Ben Goodrich, *op. cit.*, p. 45.

¹⁷⁹ Sidney Weintraub, "Evaluación del TLCAN", *Integración & Comercio*, No. 2, Mayo-Agosto 1997, p. 5.

Los detractores estadounidenses del TLCAN nunca han podido explicar cómo una economía tan pequeña como la de México, comparada con la de Estados Unidos, podría hacerle perder a esta última cientos o miles de empleos y reducir los salarios de sus trabajadores.¹⁸⁰

Es cierto que México constituye un mercado importante para Estados Unidos, y que es un mercado lucrativo en cuanto a valor agregado por las exportaciones de bienes manufacturados, pero el papel que cumple el comercio con México en cuanto a la creación o pérdida de empleo, es tangencial. La creación y la pérdida de empleo constituyen, en proporción abrumadora, una función de las condiciones imperantes en la economía estadounidense: la política macroeconómica, la política monetaria de la Junta de la Reserva Federal, la administración de la política fiscal y la variación del valor del dólar en relación con otras monedas.

En lugar de perder empleos, Estados Unidos ha creado entre 2 y 3 millones de empleos cada año desde que el TLCAN entró en vigor. Ni sus exportaciones hacia ni sus importaciones desde México representan más del 1.5% del valor total de la economía de Estados Unidos, y aunque esta cifra no es trivial, es marginal cuando se mide con respecto al tamaño de la economía estadounidense.¹⁸¹

En opinión de Weintraub, los efectos del TLCAN sobre los salarios constituyen un criterio más pertinente para evaluar al Tratado que la pérdida de puestos de trabajo, pero no nos ofrece una explicación precisa sobre la forma en que los salarios que se pagan en Estados Unidos se han visto afectados por el acuerdo, o en general, por la globalización.¹⁸²

El Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos que entró en vigor en 1989 al principio ocasionó pérdidas sustanciales netas de trabajo en los sectores sujetos al comercio en Canadá. Después de cinco años, las pérdidas cesaron y la fabricación de manufacturas para exportar empezó a aumentar nuevamente. Un decenio después, el

¹⁸⁰ Robert Gilpin, *op. cit.*, p. 244.

¹⁸¹ Sydney Weintraub, "NAFTA. A Politically Unpopular Success Story", *Los Angeles Times*, February 7, 1999 (reimpreso en www.csis.org)

¹⁸² Sidney Weintraub, "Evaluación del TLCAN...", pp. 9-10.

empleo en el sector de manufacturas se recuperó hasta llegar a los niveles anteriores al tratado de comercio y ha seguido creciendo moderadamente desde entonces.

Los salarios reales generales en Canadá fueron sólo levemente mayores en 2002 que cuando el Acuerdo con Estados Unidos entró en vigor en 1989, pero los ingresos en el sector manufacturero fueron algo mejores. Los acuerdos comerciales en América del Norte no produjeron un impacto negativo en los salarios canadienses, ya que los ingresos en los sectores no afectados del comercio aumentaron más lentamente que en el sector de manufacturas. Como en el caso de México, los aumentos de productividad en Canadá superaron en forma significativa los aumentos salariales.

Los ingresos en Canadá exhiben mayor igualdad relativa que en México o Estados Unidos, pero la desigualdad ha venido registrando una tendencia ascendente marcada desde la vigencia del Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos en 1989. Dado que los salarios en el sector de manufacturas han registrado mejor desempeño que los salarios en la mayor parte de los demás sectores, parece claro que los cambios en los salarios inducidos por el comercio no son la causa del aumento observado de la desigualdad. En realidad, una reducción de los pagos de transferencia del Estado, que juegan un papel importante en los ingresos del 40 por ciento de los hogares en la base, explica la mayor parte de los cambios. El debilitamiento de la red de seguridad social canadiense, que genera estos pagos de transferencia, fue motivo de preocupación para los detractores de dicho Acuerdo, pero actualmente no existen pruebas claras que apoyen una relación causal. Canadá demoró un decenio para que el empleo del sector manufacturero se recuperara de los desplazamientos iniciales ocasionados por el Tratado. En México, los agricultores están todavía procurando adaptarse a los cambios inducidos por el TLCAN.¹⁸³

3.4.2.2 Migración mexicana hacia Estados Unidos

El impacto del TLCAN sobre la emigración de mexicanos continúa siendo tema de un intenso debate. Una evaluación del TLCAN desde esta óptica también involucra diversos factores y en ese sentido resulta de dificultad, si bien debe intentarse, aunque

¹⁸³ Sandra Polasky, *op. cit.*, pp. 31-33, 36-38.

sólo sea por el hecho de que el libre comercio y la migración están íntimamente vinculados en la percepción del público gracias con mucho a los argumentos que se utilizaron para promover la negociación y ratificación del Tratado e incluso posteriores campañas electorales presidenciales, y locales, en Estados Unidos.

Los principales sucesos económicos simultáneos tanto en México como en Estados Unidos desde que el TLCAN entrara en vigencia tales como la crisis económica mexicana de mediados de los años noventa, la devaluación del peso, el notable crecimiento económico de Estados Unidos en esa década, así como las raíces profundas y estructurales de la migración en la histórica relación de los dos países, se entremezclan y dificultan la medición exacta de los efectos del TLCAN en la migración de México a Estados Unidos.

Como desafortunado balance, el TLCAN no ha detenido el flujo de mexicanos hacia Estados Unidos en busca de trabajo, de hecho se ha registrado un aumento espectacular en el número de inmigrantes que llegan a Estados Unidos a pesar de las nuevas medidas de control fronterizo. Los patrones históricos de migración, el crecimiento demográfico mexicano que ejerce presión en el mercado laboral, la crisis del peso y el atractivo de las oportunidades de empleo en Estados Unidos constituyen mejores explicaciones del aumento de la migración que el propio TLCAN.

Una explicación de lo que ha ocurrido en cuanto al aumento del movimiento de personas de México a Estados Unidos es que los efectos económicos positivos del TLCAN han sido eclipsados por fuerzas mucho más poderosas y duraderas tales como la fuerte demanda de trabajadores mexicanos en Estados Unidos, el trabajo de redes sociales profundamente arraigadas que promueven la migración, un crecimiento demográfico que sigue desbordando la capacidad de creación de puestos de trabajo de la economía mexicana y una economía que, como la de muchos países en desarrollo, ha padecido, durante los dos últimos decenios, al menos dos severas crisis económicas y financieras y un doloroso proceso de reajuste y cambio de modelo de desarrollo.

La creciente integración de las economías y los estrechos lazos familiares hacen inevitable un aumento en la migración mexicana hacia Estados Unidos. La migración ha acercado a las poblaciones dándoles conocimiento de primera mano del otro, aunque

también ha creado nuevos retos para la relación bilateral en vista el aumento del sentimiento antiinmigrante y una actitud negativa hacia el vecino del sur.

Desde hace más de diez años, tanto los funcionarios de Estados Unidos como de México argumentaban apasionadamente que el TLCAN, al alentar el aumento de los puestos de trabajo en México, reduciría la inmigración ilegal de México a Estados Unidos, pero hasta el momento, estas expectativas no se han materializado.

Los funcionarios estadounidenses y mexicanos estuvieron de acuerdo en sus posturas en este tema ya que respaldaban la idea de que el libre comercio y la inversión extranjera podían actuar como catalizadores del desarrollo, y con ello como sustitutos parciales de la migración.

La procuradora general de Estados Unidos, Janet Reno, llegó a decir: “No reduciremos el flujo de inmigrantes ilegales hasta que estos inmigrantes encuentren trabajos decentes, a jornadas de trabajo decentes, en México. Nuestras mejores perspectivas de reducir la inmigración ilegal son un crecimiento económico sostenido y robusto en México. El TLCAN creará trabajos en México, empleos para trabajadores mexicanos que de otro modo podrían quizá cruzar ilegalmente la frontera.”¹⁸⁴

Durante los años ochenta y antes de la puesta en marcha del TLCAN, los cambios demográficos de México ya estaban colocando una presión creciente en el mercado laboral mexicano. Durante los años ochenta y principios de los noventa, el impulso demográfico se tradujo en una necesidad de absorber un número cada vez mayor de fuerza laboral todos los años, lo que significó que incluso en períodos de crecimiento constante, la economía mexicana se haya enfrentado a una ardua batalla en la generación de trabajo y salarios suficientes para mantener el nivel de vida de la población.

El Consejo Nacional de Población de México estima que el crecimiento demográfico de las personas económicamente activas ha llegado al máximo: la fuerza laboral activa

¹⁸⁴ Citado en Demetrios G. Papademetriou, “El cambio de expectativas en el libre comercio y migración”, en *La promesa y la realidad del TLCAN. Lecciones de México para el Hemisferio*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2003, p. 45.

aumentó en 6,7 millones de personas entre 1995 y 2000, pero se espera que aumente sólo 5,9 millones entre 2000 y 2005 y 5,4 millones entre 2005 y 2010.¹⁸⁵

La crisis económica de 1982 y los dos decenios de reestructuración económica posteriores incrementaron la migración a Estados Unidos en forma considerable. La lenta recuperación desplomó la confianza en la economía mexicana, llevando a muchos mexicanos, en las ciudades y en las zonas rurales, a creer que la migración a Estados Unidos representaba sus mejores perspectivas de supervivencia y progreso.

La función de los recursos que los inmigrantes envían a sus familias puede ser no sólo de manutención, sino de seguro, diversificación de fuentes de ingreso familiar y como una fuente de capital si no tienen acceso al crédito, funciones que fueron ganando importancia en la medida que México iba transitando de una economía basada en la sustitución de importaciones, a una abierta al libre mercado.

Incluso más recientemente, sobre todo a partir de mediados de la década de los noventa, algunas entidades como Zacatecas, Guanajuato, Jalisco, Michoacán y Puebla, entre otras, han conseguido crear programas de cofinanciamiento con asociaciones de inmigrantes (que al menos suman 2,000 a lo largo de Estados Unidos) para la construcción de infraestructuras a través de vínculos informales y de programas con el gobierno mexicano como el de Iniciativa Ciudadana 3X1. Las remesas colectivas por parte de dichas agrupaciones dedicadas a este fin ponen de manifiesto los escasos programas sociales redistributivos del Estado mexicano, pero funcionan sólo como complemento y no como sustituto de políticas nacionales en materia de reducción de la pobreza y desigualdad.¹⁸⁶

¹⁸⁵ *Ibidem*, p. 49.

¹⁸⁶ El Programa Iniciativa Ciudadana 3X1 es un instrumento de coinversión de organizaciones sociales y gobiernos que comienza a instrumentarse en el año 2002 y que promueve la corresponsabilidad entre comunidad y gobiernos en la promoción del desarrollo de las localidades de origen de los inmigrantes. Por cada peso que aportan los inmigrantes para impulsar proyectos en sus comunidades, los gobiernos federal, estatal y municipal aportan conjuntamente otros tres. Véase Manuel Orozco with Michelle Lapointe, "Mexican Hometown Associations and Development Opportunities", *Journal of International Affairs*, Vol. 57, No. 2, Spring 2004, pp. 31-51; y Tomás Olvera, "Las remesas familiares: la gota que se volvió río", *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 74, Marzo-Junio 2005, p. 173. Según una encuesta en 2003 del Tomás Rivera Policy Institute (TRPI), sólo el 31% de los remitentes de remesas lo hacen con un doble propósito: consumo familiar y fines colectivos que alcanza sólo el 11% de un promedio de 980 dólares por año y menos de la mitad de ese porcentaje tienen como objetivo actividades productivas (construcción de infraestructura, generación de empleo o financiamiento de desarrollo económico), predominando las actividades recreativas (ferias de pueblo o ceremonias religiosas) como

Los cambios económicos de los años ochenta y principios de los noventa también produjeron un cambio en los modelos de migración dentro de México. Aunque la migración de zonas rurales a urbanas continuó, la ciudad de México y las zonas circundantes dejaron de ser el principal atractivo del país para los migrantes internos. A medida que las industrias apoyadas por el Estado bajo el modelo de industrialización a través de la sustitución de importaciones alrededor de la capital iban desapareciendo y la clase media se reducía, las ciudades de tamaño mediano de los estados fronterizos del norte de México y las fábricas maquiladoras ubicadas en esas ciudades cobraron mayor atractivo, aunque esto no representara mejores condiciones de trabajo.

Diversos estados que no tenían una tradición de migración al norte habían empezado a enviar un gran número de migrantes a Estados Unidos, entre ellos Oaxaca, Guerrero, Puebla, Hidalgo, Veracruz, Morelos y el Estado de México, al igual que la capital del país. Los migrantes mexicanos a su vez se trasladaron a destinos no tradicionales en Estados Unidos.

La “crisis del peso” de 1994 no tuvo efectos diferentes de los de la crisis de 1982 en cuanto a la situación económica general de México y a la respuesta de muchos mexicanos, se perdió un gran número de trabajos del sector formal, los salarios reales en México descendieron seriamente en relación con los de Estados Unidos, se desmoronó la confianza en la economía mexicana, y muchos emprendieron el camino hacia la frontera norte del país para trabajar en Estados Unidos, cuya economía estaba viviendo entonces un auge y ofrecía abundantes puestos para los inmigrantes mexicanos poco calificados, convirtiéndolos en una parte fundamental del crecimiento de muchos sectores de la economía estadounidense.

Aunque en el 2000 la economía de Estados Unidos empezó a experimentar altibajos, exacerbados posteriormente por los ataques del 11-S, no se asistió a una disminución

destino de los envíos colectivos. Citado en Jerónimo Cortina, Rodolfo de la Garza y Enrique Ochoa-Reza, “Remesas. Límites al optimismo”, *Foreign Affairs en Español*, Vol. 5, No. 3, Julio-Septiembre 2005, pp. 30-31. Es de resaltar que en menos de 20 años la proporción de mexicanos en México que reciben dinero de sus parientes en Estados Unidos ha crecido más del doble, de un 6% en 1986 a un 14% en 2003; señalado en Alejandro Moreno, “La opinión pública mexicana sobre Estados Unidos: una revisión de la tesis ‘vecinos distantes’”, en Rafael Fernández de Castro, Laurence Whitehead y Natalia Saltalamacchia, *op. cit.*, p. 217.

en la inmigración no autorizada de México a Estados Unidos, lo que lleva a pensar que las perspectivas laborales para los mexicanos en Estados Unidos se han mantenido fuertes.

No existen pruebas tampoco de que la inmigración ilegal desde México haya disminuido como resultado del aumento de la seguridad fronteriza. Por el contrario, la seguridad en la frontera parece haber reforzado la tendencia a alejarse de la migración circular y hacia estadías más prolongadas en Estados Unidos, impulsando a la vez a más mujeres y niños a migrar para acompañar a los hombres que trabajan allí.

Aunque la emigración rural durante el tiempo que lleva en vigencia el TLCAN se ha acelerado, el TLCAN ha desempeñado una función mínima en ello. La decisión de migrar dentro de México o a Estados Unidos se ha visto afectada por las fuerzas migratorias generales más numerosas y estructurales ya mencionadas.

En las tres décadas pasadas, México ha sido la mayor fuente de inmigrantes legales a Estados Unidos, y los mexicano-estadounidenses realizan aportaciones cada vez mayores y más valiosas a la vida de ese país y, mediante sus remesas, a sus familias en México. México es también la fuente principal de migración no autorizada, con los consecuentes problemas económicos y sociales.

De los más de 40 millones de personas de origen latino que viven en Estados Unidos,¹⁸⁷ aproximadamente 9 millones son nacidos en México.¹⁸⁸ No hay un dato preciso sobre el número de mexicanos que vive de manera legal e ilegal en Estados Unidos, pero se estima que la comunidad mexicana en Estados Unidos asciende de 25 a 27 millones de personas, lo que constituye el 65% de la comunidad latina en Estados Unidos. Alrededor de 10 millones de inmigrantes mexicanos son indocumentados¹⁸⁹

¹⁸⁷ Rubén G. Rumbaut, "Un retrato de la presencia hispana", en *Vanguardia Dossier. Los Hispanos en Estados Unidos*, No. 13, Octubre-Diciembre de 2004, p. 18.

¹⁸⁸ Tomás Olvera, *op. cit.*, p. 162. Este autor toma un promedio entre las estimaciones de diversas instituciones nacionales e internacionales como el Consejo Nacional de Población (CONAPO), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

¹⁸⁹ Mónica Vereá, "Immigration Consensus Needed for Guest Worker-Amnesty Bills", *Voices of Mexico*, No. 72, July-September 2005, p. 70; y Mónica Vereá, "Ten Years of NAFTA=Migration Plus", *Voices of Mexico*, No. 70, January-March 2005, p. 104.

No se debe esperar, por tanto, que los tratados de comercio e inversión resuelvan los problemas de migración ya que las realidades socioeconómicas que impulsan la migración sobrevivirán y se comportarán independientemente de tales convenios. En definitiva, reconocer estas realidades y ocuparse del manejo prudente y coordinado, incluso conjunto, de la migración puede ser la única opción viable. Por ello, un acuerdo migratorio podría mejorar los términos de la integración.

En tanto que los tratados de comercio y otras iniciativas puedan generar el crecimiento económico necesario para modular la demanda a ambos lados de la línea divisoria de la migración, el manejo de ésta no puede centrarse exclusivamente en los controles; debe implicar el reconocimiento y la regulación de la demanda de inmigración más permanente y las visas temporales de trabajo en ambos países. Es decir, requiere la expansión más organizada de canales legales de migración y asumir la responsabilidad conjunta por el proceso mismo.

Así, los tratados de libre comercio no parecen ser un foro válido para abordar el fenómeno migratorio. La única solución viable a los desacuerdos fundamentales sobre la migración en un futuro cercano reside en la cooperación bilateral y, gradualmente, regional.

El TLCAN ha abierto cauces para hacer viable tal cooperación. En muchos sentidos, los vínculos políticos que forjaron Estados Unidos y México en el curso de la negociación del TLCAN ayudaron a abrir una serie de diálogos sobre el manejo de la migración entre los dos países que comenzó poco después de la puesta en vigor del convenio. Estos diálogos trataron temas importantes pero a menudo procesales en primer término, aunque fueron cobrando cierta profundidad e intensidad después de las elecciones de Vicente Fox Quesada y George W. Bush.

Los asuntos migratorios se estaban convirtiendo en temas políticos cada vez más importantes a ambos lados de la frontera. El reconocimiento por parte del PRI como uno de los temas más importantes había sido penoso ya que significaba asumir el fracaso que había arrastrado a millones de mexicanos a Estados Unidos desde los años setenta.

Castañeda (Secretario de Relaciones Exteriores de México durante los primeros años de la administración Fox) aseguró a Bush que sectores muy importantes de la opinión pública estadounidense estaban cambiando a posiciones más favorables para los inmigrantes. Le dijo que los sindicatos y empleadores estaban listos para aceptar a éstos como parte permanente de la vida estadounidense.

Se vislumbraron algunas señales alentadoras como el hecho de que en febrero del año 2000 la AFL-CIO diera un giro a su posición al decidir que podía ver a los ilegales como futuros miembros en vez de una amenaza para los trabajadores estadounidenses. Su consejo ejecutivo no sólo pidió una nueva amnistía, sino que quería que se derogara la parte de la ley de 1986 que disponía dar trato de criminales a quienes contrataran ilegales. Lo anterior no es insignificante si se toma en cuenta que desde mediados del siglo XIX la vitalidad y fuerza del movimiento sindical estadounidense radicaba en repeler, aunque fuese verbalmente, las oleadas de inmigrantes.¹⁹⁰

Los cálculos y proyecciones del poder adquisitivo estadounidense para el periodo 1990-2009 muestran que los consumidores siguen experimentando importantes incrementos de su renta neta, lo cual impulsa el gasto en bienes y servicios, y los inmigrantes de origen latinoamericano comparten de modo claro estos beneficios y poseen una influencia económica no despreciable en cuanto al impulso del crecimiento económico y el consumo, misma que no puede ser ignorada.¹⁹¹

Otra voz importante se hizo escuchar, Alan Greenspan, presidente de la Reserva Federal de Estados Unidos, afirmó que los trabajadores inmigrantes con bajos salarios jugaban un papel importante en el control de la inflación estadounidense. Asimismo, Thomas McLarty, anterior representante de Clinton para América Latina y un consultor bien relacionado en Washington, respetado por republicanos y por demócratas, compartía el punto de vista de los mexicanos de que la política estadounidense sobre migración respecto de sus compatriotas era inhumana, ignoraba la realidad y necesitaba ajustarse

¹⁹⁰ Jeffrey Davidow, *op. cit.*, p. 323.

¹⁹¹ Véase Jeffrey M. Humphreys, "El poder adquisitivo", en *Vanguardia Dossier. Los Hispanos en Estados Unidos*, No. 13, Octubre-Diciembre de 2004, pp. 64-67.

de manera tal que permitiera a los millones de inmigrantes ilegales participar por igual en la sociedad estadounidense.¹⁹²

Tal parece que la administración Bush pensó poco en las verdaderas posibilidades de éxito de un asunto tan complejo y políticamente volátil cuando se comprometió con Fox a dar respuesta a sus inquietudes de nuevos programas para trabajadores temporales, la seguridad para aquellos que cruzan la frontera y sobre todo la manera de regularizar el estatus de varios millones de mexicanos que residían ilegalmente en Estados Unidos, aunque no de todos porque para Bush el único tema fuera de la mesa de discusión era el de la amnistía general para aquellos que ya estaban en Estados Unidos.

Por primera vez México y Estados Unidos reconocieron que la migración representaba un problema mutuo y aceptaron la responsabilidad de enfocarlo de una manera ordenada, humanista y legal, pero la Comisión de Alto Nivel que se formó para el efecto resultó incapaz de darle vida al proyecto. El enfoque del gobierno de Estados Unidos frente a un problema tan difícil parece no haber estado muy alejado del procedimiento de formar un comité y estudiarlo hasta que caiga en el olvido. Pero esto último no sucederá.

Aunque conforme transcurrían las conversaciones técnicas se vislumbraban avances con miras a la institucionalización de cierto número de pasos que mejorarían la seguridad de quienes cruzaban ilegalmente la frontera y la comunicación entre ambas partes aumentó, el impulso se disipó con los ataques terroristas de 2001 y el posterior desplazamiento en la atención e interés político de Estados Unidos. Poco se avanzó en los temas centrales de regularización, trabajadores temporales y revisión de políticas de otorgamiento de visas. El equipo estadounidense se dividía según sus diferentes tendencias: el Departamento de Estado se mostraba más generoso en tanto que el Departamento de Justicia y el Consejo de Política Interna temían que cualquier medida que pudiera tomarse como la legalización de extranjeros indocumentados provocaría que el presidente perdiera el apoyo de su base política.

¹⁹² Jeffrey Davidow, *op. cit.*, pp. 324-325.

Los conceptos centrales de las negociaciones de regularizar la presencia de los inmigrantes no autorizados, ofreciendo a México un acceso mucho más amplio a las visas permanentes y temporales de Estados Unidos y asumiendo la responsabilidad conjunta del manejo de la frontera común, han respondido al continuo interés de varios legisladores estadounidenses que han presentado diversas propuestas nuevas en esta área. Pero el debate interno es limitado y es difícil hacer entender las complejidades del tema migratorio a los encargados de diseñar las políticas.

No obstante, los que conocen el sistema político de Estados Unidos y la forma como se diseñan las leyes en el Congreso sabían que era imposible lograr un acuerdo migratorio integral como lo sostuvo el canciller de Fox. El Congreso de Estados Unidos es profundamente nacionalista, y el cambio de leyes de migración es un proceso lento, complejo y de difícil cabildeo,¹⁹³ lo mismo que la política migratoria una de las áreas más difíciles y controvertidas de la ley estadounidense pero que sigue siendo necesario modificar.

La ansiedad acerca del creciente número de extranjeros en Estados Unidos ha tenido efectos negativos en el espinoso asunto de la reforma en materia de migración. Según el censo del 2000, 31.3 millones de extranjeros en el país eran más que los canadienses viviendo en Canadá, más de la mitad de los cuales eran de origen mexicano. Si bien los estados que tradicionalmente habían sido la puerta de entrada para los inmigrantes (Nueva York, California, Texas e Illinois) siguieron recibiendo a la mayoría de los nuevos pobladores, otros como Carolina del Norte, Georgia, Tennessee, Utah, Indiana, Maine Kentucky, Minnesota y Arkansas, se convirtieron en el hogar de un gran número de inmigrantes.¹⁹⁴ Para cada vez más estadounidenses, el rostro de sus comunidades está cambiando, mostrando preocupación e incluso sintiéndose amenazados con la expectativa de que la naturaleza de la sociedad modifique sus vidas.¹⁹⁵

¹⁹³ Raúl Benítez Manaut, *op. cit.*, p. 194.

¹⁹⁴ Véase Audrey Singer, "La nueva geografía metropolitana de los latinos", en *Vanguardia Dossier. Los Hispanos en Estados Unidos*, No. 13, Octubre-Diciembre de 2004, pp. 57-62. Una de las tendencias más importantes de las últimas dos décadas entre la población latina en Estados Unidos ha sido el significativo establecimiento en nuevas zonas urbanas, y periféricas, más extendidas geográficamente que en el pasado.

¹⁹⁵ Prueba de ello es la perspectiva de Samuel Huntington en su libro *Who We Are. The Challenges of America's National Identity*, publicado por Simon & Schuster en 2004.

Los efectos de la Ley de 1986 (no detención de la inmigración ilegal e incremento en el número de inmigrantes viviendo legal e ilegalmente en Estados Unidos) habían conseguido que la palabra “amnistía” se volviera inaceptable dentro de los círculos políticos de Washington. No había apoyo ni en la Casa Blanca ni en el Congreso estadounidense para llevar adelante un programa muy amplio de legalización de millones de inmigrantes que habían entrado ilegalmente en Estados Unidos. A muchos políticos les preocupa “premiar” a aquellos que no habían respetado las leyes de inmigración, temiendo una reacción adversa por parte de los votantes de todo el país.

En los republicanos prevalece la percepción de que obtendrán pocos beneficios electorales, y sus temores son justificados porque un gran porcentaje de los que se beneficiaron de la ley de 1986 se habían convertido en votantes demócratas.

Los demócratas por su parte se cuestionan que México reciba un trato especial. Con un enfoque de nuevo regionalismo no está mal visto ese trato especial, menos aún si la mitad de los extranjeros indocumentados provienen de México. La migración es más importante para la relación con México que con cualquier otro país. El vecino del sur merece un trato privilegiado a causa de sus fuertes lazos económicos con Estados Unidos, porque es miembro del TLCAN y por el sencillo hecho de que, si no se atiende el asunto, empeorarán los problemas que éste le presenta a la aplicación de la ley en Estados Unidos y a su sociedad. Lo que se desarrollara para los mexicanos indocumentados podría después extenderse a los migrantes de otros países, y esto tampoco está en contraposición con la política de potencia mundial de Estados Unidos.

Pero en esta contienda se enfrentan el Departamento de Estado y el Departamento de Justicia, mientras el primero está a favor de proporcionar una cuota especial de visas para los otros dos miembros del TLCAN y la residencia permanente a más mexicanos, los segundos exploran la propuesta de un plan de trabajadores más amplio.

Al ser un tema que atrae una gran atención, limita la capacidad de maniobra de los políticos, pero sin duda a ambos países beneficiaría el regularizar una población que actualmente trabaja en Estados Unidos sin documentos, así como encontrar nuevos métodos para crear canales de migración limitados y legales en el futuro.

Para ello habría que tener mecanismos de aplicación reales, como por ejemplo uno de seguimiento para asegurar que aquellos trabajando tengan documentos legales, así como sanciones para aquellos que contraten trabajadores indocumentados. Un programa de trabajadores temporales como camino para adquirir la ciudadanía para aquellos que ya están en el país permitiría que la migración laboral respondiera con mayor eficiencia las demandas del mercado. Es de gran interés mantener un diálogo sobre posibles estrategias complementarias de naturaleza bilateral y explorar alternativas innovadoras a la migración ante la falta de una legislación integral.¹⁹⁶

Para Estados Unidos es esencial que el gobierno mexicano esté dispuesto a tomar medidas enérgicas para impedir que su población emigre ilegalmente: evitar que los migrantes crucen donde no hay puestos fronterizos, combatir a los “polleros”, buscar la manera de tener una región fronteriza viable, y cooperar para promover el desarrollo económico a lo largo y ancho del país, particularmente en las áreas de gran migración.

Para México, es necesario que Estados Unidos regularice a los indocumentados, desarrolle mejores programas para los trabajadores temporales, y amplíe el número de visas para los familiares.

Pero es Estados Unidos el que controla casi todas las fichas, lo que deja poco espacio para la negociación, y aunado al hecho de que los estadounidenses tienen menos claro lo que consideran políticamente posible o incluso deseable, se complica el asunto.

La presión para que se aprobara el TLCAN involuntariamente fomentó un sentimiento antiinmigrante. Como los políticos prometieron que el TLCAN reduciría los flujos de migrantes en vista de que se promovería el desarrollo económico de México y como no ha sido así, a muchos estadounidenses les parece que causó el efecto contrario. Y a medida que la economía decaía, el sentimiento antiinmigrante aumentaba, repitiéndose un patrón histórico, pero con agravantes.

¹⁹⁶ Andrés Rozental y Peter H. Smith, *op. cit.*, pp. 14-15.

Si a esto se le añadía que el gobierno federal estadounidense no manejó adecuadamente las cargas financieras adicionales que la migración provocaba, numerosos contribuyentes se enfurecieron en California y otros estados.

Sin duda el fenómeno migratorio es un tema que requiere un esfuerzo de cooperación por parte de ambos gobiernos, y a distintos niveles. Sigue siendo indispensable trabajar para que Washington reconozca su dependencia de los migrantes mexicanos y que deje de obligarlos a vivir en la ilegalidad, incertidumbre y vulnerabilidad, así como lograr persuadir a Estados Unidos de legalizar la situación de los indocumentados, lo que sería sin duda un hecho histórico.

Los Gobernadores de los estados fronterizos como Texas deberían familiarizarse más con la política sobre inmigración de Estados Unidos, reconocer que cualquiera que esté dispuesto a viajar miles de millas en un terreno inhóspito para encontrar empleo es, con certeza, un trabajador dedicado y que debería haber una manera de hacer coincidir a los trabajadores dispuestos con los empleadores dispuestos.

Texas tiene un vínculo con México más fuerte que cualquiera de los otros estados fronterizos.¹⁹⁷ Los mexicano-estadounidenses se sienten parte importante del estado. Se autodenominan “texanos”, no chicanos o hispanos como en otras partes de Estados Unidos, lo que refleja que se sienten orgullosamente anclados al lugar y atraídos hacia lo mexicano. En tanto, gran parte de la población anglosajona que ahí vive acepta el hecho de que Texas debe parte de su identidad a México.¹⁹⁸

Canadá, por su parte, ha mantenido un diálogo relativamente productivo con México sobre la migración de mano de obra que está muy lejos de tener las características de la que va a Estados Unidos. En 2001 firmó una carta intención manifestando su intención de ampliar el programa de trabajadores agrícolas invitados que ha mantenido con México desde 1974.

¹⁹⁷ En especial comparado con California, donde también hay muchos inmigrantes de origen mexicano. Véanse Katrina Burgess y Carlos González Gutiérrez, “Socio renuente: California en las relaciones México-Estados Unidos”, y Jan Gilbreath, “La relación México-Texas: redefinición del regionalismo”, en Mónica Vereza Campos, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub (coords.), *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, Traducción de Gabriela Warkentin, ITAM/Centro de Investigaciones sobre América del Norte-UNAM/FCE, México, 1998, pp. 268-341.

¹⁹⁸ Jeffrey Davidow, *op. cit.*, pp. 319-320.

El patrón de inmigración ilegal a través de la frontera entre México y Estados Unidos demuestra claramente que la gente seguirá capitalizando la promesa económica de la migración independientemente de que su gobierno la apruebe o no. Cuando los socios del TLCAN decidan concentrarse más directamente en enfoques factibles para manejar la migración y busquen otros elementos de negociación para el comercio, las políticas más inteligentes que funcionen a favor, y no en contra del mecanismo del mercado o de la naturaleza humana, serán señales a favor de cualquier esfuerzo serio.

En tanto, el presente clima demuestra que el empleo de extranjeros en diversos niveles de habilidad, educación y experiencia es un tema político muy difícil para la mayoría de las sociedades desarrolladas. La problemática que implica ir más allá de la movilidad mínima sigue siendo un freno considerable para muchos gobiernos, incluido Estados Unidos y Canadá que han proyectado caminos generalmente similares en materia migratoria desde el TLCAN al contraer pocos compromisos respecto de la capacidad de los extranjeros de tener acceso a sus respectivos mercados nacionales de trabajo mediante tratados de comercio, administrando al mismo tiempo programas “unilaterales” relativamente liberales para el ingreso temporal y el empleo de personas de todas las naciones y haciendo participar esporádicamente a México en asuntos de migración.

La breve historia del TLCAN indica que el libre comercio no puede servir de sustituto de políticas para la migración de puestos de trabajo, al menos a corto plazo, y que recargar un acuerdo de libre comercio con cláusulas de movilidad más allá de las que figuran en el TLCAN tornará al convenio en algo difícil de digerir políticamente para los países desarrollados.

Como bien lo demuestra el TLCAN, la demanda de los países ricos de trabajadores y la amplia oferta de los países más pobres crea potentes nexos transnacionales entre los mercados de trabajo, ambos debido y a pesar de la política oficial. Una vez que el trabajador y el empleador han empezado a convertir las ganancias económicas potenciales de la migración en una realidad lucrativa, los gobiernos enfrentan una batalla cuesta arriba para desacoplarlos.

Como en muchos casos, en el de la migración de México a Estados Unidos, la fuerza impulsora no es el enfoque legal del gobierno respecto del movimiento de personas, sino las demandas de la economía y la existencia de redes establecidas de migración; entonces el uso de empleados extranjeros en forma temporal podría responder netamente a las fuerzas del mercado.

3.4.2.3 Beneficios a industrias

La inserción de la economía mexicana a la global parte esencialmente de la relación con la economía estadounidense porque la mayor parte de las industrias mexicanas depende del dinamismo de su relación con la economía estadounidense. El TLCAN ha acentuado esa dependencia, acompañada por modificaciones fundamentales en las leyes mexicanas que rebasan el alcance del acuerdo comercial.¹⁹⁹

Las industrias que estaban en mejor posibilidad de aprovechar las provisiones del TLCAN en México, y así lo han hecho, han sido precisamente aquellas formadas por empresas altamente exportadoras, cuyo principal mercado es Estados Unidos, las mismas que habían fincado su éxito al amparo de la apertura comercial del país, e incluso antes, es decir previo al Tratado.

Dada la vulnerabilidad estructural de la industria mexicana, era de esperarse que el impacto beneficiaría a un número reducido de empresas, aquellas que hacen uso más intensivo del capital y menor empleo de la mano de obra, en los sectores con elevada protección (textil y de confecciones, automotriz, maquinaria eléctrica y electrónica) y en donde se hayan adoptado reglas de origen restrictivas, en tanto otras ramas se debilitaban hasta casi desaparecer. No obstante, México puede participar con éxito en uno de los mercados más competitivos del mundo.

¹⁹⁹ Mónica Gambrill señala por ejemplo las modificaciones a la Ley de Comercio Exterior, el Reglamento de la Ley de Fomento, Inversiones Nacionales y Regulación de la Inversión Extranjera, la Protección a la Propiedad Intelectual, la Ley de Competencia, así como el programa de desregulación y privatización de empresas paraestatales, las propuestas de modificación a la Ley de Trabajo y Previsión Social, por mencionar algunas de las más afines a la problemática del desarrollo industrial, relacionadas directamente con la negociación del TLCAN. Véase Mónica Gambrill, *op. cit.*, p. 419.

De hecho, las complejas reglas de origen introducidas por el TLCAN en sectores como textiles, confecciones, automotriz, acero y alimentos, representan un retroceso respecto del GATT,²⁰⁰ y se puede decir que la única compensación que recibió México como país menos desarrollado fue la promesa más o menos cumplida de incrementar su comercio con Estados Unidos y Canadá.

La industrialización en México no ha podido generar las bases científicas y tecnológicas que le fuesen propias y dada la falta de una sólida infraestructura educativa, han sido escasas las posibilidades de apropiación y modificación de las tecnologías extranjeras; tiene grandes deficiencias productivas en todos los ámbitos de la economía, y un sector de punta altamente concentrado en manos de los grandes consorcios internacionales.

México tiene una estructura industrial donde las empresas oligopólicas contribuyen con un 90% a la formación del PIB de la industria; y sus exportaciones e importaciones también alcanzan un porcentaje similar, registrándose el decaimiento paulatino o la desaparición de muchas empresas, entre ellas las estatales. Las empresas nacionales se han visto supeditadas a la dinámica de las corporaciones transnacionales sin que ello se traduzca en más empleo y mejores salarios.²⁰¹

Los sectores exportadores mexicanos más fuertemente estimulados por el TLCAN se han concentrado cada vez más, dejando a la zaga a las empresas que producen para el mercado doméstico, sobre todo a las pequeñas. La concentración de los sectores exportadores también se refleja en el empleo. Estas tendencias han permitido la polarización de la organización industrial en México que no ha ayudado a resolver los problemas estructurales que afligen a la economía mexicana: déficit comerciales; y el declive del sector manufacturero que ha enfrentado desindustrialización, bancarrota, y la desaparición de las empresas con pobre desempeño. Varios sectores productivos se han visto incapaces de resistir la competencia estimulada por la apertura económica; y esto ha generado un incremento sistemático de insumos importados para bienes destinados tanto al mercado local como al de exportación. Por ello, estamos en presencia del

²⁰⁰ Alicia Puyana, "América Latina y la Unión Europea...", pp. 308.

²⁰¹ Francisco R. Dávila Aldás, "La Unión Europea y el TLCAN: diferencias y similitudes...", pp. 291-292.

crecimiento del sector de la maquiladora en medio de un proceso de desindustrialización.²⁰²

La masiva importación de los bienes procedentes de Estados Unidos sobre todo, ha contribuido al desmantelamiento de parte de la capacidad instalada mexicana, lo cual ha afectado a otras cadenas productivas y ha frenado el desarrollo de actividades cuyos costos son altos. Han surgido nuevos patrones de especialización y de inversión que están transformando las estructuras productivas de los tres países, pero especialmente la de México.²⁰³

El TLCAN no ha producido resultados favorables en términos del establecimiento de vínculos estructurales entre los productores nacionales y extranjeros en México, más bien todo lo contrario, los ha frenado al impulsar, en detrimento de las industrias manufactureras más avanzadas, la producción maquiladora que representa alrededor de la mitad de las exportaciones mexicanas, siendo las grandes compañías transnacionales las que juegan un papel central en la definición de las principales características del sector.

Bajo el TLCAN México puede importar insumos, transformarlos en bienes intermedios o finales y volverlos a exportar a Estados Unidos sin pago de arancel alguno.²⁰⁴ Esta posibilidad de transformar insumos estadounidenses en México debe constituir una motivación para que el proceso de las maquiladoras abarque procesos más complejos de transformación industrial; aunque las maquiladoras conservan la opción de seguir operando como simples ensambladoras de insumos importados. Las empresas mexicanas han podido aprovechar lo anterior para manufacturar bienes intermedios

²⁰² José Luis Valdés Ugalde, "NAFTA and Mexico: A Sectoral Analysis", en Edward J. Chambers and Peter H. Smith (eds.), *NAFTA in the New Millennium*, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego/The University of Alberta Press, La Jolla and Edmonton, 2002, pp. 71-73.

²⁰³ Humberto Simoneen, "México y la Unión Europea: Comercio e Inversión", en Rosa María Piñón Antillón (coord.), *México y la Unión Europea ...*, p. 257.

²⁰⁴ El TLCAN elimina una restricción arancelaria del código aduanal estadounidense sobre la reimportación de insumos, temporalmente exportados para su ensamblaje en el extranjero, que imponía la obligación de no transformar los insumos estadounidenses mediante proceso industrial alguno, so pena de tener que pagar un arancel adicional sobre dichos insumos a su regreso a Estados Unidos, en vez de pagarlo exclusivamente sobre el contenido mexicano. La amenaza de este arancel de castigo ha limitado las actividades productivas de las empresas maquiladoras al ensamblaje de insumos extranjeros y ha prevenido su transformación manufacturera. De no haber sido por esta particularidad del código aduanal de Estados Unidos, se hubieran podido utilizar los insumos estadounidenses en cualquier tipo de proceso de transformación manufacturera en México desde mediados de los años sesenta.

mientras otras se dedican a la subcontratación de procesos de ensamblaje. Es decir, no hay prohibición para evolucionar del ensamblaje hacia la manufactura. El impedimento ha sido la falta de voluntad y de apoyos para dar ese paso.

Sin duda eso era más difícil bajo las condiciones de la apertura indiscriminada que ha prevalecido en México desde hace más de dos décadas, pero se hubiera podido construir sobre bases sólidas:

“... NAFTA was supposed to encourage the restructuring of manufacturing industries changing them into suppliers of intermediate goods for export industries... Mexico continues limiting itself mainly to assembly, not just in the *maquiladora* but now increasingly in the manufacturing sector, too, due to the accumulated inertia of three decades of previous *maquiladora* experience and the lack of consistent industrial policies. Still, it is important to recognize that the opportunity is there because it cannot be taken advantage of if is not recognized”.²⁰⁵

En México no se valoraron a tiempo las ventajas que una apertura comercial parcial podría haber aportado hace tres o cuatro décadas al desarrollo industrial del país. El gobierno de México dio un pequeño paso hacia la apertura a mediados de la década de los sesenta, mediante la autorización del programa de “importaciones temporales” para la industria maquiladora, pero no extendió este permiso a la industria mexicana para que pudiera importar lo que requería, mejorar sus procesos productivos y exportar sus productos directamente al mercado mundial o indirectamente a través de las maquiladoras. Desde entonces Estados Unidos no quería reproducir en México el modelo de sustitución de exportaciones, basado en el subsidio estatal a las exportaciones. Y de la misma manera que antes, México no ha apreciado la importancia estratégica del acceso de productos mexicanos a los mercados de Estados Unidos bajo condiciones preferenciales. “Si el gobierno no tiene una política industrial, ello ya no se puede atribuir a limitaciones del nuevo “modelo de integración económica”, sino a otro tipo de razones, financieras o políticas”.²⁰⁶

²⁰⁵ Mónica Gambrell, “NAFTA and Industrial Policy in Mexico”, en *Voices of Mexico*, No. 73, October-December 2005, pp. 55, 58.

²⁰⁶ Mónica Gambrell, “México y las economías asiáticas: industrialización, apertura y subcontratación internacional...”, pp. 436-440.

En gran medida el comercio internacional entre los tres países del TLCAN está a cargo de empresas transnacionales que producen y comercian en los tres países, y los vehículos automotores y la industria de autopartes representan el sector con mayor intercambio comercial regional en América del Norte y el que más se ha beneficiado con el Tratado. Lo grave es que dadas la dinámica y características del sector, no ha traído consigo una efectiva integración de las cadenas productivas intra e intersectoriales (estabilidad a las industrias siderúrgica y de plásticos y construcción de carreteras a gran velocidad por ejemplo), es decir, que la riqueza generada por el sector más beneficiado no ha tenido derrama en el resto de la economía mexicana y, por consiguiente, tampoco en la población.

Como no ha contribuido a que la economía mexicana no siga fragmentada entre un sector moderno que participa con éxito en la economía global, y el resto del aparato productivo sumido en el atraso y la incapacidad de competir en el propio mercado interno, el éxito del sector automotriz al amparo del TLCAN, sabe amargo y es representativo de que no basta asumir que originará espontáneamente oportunidades para elevar la productividad de la economía mexicana, más empleos y mejores salarios, además de que a quien más beneficia es a las grandes corporaciones multinacionales.

Las dos características relevantes del comercio trilateral en el marco del TLCAN son su concentración en los productos manufacturados y el intenso comercio celebrado por algunas industrias: maquinaria industrial, equipo eléctrico y automóviles. El predominio del comercio manufacturero en las transacciones trilaterales ha impulsado el comercio intraindustrial, sobre todo entre México y Estados Unidos.²⁰⁷

Se estima que casi el 50% de las exportaciones manufacturadas de México son canalizadas por empresas transnacionales ubicadas en las industrias del automóvil, las computadoras, los productos farmacéuticos y otros, así como una proporción

²⁰⁷ José Carlos Ramírez con la colaboración de Omar Zúñiga, “Los efectos del TLCAN sobre el comercio y la industria de México”, en Arturo Borja Tamayo (coord.), *Para Evaluar al TLCAN*, Porrúa, México, 2001, pp. 191-192. De conformidad con Alicia Puyana, las mayores posibilidades de expansión del intercambio intraindustrial se presentan en la maquinaria eléctrica y la electrónica, y en menor medida en los productos químicos; véase Alicia Puyana, “Evaluación del comercio intra-industria de México a partir del TLCAN”, en Rosa María Piñón Antillón (coord.), *La Economía Global: márgenes de maniobra ...*, p. 78.

comparable en el comercio de productos manufacturados de Estados Unidos a México.²⁰⁸

La estructura de las ventas mexicanas a Estados Unidos determina la estructura de las exportaciones totales y en cierta medida marca el contenido de las ventas a otros países: maquinaria y equipo eléctrico; vehículos automóviles, tractores; reactores nucleares, calderas, máquinas, aparatos; combustibles y aceites minerales; prendas y complementos de vestir.²⁰⁹

Los automóviles son el principal producto de exportación de México, junto con las autopartes y motores, los cuales se encuentran también dentro de los 10 principales productos exportados por el país. Desafortunadamente, las ramas automotrices, y otras de gran dinamismo como las electrónicas, se han mostrado poco interesadas, o sin ningún incentivo, en el desarrollo de proveedores nacionales.

Si bien el TLCAN afecta más el desempeño de unas empresas que el de otras, éste puede estar también condicionado por factores distintos al Tratado como la política de desregulación, las leyes de inversión extranjera, las estrategias de competitividad, la infraestructura instalada, que inciden para fomentar las alianzas tecnológicas, el otorgamiento de licencias, y otros determinantes del comercio intraindustrial e intraempresa.

La medición de los impactos industriales del TLCAN a través de las transformaciones experimentadas por las empresas transnacionales puede ser una herramienta útil. Dichas transformaciones no sólo se refieren a la conducta exportadora o a los aumentos en los niveles de inversión, sino también a los nuevos esquemas de localización y organización productiva. Los nuevos patrones de localización, observados principalmente en la industria automotriz y que datan de principios de los ochenta, han cobrado fuerza en las empresas productoras de bienes amparados por el TLCAN.²¹⁰

²⁰⁸ Citado en José Carlos Ramírez con la colaboración de Omar Zúñiga, *op. cit.*, p. 187.

²⁰⁹ Alicia Puyana, "Evaluación del comercio intra-industria de México ...", pp. 76, 78, 80, 89.

²¹⁰ José Carlos Ramírez con la colaboración de Omar Zúñiga, *op. cit.*, p. 187.

Así, las relaciones transnacionales en la industria automotriz en América del Norte se han modificado en las dos últimas décadas, debido a la preeminencia de la lógica del mercado internacional como organizador principal de la estructura económica global, por la aplicación *ad hoc* de las políticas económicas del Estado mexicano y por las estrategias corporativas de las empresas transnacionales, es decir, a una conjunción de aspectos económico-políticos de carácter nacional e internacional. La industria automotriz en la región, que hacia 1960 se organizó sobre bases nacionales, 30 años después, se encontraba ya en un proceso de integración bajo lineamientos bien determinados, rebasando el objetivo de atender los diversos mercados nacionales, y acompañado de un nivel de institucionalidad que ha profundizado las interacciones transnacionales, no sólo por los acuerdos de carácter internacional, sino por medio de coaliciones que inciden en los ámbitos económico, social y político.²¹¹

Donde el TLCAN ha tenido mayores consecuencias es sin duda en la industria de autopartes. La creciente competencia de productos importados ha obligado a las grandes empresas de autopartes a establecer alianzas y acuerdos tecnológicos en forma nunca antes vista. Entre 1997 y 1998, el 11% de los 118 proyectos de fusiones, adquisiciones y/o alianzas en la industria automotriz a nivel mundial se realizaron en México.²¹²

Asimismo, la inversión extranjera en la rama de autopartes representa el 40% del total de la producción en ese sector.²¹³

En México, el TLCAN ha permitido la consolidación de empresas exportadoras de motores de cuatro cilindros gracias al intenso comercio intraindustrial de autopartes y ensamble de autos celebrados entre los tres países. El vigoroso desempeño de esas empresas, que ha llevado al país a convertirse en el principal proveedor de esos motores a Estados Unidos, es parte de una estrategia regional impulsada por las “tres grandes” (GM, Chrysler y Ford) para convertir a México en un centro de consolidación que haga frente a la competencia japonesa. Esta estrategia ubica a México como ensamblador y

²¹¹ Elizabeth Gutiérrez Romero, “Los actores de la integración de la industria automotriz entre México y Estados Unidos”, en Edit Antal (ed.), *Nuevos Actores en América del Norte. Vol. 1 Seguridad, energía, economía y medio ambiente*, Centro de Investigaciones sobre América del Norte-UNAM, México, 2005, pp. 137, 139, 145.

²¹² José Carlos Ramírez con la colaboración de Omar Zúñiga, *op. cit.*, p. 200.

²¹³ Rosa María Piñón Antillón, “La Economía Global y Estados Unidos: márgenes de maniobra para México”, en Rosa María Piñón Antillón, (coord.), *La Economía Global: márgenes de maniobra ...*, p. 55.

fabricante de componentes de alta estandarización, mientras que a Canadá y a Estados Unidos como proveedores de tecnología y componentes de alto valor agregado.²¹⁴

Aún cabe preguntarse si es mejor para el país obtener mayores divisas al no regular las actividades de las industrias amparadas en el TLCAN o tener mayor control sobre su funcionamiento a costa de menores divisas. La respuesta será distinta para el caso mexicano que para los otros dos países y conviene elaborarla desde la perspectiva de los proveedores nacionales. De no hacerse así, no sólo no habrá empresas nacionales que regular sino que tampoco podrá justificarse la firma de un tratado como el TLCAN que sólo ha beneficiado a los grandes productores nacionales y sobre todo extranjeros al hacer que se incrementen las exportaciones de las economías industriales.

Lo anterior, si se considera también que el TLCAN ha traído un incremento absoluto en las IED entre estos tres países, pero éstas tienden a concentrarse entre las economías de Canadá y los Estados Unidos, la última como principal receptora de IED intraregional y México como la que menos recibe,²¹⁵ y que el Tratado ha ampliado la brecha económica entre estados sureños y estados del norte, en la medida en que la IED, las exportaciones, y el crecimiento económico en estos últimos han sido promovidos aún más por el proceso de integración económica.²¹⁶

En opinión de Gilpin, el TLCAN ha beneficiado a la industria automovilística estadounidense y a otras industrias protegidas, pero la economía en su conjunto hubiera ganado más si se hubiera continuado impulsando la liberalización de comercio multilateral. Desde su punto de vista, no es fácil creer que ha beneficiado a los consumidores de Estados Unidos como un todo, o si fue más benéfico para Canadá o para México que la liberalización del comercio multilateral.²¹⁷

²¹⁴ José Carlos Ramírez con la colaboración de Omar Zúñiga, *op. cit.*, p. 186.

²¹⁵ Arturo Borja Tamayo, "El TLCAN y la inversión extranjera directa: el nuevo escenario", en Arturo Borja Tamayo, *Para Evaluar al TLCAN...*, p. 293.

²¹⁶ Véase Rafael Tamayo Flores "Integración económica en Norteamérica y desempeño económico local: ¿Qué ha ocurrido en las regiones mexicanas rezagadas", en Arturo Borja Tamayo, *Para Evaluar al TLCAN ...*, pp. 311-353, e Isidro Morales, "NAFTA: the institutionalisation of economic openness and the configuration of Mexican geo-economic spaces", *Third World Quarterly*, Vol. 20, No. 5, October 1999, pp. 971-993.

²¹⁷ Robert Gilpin, *op. cit.*, p. 247.

El TLCAN brindó las condiciones para proteger la producción automotriz en América del Norte, por medio de las reglas de origen, lo que limita la entrada a este mercado regional a los productos automotrices de origen europeo y asiático. Tan es así que las redes de subcontratación en América del Norte, parte esencial de la economía regional para importar insumos y exportar productos finales bajo las preferencias arancelarias del TLCAN, obstaculizan la intención de México de que sus empresas combinen insumos o productos de un bloque regional con los de otros bloques regionales, por ejemplo la Unión Europea, ya que a partir de enero de 2001 se restringe la subcontratación internacional al ámbito del bloque comercial norteamericano.²¹⁸

La protección a la industria automotriz había estado presente, de manera separada, en las políticas gubernamentales de Canadá, Estados Unidos y México desde la década de los sesenta, pero ahora tal blindaje es más fuerte y a nivel de la región entera.

Mediante el comercio y la inversión bajo el Acuerdo Automotriz de 1965, Estados Unidos y Canadá impulsaron la integración de sus industrias nacionales para formar un mercado uniforme e incluso más homogéneo en el rubro.²¹⁹

En cuanto a México, sus políticas gubernamentales desde 1962 hasta finales de los ochenta promovieron y protegieron esta industria, a la vez que las empresas transnacionales buscaron influir y moldear esas políticas. Las empresas automotrices estadounidenses decidieron establecerse en un país de industrialización media como México al tener como objetivos impedir o limitar el acceso al mercado local a otras empresas como parte de una estrategia oligopólica basada en las ventajas tecnológicas y financieras que tenían que cambiaría después para enfrentar un entorno competitivo más intenso que las llevó a buscar menores costos de producción y a la integración más eficiente de sus actividades en el contexto internacional.²²⁰

Para este sector, el TLCAN proveyó garantías esenciales a México en los mercados de Estados Unidos y Canadá. En ausencia del Tratado hubiese habido un riesgo real de que el gobierno de Estados Unidos, bajo presión de los sindicatos y de los productores de

²¹⁸ Mónica Gambrill, “La subcontratación internacional: el TLCUEM frente al TLCAN”, en Rosa María Piñón Antillón (coord.), *La Economía Global: márgenes de maniobra...*, pp. 99-100, 111.

²¹⁹ Heinz G. Preusse, *op. cit.*, p. 103.

²²⁰ Elizabeth Gutiérrez Romero, *op. cit.*, pp. 139, 141.

autopartes, pudiera haber tomado medidas para evitar déficit comerciales dados los incrementos de carros mexicanos importados y su tendencia natural a proteger a las industrias en sectores que enfrentan déficit comercial. El TLCAN aseguró la continuidad en los flujos de inversión hacia el sector automotriz mexicano, no obstante el declive de la demanda interna que siguió a la crisis del peso que comenzó en diciembre de 1994.²²¹

Como señala Gilpin, con el TLCAN la regionalización de servicios y producción se ha acelerado fundamentalmente en el sector automovilístico, electrónico y de textiles.²²²

En la industria de textiles y confecciones, México ha importado la estructura de la protección estadounidense. México se ha convertido en un exportador neto de confecciones a Estados Unidos, pero no al resto del mundo, a la vez que es un gran importador de textiles estadounidenses.

3.4.2.4. Posible integración de un mercado en materia de energía

Es bien sabido que las relaciones energéticas internacionales siempre han estado marcadas por la cooperación y el conflicto, en donde han predominado los criterios comerciales, en parte porque los actores privados van incrementando su influencia en el comercio y las políticas energéticas de diversos Estados.

El conflicto en las relaciones energéticas internacionales tiene su origen en la propiedad del recurso energético y en las modalidades de distribución de la renta petrolera. El petróleo es el producto básico más importante para la economía mundial, pues mueve a la industria, los transportes que conducen las mercancías a los mercados de consumo, y es la energía que hace funcionar las comodidades domésticas de un tercio de la población del planeta.

Las naciones altamente consumidoras de petróleo, las más desarrolladas industrial y tecnológicamente, han procurado mantener el abastecimiento constante, permanente y abundante del recurso aplicando diferentes políticas que van desde la negociación con

²²¹ José Luis Valdés Ugalde, *op. cit.*, p. 68.

²²² Robert Gilpin, *op. cit.*, p. 245.

los países petroleros, hasta la presión diplomática o la agresión militar a los gobiernos de los países petroleros.

Entre las naciones desarrolladas nació la necesidad de cooperar para revertir el control del mercado por parte del cartel de productores reunidos en la OPEP. La cooperación no fue en el sentido de abordar el diseño de un sistema energético mundial con beneficios tanto para productores y consumidores, sino la creación de un organismo internacional que vigilara la evolución del mercado y promoviera políticas de eficiencia energética entre los consumidores. La AIE nació para favorecer las políticas de abastecimiento de los consumidores y enfrentar las políticas energéticas de la OPEP.

Saber cuál es la política de la OPEP es fundamental para analizar el mercado del petróleo: por una parte, porque a corto plazo es una variable clave de determinación del precio, y por otra, porque a medio y largo plazo, “el precio objetivo de la OPEP” es una variable muy importante del ciclo inversor que determina los aumentos de la capacidad instalada.²²³

Así, la cooperación entre los consumidores se ha enfrentado a la cooperación entre los productores, enfrentamiento que se ha dado en varios frentes. En el ámbito de las relaciones económicas el precio resulta pernicioso en tanto que provoca presiones inflacionarias en la economía mundial y graves desequilibrios en el comercio internacional como ejemplos más destacados.

Los acuerdos de cooperación energética cumplen no sólo objetivos comerciales, sino que también tienen usos y alcances geopolíticos y sociales. La lucha de intereses en el comercio mundial de petróleo ha fomentado el conflicto político entre productores y consumidores. La intervención del Estado en los asuntos de la industria petrolera es igualmente protagónica en las naciones productoras como en las naciones altamente consumidoras. En ambos grupos, la presencia del Estado como un actor fundamental ha determinado que el petróleo sea considerado un factor de la seguridad nacional.

²²³ Pedro Antonio Merino García, “La OPEP en el siglo XXI. Capacidad de respuesta ante los cambios registrados en el mercado en los últimos años”, en *Vanguardia Dossier. ¿Un mundo sin petróleo?*, No. 18, Enero-Marzo 2006, p. 85.

En las naciones desarrolladas la presencia del Estado no sólo se debe a la regulación que éste hace del mercado interno de energía (costo de producción y precio de venta), además, se encarga de garantizar por cualquier mecanismo el suministro permanente (tanto en tiempos de paz como de guerra), abundante (siempre superior al crecimiento de la demanda interna) y constante (sin interrupciones coyunturales) del energético porque de ello dependen muchas cosas.

En la competencia económica global de Estados Unidos frente a la Unión Europea y Japón, la industria petrolera es uno de los factores fundamentales. Es por ello que en la estrategia de reafirmación hegemónica de Estados Unidos, la ASPAN y el ALCA incluyen las relaciones energéticas. Se buscan mercados de energía regionales abiertos a la participación privada, con nuevas reglas tanto para la producción como para el consumo.

Las disposiciones en energía en el TLCAN

La energía ha sido por mucho tiempo un punto de desacuerdo entre las naciones de América del Norte. Estados Unidos ha representado un mercado de gran demanda para México y Canadá que están dotados de grandes suministros energéticos.

La nacionalización de la industria mexicana del petróleo se ha constituido en uno de los grandes eventos que han marcado la historia del país, no sin justificación ya que significó un punto de inflexión en los esfuerzos mexicanos por hacer cumplir las disposiciones del Artículo 27 de la Constitución de 1917. Las empresas extranjeras y los gobiernos que pedían protección para éstas se empeñaban en irrespetar las nuevas leyes, y no sólo en lo que tocaba al sector petrolero, sino que se trasladaba a cualquier tipo de actividad y propiedad que consideraban se viese afectada por éstas, ya que acababan con los privilegios y prerrogativas que Porfirio Díaz había concedido al capital extranjero durante sus más de treinta años de Dictadura. Los años de la Revolución Mexicana, con sus múltiples facetas y consecuencias, al parecer no hicieron sino exacerbar la ansiedad de las empresas y de los gobiernos extranjeros por asentar los favores, que sentían derechos, en riesgo. Desde el 20 de noviembre 1910 hasta el 18 de marzo de 1938, cuando se cumplieron los peores temores de las empresas que tenían

inversiones en México, no había transcurrido un solo día sin que las presiones para salvaguardarlas no se hayan hecho sentir en el país.

La garantía del control nacional sobre el sector petrolero estipulada en el Artículo 27 de la Constitución mexicana está reflejada en el TLCAN, aunque con matizaciones. Previo a la conclusión de las negociaciones del Tratado, PEMEX sufrió grandes reestructuraciones como empresa estatal y diversas ramas pasaron de ser petroquímica básica a petroquímica secundaria, y esta última sí que está incluida en el TLCAN. En los círculos políticos y empresariales de Estados Unidos se aceptó, desde entonces hasta finales de los noventa aproximadamente, la idea de que la privatización de la industria energética de México ocurriría “por la puerta trasera”, sin embargo como constataremos más adelante, ya no se conforman con eso y ahora pretenden una reforma del sector en toda regla.

El Capítulo 6 del Tratado establece las reglas del juego para el sector de la energía. En términos de aplicabilidad, el capítulo cubre uranio, agua pesada, carbón y derivados, lignito, petróleo y derivados, y electricidad. Aunque no formalmente a la manera del capítulo sobre agricultura en donde existen en tres acuerdos bilaterales, el capítulo 6 establece regímenes separados para el comercio México-Estados Unidos/Canadá y el comercio Canadá-Estados Unidos considerando barreras arancelarias y no arancelarias, tratamiento nacional, cláusulas de seguridad (sólo válidas para Estados Unidos y Canadá), y restricciones a monopolios (cada parte mantiene el derecho de autorizar y mantener actividades de monopolio en lo interno, pero se compromete a tomar las acciones pertinentes para evitar conductas anticompetitivas en los negocios y con ello alentar los objetivos de libre comercio del Tratado).

El TLCAN incorporó las disposiciones del acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá en vigor desde 1989, en el cual Estados Unidos logró garantías de suministro petrolero de su vecino del norte, uno de los aspectos más importantes de este Acuerdo, al lado del acceso no discriminatorio de los combustibles canadienses para los consumidores de Estados Unidos, así como el acceso al mercado estadounidense de las exportaciones canadienses de energía.

Las provisiones centrales pertinentes a México se encuentran en los Anexos 602.3 y 603.6. En el primero, el gobierno de México se reserva su derecho del control exclusivo sobre la exploración, explotación, refinación, procesamiento, transporte, almacenamiento, distribución, y comercio exterior de petróleo, productos petroleros, y derivados en su territorio nacional. Este anexo también excluye la aplicabilidad de las provisiones de los capítulos de Inversión y Servicios a estas actividades. La liberalización no fue obligatoria en el Tratado y la única mención a ella aparece en el párrafo 3 en el cual a cada parte del Tratado se le demanda permitir a los consumidores finales, suministradores y empresas estatales, bajo leyes nacionales, negociar contratos de suministro de gas natural y petroquímicos. Mientras estos contratos están sujetos a aprobación regulatoria, no está claro si estos procesos deben ser administrados en una manera consistente con los requisitos TLCAN. En otras palabras, no se establece derogación explícita, y las implicaciones de esto son oscuras. El Anexo 603.6 permite al gobierno de México restringir la concesión de las licencias de exportación para el comercio exterior en combustibles minerales y aceites minerales.²²⁴

Así, como la Constitución de México no permite que empresas distintas a PEMEX exploten los recursos de hidrocarburos, la participación privada ocurre por medio de la contratación de servicios en muchas de las actividades requeridas como la perforación de nuevos pozos y la adquisición de información sísmica.

Los contratos de servicios múltiples en México han permitido crear oportunidades de inversión privada en los campos de gas en zonas costeras; y han permitido que las empresas contratistas reciban pagos relacionados con sus servicios en tanto PEMEX mantiene el control de la producción y de los activos al final del período de contratación. PEMEX también ha subcontratado servicios como la generación y compresión de nitrógeno. Esa dependencia de las empresas de servicio crea un aura de falta de control soberano sobre las actividades de producción y una privatización encubierta.²²⁵

²²⁴ Eric Miller, *The Outlier Sectors: Areas of Non-Free Trade in the North American Free Trade Agreement*, INTAL/ITD/STA-Inter American Development Bank, Washington D.C., Working Paper 10, July 2002, pp. 17-18.

²²⁵ Mariano E. Gurfinkel, "México y Venezuela y sus hidrocarburos", en *Vanguardia Dossier. ¿Un mundo sin petróleo?*, No. 18, Enero-Marzo 2006, p. 63.

A pesar de lo anterior; de que desde mediados de los ochenta el sector energético mexicano ha venido poniendo en vigor una serie de políticas tendientes a la desregulación, con un claro repliegue de la participación del Estado; que desde la era TLCAN el gobierno mexicano ha adoptado una serie de políticas con el propósito de aumentar la competencia y abrir la participación al capital privado (con transformaciones tales como cambios regulatorios en las industrias de gas natural y electricidad, e incluso la reinterpretación de conceptos constitucionales en el sector, productos estratégicos y servicios públicos); y de que, de hecho, el TLCAN ha sido definitivo en el proceso de desregulación de la industria mexicana del gas natural, no son pocos los que aseveran que el sector energético sigue “protegido”.²²⁶ La prensa internacional, especializada y no especializada, la comunidad de negocios y prestigiados académicos no quitan el dedo del renglón en cuanto a la “pertinencia”, y urgencia, de la privatización en el caso mexicano.

Cuando Canadá y Estados Unidos negociaron su acuerdo de libre comercio, las políticas nacionalistas canadienses en el sector petrolero habían sido en gran parte abandonadas. Cabe recordar que aunque Canadá buscó asegurar un mayor control nacional en su industria petrolera, sus políticas nunca fueron de tan largo alcance como las mexicanas, y fueron instrumentadas con la oposición de su provincia petrolera más importante, Alberta.

Algunas de las vías por las que Canadá buscó imponer tal control y mitigar los efectos de los cambios en los precios de petróleo, fue la adopción de un esquema de precios escalonado así como la imposición de impuestos especiales a la exportación y para “canadienizar” la industria.²²⁷

No obstante, las principales provisiones del capítulo 9 de su Acuerdo con respecto a la energía reflejaron de cierta forma políticas pasadas. Por ejemplo, el Artículo 902 prohibió el uso de precios mínimos de importación; el Artículo 903 prohibió la adopción de impuestos de exportación discriminatorios; el Artículo 904 prohibió

²²⁶ Rosío Vargas Suárez, “¿Un mercado energético para América del Norte?”, en Mónica Gambrell (coord.), *La Globalización y sus manifestaciones en América del Norte*, Centro de Investigaciones sobre América del Norte-UNAM, México, 2002, pp. 380-381, 392-393.

²²⁷ Véase Robert N. McRae, “The Emergence of North American Energy Trade Without Barriers”, en Stephen J. Randall and Herman W. Konrad (eds.), *NAFTA in Transition*, University of Calgary Press, Calgary, 1995, pp. 83-86.

recurrir a ciertas excepciones del GATT; y el Artículo 907 impuso una estricta interpretación de “seguridad nacional” en el sector de la energía”. Durante las negociaciones del TLCAN, Canadá y Estados Unidos acordaron seguir adelante con las provisiones de su acuerdo anterior casi enteramente, al tiempo que la apertura de sus sectores energéticos fue reconfirmada.²²⁸

Las características del mercado de la energía en América del Norte

Si bien no es posible hablar de un mercado energético de América del Norte en sentido estricto, está en marcha un proceso de integración trilateral en la materia. Ciertamente, la mayor interrelación ocurre entre Estados Unidos y Canadá con un comercio de mayores volúmenes y más diversificado. Con México el aspecto fundamental en la relación sigue siendo el petróleo, pero todo apunta a un comercio mayor, sobre todo de gas natural, aunque también de electricidad.

Entre las particularidades de la integración del mercado energético de América del Norte pueden destacarse las siguientes:²²⁹

Canadá, Estados Unidos y México consumen y producen más energía que el resto de los países de América Latina juntos. De los tres, Estados Unidos consume más energía de la que produce en tanto que Canadá y México son exportadores netos de energía. Estados Unidos es importador neto de petróleo y es también un importante productor de petróleo en el campo internacional. Su mercado ejerce una influencia determinante en la producción de sus dos vecinos quienes están entre sus principales abastecedores de petróleo. Otro indicador de su influencia se puede constatar con la existencia de un cierto proceso de integración física (infraestructura) en las fronteras norte y sur en intercambios de electricidad y gas natural.

El proceso se ha acelerado entre los tres países desde los años ochenta, debido al incremento en los flujos energéticos de comercio, inversiones e información. Se parte de

²²⁸ Eric Miller, *op. cit.*, p. 18.

²²⁹ Con base en el trabajo de Rosío Vargas Suárez, *op. cit.*, pp. 375-377.

la idea de que los procesos de liberalización y privatización si bien obedecen al enfoque del libre mercado, al proceso de globalización y al cambio tecnológico, sin duda, han tenido como un importante catalizador al TLCAN en materia de desregulación nacional, sobre todo en el caso de México.

En este sentido se han cumplido los pronósticos que se hicieron antes de que el TLCAN entrara en vigor:

“NAFTA could be seen as providing a lever to prise open the Mexican energy sector over time in a way that would lead to greater and more efficient integration of North American energy flows”.²³⁰

El proceso de integración es diferenciado ya que Estados Unidos tiene un fuerte y añejo proceso de integración con Canadá,²³¹ en tanto que con México el proceso de integración energética en su modalidad más reciente, se empieza a caracterizar porque forma parte de la institucionalización de la relación.

El proceso de integración está encabezado por los grandes capitales privados que en no pocas ocasiones operan en formas de consorcio, asociándose con los capitales nacionales. Lo anterior no significa que no existan intereses de seguridad y geopolíticos para Estados Unidos, sino más bien, que en virtud de la globalización, de las actuales condiciones del mercado petrolero internacional y las características de las industrias energéticas internacionales, este aspecto sube o no su perfil; el factor poder y la noción

²³⁰ Citado en Robert N. McRae, *op. cit.*, p. 91, de un trabajo publicado por The Fraser Institute, Vancouver, en 1993.

²³¹ Durante los últimos 17 años, el mercado energético canadiense ha dado pasos importantes hacia la integración plena con el mercado estadounidense, pasos que han ido acompañados de transformaciones significativas en la estructura y propiedad del sector. La demanda de energía del mercado de Estados Unidos, la participación de empresas estadounidenses como propietarias parciales de plantas de producción y distribución canadienses, la interconexión de las redes de distribución y las restricciones impuestas a los reguladores por un mercado abierto, todo ello, ha determinado el rumbo de las estrategias de desarrollo de los recursos energéticos del eje norte-sur (Canadá-Estados Unidos). Las fusiones y adquisiciones han sido las formas más efectivas para integrar los mercados energéticos de ambos países con alta productividad pero a costa de la pérdida de control de las empresas canadienses que se han concentrado en actividades convencionales, en tanto que las empresas de propiedad extranjera o con mayoría de capital extranjero están más involucradas en la exploración y el transporte, y en aquellos segmentos de la producción que exigen tecnología intensiva. Dado que las provincias son más proclives a seguir sus propias estrategias de optimización, centradas en sus intereses, y en detrimento de los intercambios interprovinciales, subyace la pregunta de si esta situación podría afectar el pacto federal canadiense. Véase Philippe Faucher y Sarah Myriam Martin-Brûlé, “Las implicaciones para Canadá de la integración regional de los mercados energéticos”, *Foro Internacional*, Vol. XLIV, No. 2, Abril-Junio 2004, pp. 229-246.

de seguridad siguen estando entre los objetivos estratégicos de corto y largo plazo de los Estados (sobre todo de Estados Unidos, y actualmente de manera prominente).

Tanto Canadá como México compiten por mantener su participación en el mercado petrolero estadounidense, además, ambos colaboran con las demandas de la economía estadounidense abriendo o cerrando válvulas en función de la coyuntura del mercado internacional. Desde finales de la década de los noventa se han acompañado a la diplomacia petrolera estadounidense, la que ha buscado, sobre todo en México, a un aliado para que el resto de los productores eleven su plataforma de producción. La industria del gas natural en América del Norte muestra una clara tendencia hacia la integración del mercado regional.

Entre el petróleo, el gas natural y la electricidad, sólo el segundo energético muestra intercambios trilaterales, ya que hay una serie de ductos entre Canadá y Estados Unidos²³² y existe un proceso de triangulación del gas natural que sale de Alberta, llega a Texas, y abastece al mercado del norte de México. El TLCAN ha sido importante en la integración de México al mercado regional. La frontera México-Estados Unidos se ha vuelto un punto crucial para la integración del mercado de América del Norte y, pese a la distancia, han existido ventas de gas canadiense a México por medio de las empresas texanas que compran gas natural de Canadá. Las importaciones que hace México se realizan en ciertas zonas fronterizas no conectadas al sistema nacional de ductos y existen 7 puntos de interconexión en diferentes sitios de la frontera con Estados Unidos, lo cual permite vislumbrar la existencia de un proceso de integración creciente con la industria gasera de Estados Unidos, sobre todo con la de Texas.²³³

Los procesos de liberalización y desregulación se asemejan en los tres países tanto en la industria del gas natural como en la eléctrica, introduciendo aspectos como el acceso a terceros y la modalidad de productor independiente o productor externo. Las

²³² Entre los principales gasoductos que unen a Canadá y a Estados Unidos están: 1) the Alliance Pipeline, el cual corre del Canadá Occidental al área de Chicago; 2) el gasoducto Milenio que reemplazará al Columbia e irá del lago Eire (sur de Nueva York) a Werchester County; 3) el gasoducto Nova que se desplaza hacia Chicago; 4) el Transcanada que va al Medio Oeste estadounidense; y 5) el gasoducto Maritimes y Northesth que corre del campo gasero de Sable Island de Nueva Escocia a los mercados de Nueva Escocia y Nueva Inglaterra.

²³³ Rosío Vargas Suárez, *op. cit.*, pp. 385-388, 393.

especificidades y los actores que se incorporan son distintos, por lo que cada país aplica la reforma de acuerdo con sus particularidades y sus diferencias en el sector energético.

El fortalecimiento de la integración en estos tres países en materia energética puede convertirse más que nunca en una realidad. La estrategia es parte de un proyecto más amplio que pretende integrar también a América Latina en un proyecto hemisférico encabezado por Estados Unidos. De ahí el aliento a los procesos de privatización, liberalización, desregulación y a la concertación de acuerdos bilaterales o regionales. No obstante, es posible que en la dimensión hemisférica se encuentren aún más límites que en la trinacional dada la asimetría en las dimensiones de los sistemas, una historia y una cultura política distintas, amén de que el energético sigue siendo un sector estratégico y de que por ello siguen existiendo aspectos relacionados con nociones de seguridad, sobre todo en materia petrolera. Otro elemento más serán las diferencias mismas en los sistemas energéticos entre los países, que en ciertos casos llevan a la complementariedad pero en otros la dificultan.

El mercado energético Estados Unidos-Canadá

Canadá está comprometido con mercados energéticos eficientes, inversión abierta y libre comercio en este sector. El marco constitucional y las políticas en que el sector energético canadiense opera hacen que esté mucho más abierto a la influencia estadounidense que el sector energético mexicano.

El comercio de energía entre Estados Unidos y Canadá es muy importante para ambos países. Para el primero, las exportaciones canadienses representan un componente fundamental de su seguridad energética, mientras para Canadá, estas ventas representan una porción importante de sus ingresos por este rubro que se dirigen a varios sectores clave de su economía.²³⁴

Las exportaciones netas, en valor y cantidad, de energéticos de Canadá a Estados Unidos han mostrado fuertes tendencias al alza desde los años setenta, pero aún más desde 1989. De hecho, el significativo crecimiento en la década de los noventa de la

²³⁴ Mel Kliman, “Comercio de energéticos entre Canadá y Estados Unidos: historia reciente, política actual y posibilidades a futuro”, en Edit Antal, *op. cit.*, p. 35.

exportación de energéticos a Estados Unidos,²³⁵ superó con mucho las expectativas canadienses.

Canadá es actualmente el mayor proveedor de petróleo de Estados Unidos, exportando más de la mitad de su producción. Más de la mitad de su producción de gas también se exporta a Estados Unidos. En el comercio bilateral de carbón, Canadá es importador neto. El comercio de electricidad entre ambos países también es muy relevante, con numerosas conexiones de redes entre los dos países. Canadá también exporta uranio a Estados Unidos.²³⁶

“... United States has become very dependant on Canadian energy, and not only oil and gas, but also uranium and hydroelectric power... Canada supplies much of the United States’ natural gas imports, all of its hydroelectric imports, and a third of its uranium”.²³⁷

Y considerando todo lo anterior, incluso es posible prever un mayor crecimiento de las exportaciones canadienses de energéticos a Estados Unidos, aunque este no vaya a ser un proceso exento de grandes dificultades.

Las vastas arenas bituminosas canadienses, otrora considerado un medio experimental demasiado costoso de extracción, ahora brindan una nueva fuente viable de energía que atrae una corriente constante de inversiones multimillonarias en dólares e interés por parte de países como China, y han impulsado a Canadá al segundo lugar mundial en términos de reservas probadas. Se proyecta que la producción de los campos de arenas bituminosas llegue a 2 millones de barriles diarios en 2010.²³⁸

El impacto ambiental de una elevada explotación de las reservas de hidrocarburos, como se tiene planeado, el impacto social de la inversión en infraestructura y el resurgimiento de viejas actitudes relativas a la seguridad de los energéticos por parte de la sociedad canadiense podrían generar tensiones políticas que constreñirían la respuesta

²³⁵ Véase Paul G. Bradley and G. Campell Watkins, *Canada and the U.S.: A Seamless Energy Border?*, C.D. Howe Institute, Toronto, April 2003, 32 pp.

²³⁶ Mel Kliman, *op. cit.*, pp. 36-37.

²³⁷ Jean Charest, “Canada and the US. Change and continuity”, *International Journal*, Vol. LX, No. 2, Spring 2005, p. 322.

²³⁸ *Construcción de una comunidad de América del Norte*, Informe de un Grupo Independiente de Trabajo Patrocinado por el Council on Foreign Relations, el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales y el Canadian Council of Chief Executives, Mayo de 2005, p. 27.

de Canadá como proveedor y afectarían la relación con Washington, en la parcela energética y en otras.

Para comprender este potencial de tensión política, cabe recordar que las provincias de Canadá poseen los recursos naturales que se encuentran al interior de sus fronteras, por lo que el gobierno de cada una determina las reglas de la explotación y el desarrollo de los recursos naturales, y regula tanto el intercambio como el comercio internos de energéticos, lo cual incluye el precio al público y las políticas sobre impacto ambiental. El gobierno federal tiene la responsabilidad de regular el intercambio interprovincial e internacional en materia de energía y posee los recursos de los territorios del norte (los que no forman parte de las provincias), así como los recursos extracontinentales dentro de las fronteras canadienses, lo cual incluye la jurisdicción sobre el impacto ambiental transfronterizo y sobre las conexiones internacionales a través de ductos y redes eléctricas. Las excepciones a esta distribución de poderes son que el gobierno federal tiene jurisdicción exclusiva sobre las políticas relativas a la energía nuclear y a la explotación del uranio, así como el manejo de los recursos petrolíferos y gasíferos extracontinentales del Atlántico en conjunción con las provincias de Nueva Escocia y Terranova.²³⁹

Bajo este marco constitucional, ha habido cambios drásticos en la política energética canadiense desde el fin de la segunda guerra mundial. Desde este periodo hasta la crisis de la OPEP, se favoreció al productor para que desarrollara las industrias petrolera y gasífera; desde la crisis de 1973 hasta mediados de los ochenta se dio respuesta directa a la carestía de energéticos, como en todo el mundo, para hacer frente a los elevados precios internacionales de los energéticos; desde mediados de los ochenta hasta principios de los noventa se vivió un auge de la liberalización ya que la política de Trudeau provocó fuertes desacuerdos entre el gobierno federal y las provincias, en particular Alberta, y serios problemas fiscales y económicos que condujeron a que no pudiera sostenerse una política de carácter nacionalista y se abandonara a favor de un enfoque regido por el mercado, que aunque sigue desarrollándose, comenzó a imprimir un énfasis en el medio ambiente y la sustentabilidad que continúa en la actualidad.

²³⁹ Aaron Roth, "Oil, the State and NAFTA. Is Canadian Oil Up for Grabs?", en *Voices of Mexico*, No. 60, July-September 2002, pp. 67-68; y Mel Kliman, *op. cit.*, p. 40.

La adhesión de Canadá al Protocolo de Kyoto, los problemas relativos a la distribución de los ingresos por las ventas de petróleo y gas en las relaciones canadienses provinciales-federales, y el futuro de la importancia estratégica de los recursos energéticos de Alberta, incluidas las arenas bituminosas, son sólo algunas de las cuestiones, no desconectadas entre sí, a las que habrá que prestar la debida atención cuando se traten de observar las posibilidades de una mayor integración de los mercados energéticos de Canadá y Estados Unidos.

La Política Energética Estadounidense

Desde finales de la segunda guerra mundial, los presidentes estadounidenses han adoptado políticas energéticas nacionales cuya dirección proviene de metas más amplias como la fortaleza de la economía, la calidad del medio ambiente, la seguridad nacional y la política exterior.

La historia parece demostrar también que la política energética estadounidense carece de una coherencia de conjunto, como muchas de sus políticas, dadas las dificultades del sistema de pesos y contrapesos, y en particular por la capacidad de los grupos de interés de hacer valer sus demandas a través del cabildeo. El papel del Estado en la política energética estadounidense es complejo y a primera vista podría parecer de bajo perfil, dado su enfoque predominante de economía de mercado. No obstante, el Estado ha apoyado a las compañías petroleras estadounidenses, a las que alienta a invertir en el exterior, exime de ciertos impuestos, y deliberadamente les permite que ignoren la ley antimonopolios para su desempeño en el extranjero. En tiempos de paz, las compañías llevan el liderazgo diplomático en los países donde tienen negocios. En situaciones de conflicto están detrás del Estado, que abandera sus intereses frente a otros Estados.²⁴⁰

El Estado ha venido redefiniendo su papel con las reformas de los años ochenta y noventa que se pusieron en marcha para desregular, privatizar y liberalizar las industrias eléctrica y de gas natural. A nivel internacional ese tipo de reformas se legitiman con la promoción de las bondades del mercado por parte del Estado a través de acuerdos para

²⁴⁰ Rosío Vargas, *La política energética estadounidense: ¿asunto de seguridad o de mercado?*, Centro de Investigaciones sobre América del Norte-UNAM, México, 2005, pp. 177-178.

conseguir apertura de mercados para sus empresas y facilidades de inversión; y a través del desaliento de la inversión estatal de las naciones productoras de hidrocarburos para que esos espacios sean ocupados por empresas extranjeras vía prescripciones macroeconómicas y lineamientos de política de organismos financieros internacionales.

Pero mientras las deficiencias del mercado están generando problemas para la industria eléctrica (entre ellas la oportunidad para la especulación de las empresas), la corrupción y la cooptación de líderes y políticos de otros países para que abran sus industrias nacionales a las grandes corporaciones petroleras le han dado operatividad y flexibilidad a la industria petrolera de Estados Unidos, tanto internamente como en el extranjero, es decir, son factores que se han usado como una manera de resolver los problemas estructurales de la industria petrolera estadounidense.²⁴¹

Entre los obstáculos para los proyectos de largo plazo en el sector energético estadounidense se cuentan el aprecio por el mercado, la eficiencia y la maximización de beneficios, el rechazo a la intervención gubernamental y a la planeación, así como el sistema político mismo que permite que un proyecto ya aprobado por el Congreso sea modificado o incluso desmantelado por la administración en curso. También puede haber políticas que no se lleven a cabo, pese a gozar del apoyo del Ejecutivo y/o del Legislativo debido a los conflictos entre distintos grupos de interés o porque estos grupos tengan objetivos políticos contradictorios.

Quizá más que en ningún otro ámbito, en el sector energético el mercado ha demostrado ser inmediatista, y su lógica no corresponde con aquellos bienes con largos periodos de maduración y de baja rentabilidad. Los operadores privados, deseosos de aprovechar las oportunidades de corto plazo y preocupados por minimizar los riesgos, suelen prestar poca atención a las necesidades colectivas.

Sin embargo, los mercados de energéticos no pueden dejarse desregulados y se requiere de algún tipo de política que compense sus fallas. Aunque la distribución se ponga en manos del sector privado, los clientes siempre culparán al gobierno por cualquier problema de abasto que se presente, y lo mismo ocurrirá en el caso de un alza súbita de

²⁴¹ *Ibidem*, pp. 181-182.

los precios. Por tanto, se necesita cierta protección colectiva de los suministros y de la estabilidad de los precios.²⁴²

La gran influencia de los grupos de interés puede contrarrestar propuestas como la de los principios de eficiencia económica e incluso las negociaciones internacionales. Los intentos para reducir las importaciones petroleras como una política nacional son una farsa porque atentarían contra grupos económicos específicos como las grandes corporaciones petroleras que son las que compran el petróleo del exterior, por lo que no es congruente que los lleven a cabo considerando el poder que tienen los grupos afectados.

El Congreso está ahora más preparado que en los años setenta para lidiar con los asuntos energéticos, tiene unidades especializadas, expertos y agencias de apoyo externo en la materia. Su poder es y seguirá siendo muy grande.

El sector energético estadounidense atraviesa por una situación difícil, sobre todo en lo que se refiere a su industria petrolera. El problema más agudo es la merma en las reservas petroleras, la caída de la producción, de la productividad por pozo perforado y los altos costos de producción que tienen una tendencia irreversible. La producción llegó a su máximo y ahora va en picada, el grado de respuesta es limitado, incluso elevando los precios del hidrocarburo, las virtudes de las técnicas de recuperación mejoradas aplicadas en Alaska y las tierras federales, o bien mediante la explotación de las aguas profundas y ultraprofundas en el Golfo de México. Además, han existido políticas para reducir el consumo, pero sin mucho éxito.²⁴³

En 2005 las importaciones netas de petróleo significarán el 58% del total del suministro requerido por Estados Unidos. Las previsiones del Departamento de Energía señalan que el porcentaje de las importaciones se mantendrá en esos niveles hasta 2010, para después incrementarse hasta el 65% en 2020 y situarse cerca del 70% en 2025. La cifra de reservas probadas refleja un preocupante descenso del 17% respecto a las inventariadas en 1990, por lo que no hay duda de que las reservas probadas de petróleo

²⁴² Philippe Faucher y Sarah Myriam Martin-Brûlé, *op. cit.*, p. 241.

²⁴³ Rosío Vargas, *La política energética estadounidense...*, pp. 175-176.

de los campos de Alaska resultan de vital importancia para Estados Unidos, pero mucho más importantes son los recursos por descubrir.²⁴⁴

Para minimizar los riesgos de cualquier posible interrupción, el Estado busca abastecer a través de fuentes seguras y diversas, desarrollando potenciales petroleros y gaseros en nuevas regiones promisorias, consolidando y buscando la apertura a las inversiones estadounidenses en los sectores energéticos de otras naciones que puedan soportar aumentos en la producción y en la capacidad de producción.

El protagonismo del Estado bajo la administración de George W. Bush es muy alto, el reposicionamiento de la agenda petrolera en el orden de prioridades de la actual administración republicana es un hecho y se debe en parte a que la industria energética ha recobrado su relevancia y a que varios miembros del gabinete mantienen fuertes vínculos con o han sido parte de empresas de este sector y que se han constituido en grupos de interés que participaron en la elaboración de la propuesta energética de Bush, a través de la cual han filtrado sus demandas y preferencias.

El Estado está interviniendo fuertemente en materia de seguridad y en relación con la política petrolera internacional, sin mermar el papel del mercado ni el liderazgo económico y productivo del capital privado. El desempeño del Estado refleja una alta dosis de pragmatismo en el manejo de la estrategia energética, que se acompaña de objetivos geopolíticos y hegemónicos con miras a preservar la unipolaridad estadounidense en el contexto internacional.

El 17 de mayo de 2001 el presidente Bush hizo público el informe titulado Política Nacional de Energía, conocido también como informe Cheney, donde se insta a reducir la demanda de petróleo importado fomentando la innovación y la tecnología para lograr ocupar el primer puesto mundial en conservación y eficiencia.²⁴⁵

No obstante, este plan no propone una reducción del consumo del petróleo, sino incrementar el suministro nacional de petróleo aumentando la producción nacional,

²⁴⁴ Citado por Mariano Marzo, "Petróleo y naturaleza en el Ártico. La batalla de Alaska", en *Vanguardia Dossier. ¿Un mundo sin petróleo?*, No. 18, Enero-Marzo 2006, pp. 112-113.

²⁴⁵ National Energy Policy Development Group, *National Energy Policy*, Report, Washington D.C., White House, May 2001.

explotando sobre todo reservas en zonas naturales protegidas. El plan también contiene muy pocos elementos que contribuyan a una disminución importante de la dependencia del petróleo importado, más bien lo contrario ya que muchas disposiciones en él hacen énfasis en garantizar un mayor suministro de petróleo de proveedores extranjeros.²⁴⁶

En tanto que la seguridad energética se ha convertido en una prioridad de la política exterior y comercial de Estados Unidos, los imperativos de negociar el acceso a los suministros exteriores, encargarse de las clases de inversiones que hagan posible la mayor producción y la exportación, y las medidas para asegurar que ciertos cargamentos extranjeros no sean obstaculizados por la guerra ni desórdenes civiles, guiarán a los funcionarios estadounidenses en todas las regiones petroleras importantes: Golfo Pérsico, mar Caspio, África y América Latina.

No obstante, cabe decir que la región del Golfo Pérsico es la más relevante ya que se estima que su producción petrolera aumentará mientras en las zonas productoras más antiguas como México, el mar del Norte, China e Indonesia habrá un declive.

La aplicación del plan energético Cheney seguirá teniendo importantes implicaciones para la política de seguridad y la utilización de las fuerzas militares estadounidenses ya que de ello depende su bienestar económico y el de sus principales aliados. Ello incide directamente en los tipos de capacidades que Estados Unidos necesita para garantizar el acceso a fuentes extranjeras de petróleo en momentos de crisis o conflicto, es decir, la posesión de fuerzas bien equipadas y versátiles capaces de ser enviadas a lugares lejanos a fin de proteger campos petrolíferos, oleoductos y refinerías, o para reestablecer el control sobre una zona productora de petróleo clave bajo el control de un gobierno hostil.

Si bien el gobierno estadounidense no ha vinculado nunca de modo explícito la consecución de fuerzas militares de “proyección de poder”, capaces de actuar con contundencia en cualquier parte del mundo, a las exigencias de su plan energético, es indudable que el presidente Bush ha dado la máxima prioridad al fortalecimiento de

²⁴⁶ Michael T. Klare, “Sangre y petróleo. Las implicaciones de la política exterior y militar del plan energético Bush-Cheney”, en *Vanguardia Dossier. ¿Un mundo sin petróleo?*, No. 18, Enero-Marzo 2006, pp. 21-22.

dichas fuerzas militares al tiempo que ha respaldado una estrategia energética que comporta una mayor dependencia del petróleo procedente de zonas con conflictos recurrentes.²⁴⁷

La combinación de ambas estrategias está estableciendo el tono del comportamiento internacional de Estados Unidos, sin que con ello se asegure el acceso a suministros cada vez mayores de petróleo extranjero.

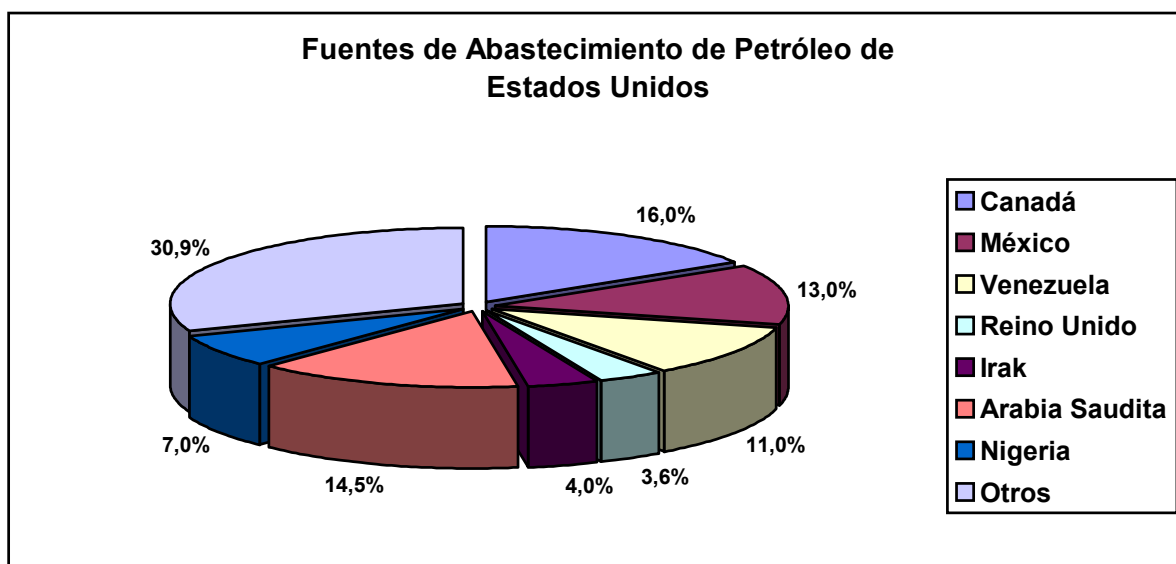
En cuanto a América Latina, Washington está ofreciendo desde hace un tiempo “cooperación” energética ya que espera en años venideros basarse aún más profundamente en el hemisferio para obtener petróleo importado. Al hablar de seguridad energética compartida en la V Reunión Hemisférica de Ministros de energía celebrada en México el 8 de marzo de 2001, el secretario de energía estadounidense seguramente no observa una realidad, que esa cooperación está orientada a la canalización hacia Estados Unidos de una cantidad cada vez mayor de suministros petroleros.

En América Latina están dos de los principales productores de petróleo en el mundo, México y Venezuela, y dos pequeños exportadores de petróleo y gas, Colombia y Trinidad y Tobago. En diferentes islas de las Antillas están ubicadas varias de las refinerías más grandes del continente, así como algunos de los centros de almacenamiento de petróleo crudo y refinados más grandes del mundo. Por el Mar Caribe transita más de la mitad del petróleo que se consume en la costa este de Estados Unidos, el cual proviene no sólo de Venezuela, Colombia o Trinidad y Tobago, sino también de los centros de producción en Alaska y que cruza el canal de Panamá. La ruta transoceánica de Panamá es el principal punto estratégico en Centroamérica, fundamentalmente porque por esta ruta transita una gran cantidad de buques tanque que transportan petróleo desde Alaska a los centros de refinación en Texas y Louisiana.

México es el sexto productor de crudo, Venezuela el noveno y Canadá el décimo. Oriente Medio produce el 30.4% del crudo (Arabia Saudita el 12.8%) y sólo consume el 6.6% mientras Estados Unidos consume el 25%. Estados Unidos importa más barriles

²⁴⁷ *Ibidem*, pp. 31-32.

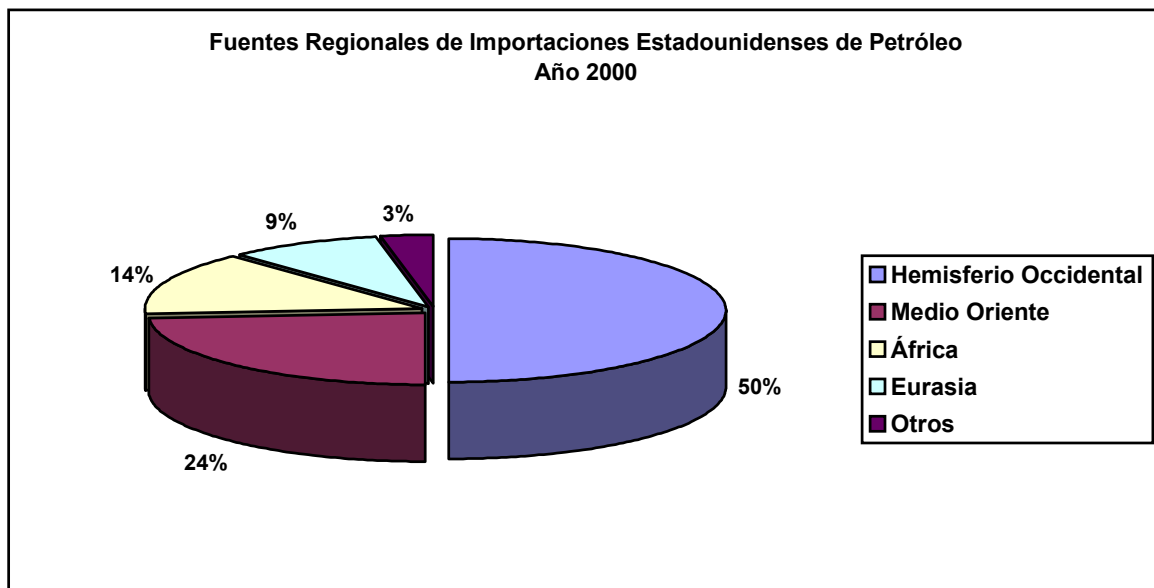
de México, Venezuela o de Canadá que de Medio Oriente: Canadá 16%, México 13%, Venezuela 11% (aunque existen estimaciones de que Venezuela ha superado en 2005 a Canadá y Arabia Saudita), Reino Unido, 3,6%, Irak 4%, Arabia Saudita 14,5 %, Nigeria 7%, otros 30,9%. Canadá y Venezuela son los que cuentan con más reservas de petróleo en el Hemisferio Occidental.²⁴⁸



Fuente: *Vanguardia Dossier. ¿Un mundo sin petróleo?*, No. 18, Enero-Marzo 2006

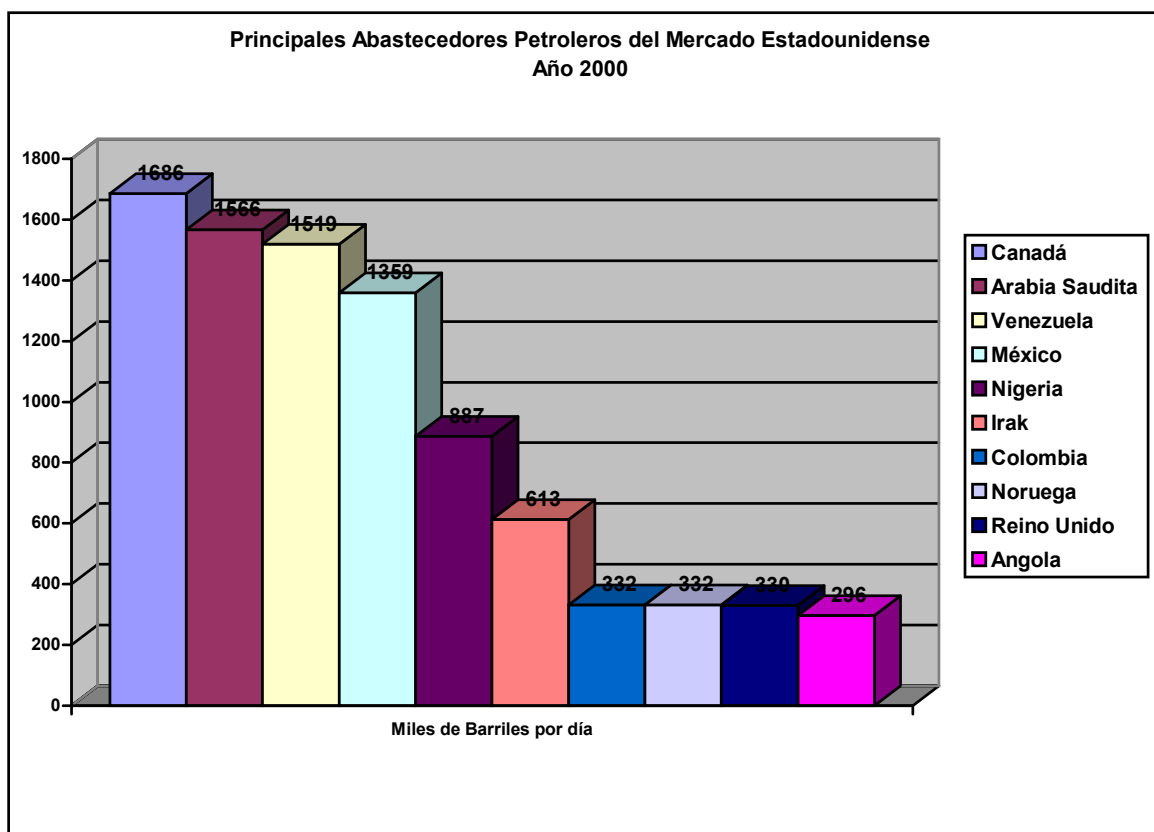
Dichos porcentajes son coincidentes en lo que respecta al Hemisferio Occidental acerca de las fuentes de petróleo importado por Estados Unidos a principios del Milenio manejadas por el Departamento de Energía de ese país.

²⁴⁸ “Petróleo y Poder”, en *Vanguardia Dossier. ¿Un mundo sin petróleo?*, No. 18, Enero-Marzo 2006, pp. 16-17.



Fuente: U.S. Department of Energy, Energy Information Administration. National Energy Policy Development Group, *National Energy Policy*, Report, Washington D.C., White House, May 2001.

Y si de miles de barriles de petróleo importados por día se trata, son 10 los países abastecedores líderes:



Fuente: U.S. Department of Energy, Energy Information Administration. National Energy Policy Development Group, *National Energy Policy*, Report, Washington D.C., White House, May 2001.

El plan energético de Bush coloca especial atención en la adquisición de petróleo adicional de México y Venezuela. De México porque es una fuente principal y fiable de petróleo importado y porque tiene una amplia base de reservas que lo convierten en una fuente probable de producción petrolera adicional para la próxima década. Y de Venezuela porque posee grandes reservas de petróleo convencional y vastos suministros de petróleo pesado, susceptible de ser transformado en petróleo convencional, lo que contribuirá a la diversidad de la oferta energética mundial y al suministro estadounidense combinado de energía a medio y largo plazo.²⁴⁹

El hecho de que las reservas energéticas de esos dos países se encuentren bajo control estatal y existan fuertes barreras legales y constitucionales a la implicación extranjera en la producción nacional de petróleo augura frustración a los funcionarios estadounidenses que presionarán, sin duda, a sus homólogos mexicanos y venezolanos para que eliminen o atenúen las barreras a un aumento de la participación estadounidense en su sector energético.

Mientras Hugo Chávez continúe en el poder, es prácticamente imposible que Estados Unidos pueda avanzar en sus esfuerzos por incrementar la inversión estadounidense en el sector petrolero venezolano, lo cual puede aumentar la presión hacia México.

Para explotar las reservas posibles en zonas costeras de México y con ello incrementar la producción, no necesariamente se requiere una apertura a la inversión privada, sino que puede contemplar un enfoque basado en un esfuerzo propio que requerirá de cuantiosas inversiones en la captación, desarrollo y retención de personal técnico requerido para estas nuevas áreas. Este enfoque mantendría el sistema fiscal y legal vigente pero añadiría mayor incertidumbre y riesgos financieros a PEMEX. Un acuerdo nacional donde la participación privada, nacional y extranjera sea copartícipe de los proyectos de inversión reduce el riesgo financiero y al ampliar el portafolio de opciones y participantes aumenta la probabilidad de éxito.²⁵⁰

Ese acuerdo nacional que apoye la reforma energética en México aún no existe. No obstante, la ASPAN, lanzada en marzo de 2005 y que abordaremos en el capítulo 5 a

²⁴⁹ National Energy Policy Development Group, *op. cit.*, Chapters 8 and 9.

²⁵⁰ Mariano E. Gurfinkel, *op. cit.*, p. 64.

nivel integral pero que cabe mencionar aquí en su vertiente energética,²⁵¹ representa un despliegue más que decidido de los estadounidenses para implantar su estrategia energética en la región, consistente en el incremento de una oferta de recursos (petróleo, gas, electricidad) en México y Canadá, que lo han abastecido de manera confiable por años; la construcción de infraestructura necesaria para que así siga siendo; y la implantación de cambios jurídicos que permitan a las empresas extranjeras, sobre todo estadounidenses, beneficiarse de la renta y buscar la permanencia de los cambios legales una vez concluidas las administraciones en turno.

No en vano el establecimiento de la ASPAN ha sido identificado con un contexto distinto a cualquier anterior en el que los gobiernos de América del Norte hayan tratado sus asuntos energéticos:

“During 2005, energy relations among Canada, the United States, and Mexico officially assumed a significantly new outlook under the broader umbrella of the North American Security and Prosperity Partnership... the three governments are finally acknowledging openly that North America is a singularly useful geographical entity *within* which to analyze conditions *jointly* while continuing to make policy choices *separately*. I call this healthy new attitude ‘conscious continentalization’. Continentalization certainly does not apply at this point to all areas of the partnership... In respect to energy, however, continentalization simply involves recognizing a reality and thus assuming a fresh state of mind”.²⁵²

²⁵¹ Se propone, declarativamente, crear una economía energéticamente sustentable para la región con base en los siguientes criterios y acciones: 1) suministro confiable y a precios razonables de la energía; 2) creación de las condiciones políticas que promuevan el abasto y uso sustentable de la energía en América del Norte; 3) afirmación del compromiso de continuar la cooperación conjunta en las siguientes áreas: regulación, eficiencia energética, gas natural incluyendo gas natural licuado (GNL), ciencia y tecnología, confiabilidad de las redes de transmisión eléctrica, producción de arenas bituminosas, energía nuclear, hidrocarburos e información, estadísticas y proyecciones energéticas; 4) reconociendo la importancia del gas natural para el futuro energético de América del Norte, se anunció una iniciativa trilateral en materia de gas para dar respuesta a una serie de asuntos relacionados con el mercado del gas natural en la región, incluyendo: producción, transporte, transmisión, distribución, consumo, intercambio comercial, interconexiones y GNL, así como proyecciones a futuro, y enfocándose también en la transparencia de las regulaciones, leyes y procesos de emplazamiento en los tres países para promover un mayor intercambio comercial en la región e inversión; 5) establecimiento por los tres países de un Grupo de Expertos en Materia Regulatoria, reconociendo que una adecuada coordinación de esfuerzos promoverá el interés público a través de una mayor eficiencia, acciones expeditas y coordinadas sobre proyectos significativos de infraestructura energética, así como ahorro en costos tanto para el público como para las entidades reguladas; 6) establecimiento por parte de Canadá y Estados Unidos de un grupo de trabajo en materia de confiabilidad eléctrica, al que después podrá integrarse México; y 7) fortalecimiento, por los tres países, de la cooperación técnica y científica en el campo de la energía, que incluya iniciativas para promover fuentes de energía y tecnologías más limpias y eficientes. Véase Reporte a los Mandatarios, *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte*, Junio 2005, especialmente Anexo sobre el Grupo de Trabajo de Energía, en www.aspan.presidencia.gob.mx, www.spp.gov

²⁵² Joseph M. Dukert, *North American Energy: at long last, one continent*, Center for Strategic and International Studies, Washington D.C., October 2005, pp. 1-2. Cursivas en el original.

De conformidad con las afirmaciones de Rosío Vargas, el capítulo energético de la ASPAN evidencia un "plegamiento" del gobierno de Vicente Fox a la voluntad de Estados Unidos, que busca incrementar una oferta confiable de recursos (petróleo, gas y electricidad) a costa de México y de Canadá, plegamiento que se manifiesta también en términos de agendas a la voluntad de Washington al incorporar, en una negociación internacional, la agenda energética descartando la migratoria,²⁵³ y plegamiento que ya significa mucho más que el apoyo que México había venido dando a Estados Unidos en el rubro energético, en parte gracias al TLCAN que sentó las bases para una amplia integración comercial en materia de energéticos, si bien no se aceptó en su negociación un seguro de abastecimiento como en el caso de Canadá.

La apertura a la inversión que México ha llevado a cabo en sus dos empresas energéticas más importantes, PEMEX y la CFE, así como la estrecha colaboración entre el presidente Vicente Fox y el presidente George W. Bush, han permitido trabajar para cubrir las necesidades energéticas de Estados Unidos, tanto por parte de México como de Canadá.

Además de que lo anterior refleja no haber analizado las implicaciones de la Alianza en un contexto mundial de recursos petroleros limitados (ó que a dicho gobierno mexicano poco le importan), entre las cosas más graves encontramos que la iniciativa no demuestra, por parte de México, ni la existencia de una propuesta energética propia ni una discusión previa por parte de expertos mexicanos en la materia.

Todo ello pese a que México no se podía -ni se puede- dar el lujo de prescindir de un cuidadoso análisis sobre el posible devenir de un mercado energético de América del Norte, sus características, la cuestión de quién puede sacar más ventaja de tal proceso y cuáles son los principales actores del mismo, así como de sus implicaciones no sólo inmediatas sino futuras.

La integración del mercado energético de América del Norte se está dando bajo una perspectiva de integración asimétrica y desde el liderazgo estratégico-institucional de

²⁵³ Claudia Herrera Beltrán, "México se pliega a la voluntad de Estados Unidos en materia energética", *La Jornada*, julio de 2005.

Estados Unidos que está integrando a Canadá y a México subordinadamente. Las razones estructurales por las que se pretende la integración están dadas por las necesidades de Estados Unidos, y van a ser las grandes empresas petroleras transnacionales las más beneficiadas junto al gobierno de Estados Unidos.

El contexto del mercado petrolero internacional y el contexto interno de la energía en Estados Unidos se conjugan para hacer de la política energética estadounidense un asunto de seguridad. La política energética tiene que lidiar con problemas de mercado sobre todo desde los años noventa, cuando cobran fuerza los procesos de desregulación de varias de las industrias energéticas de Estados Unidos. En tanto Estados Unidos siga dependiendo del petróleo y su industria petrolera continúe vinculada a la estrategia económica y de política exterior, la política energética estadounidense seguirá siendo un asunto de seguridad y seguirá rivalizando con otras economías sedientas de energía como China, India y Japón por ganar influencia y control en las regiones del mundo de mayor producción de petróleo.

La decisión de Estados Unidos de afianzar la producción de energéticos en América del Norte se relaciona con motivos de seguridad ya que tanto México como Canadá han figurado, históricamente, entre sus abastecedores más confiables. La ASPAN se inscribe en un contexto en el cual las potencias mundiales están afianzando reservas petroleras y gaseras futuras en sitios promisorios como el Mar Caspio, Siberia, Irán, África Occidental, Venezuela, Bolivia y Perú, entre los más importantes, en vista de que se vislumbra el agotamiento en muchos yacimientos en todo el mundo. También se relaciona con la situación de la industria petrolera estadounidense que tiene una baja en su producción y empieza a mostrar signos de escasez en su industria de gas natural. Las reservas del vecino país del norte se han logrado mantener por años gracias a las importaciones. Esta situación se traduce en una importante dependencia del crudo del exterior mismo que se estima llegue a cubrir 70% del consumo total en el 2025.

Según Vargas, en la ASPAN están en juego los intereses de las grandes empresas petroleras transnacionales que son representadas por el Council on Foreign Relations de Estados Unidos, por lo que parece ser un acuerdo entre las elites más transnacionalizadas, con lo que está claro que el mayor beneficio será para este sector y no para el sector privado nacional, ni mucho menos para la población mexicana. La otra consecuencia es

que México va a servir de plataforma de reexportación del gas natural licuado procedente de otras latitudes, como Perú y Bolivia, a fin de ser reprocesado y entrar al mercado estadounidense. Algunas de estas plantas están vinculadas a la generación de electricidad que será en parte para el mercado bajacaliforniano y, fundamentalmente, para exportar a California (70 %). Además, presenta serios cuestionamientos en materia ambiental y representa un ahorro económico sustantivo para las empresas ante la normatividad que tendría que afrontar en caso de ubicarse del otro lado de la línea fronteriza.²⁵⁴

Con todo, parece no ser demasiado tarde para no dejarse presionar con reformas como la eléctrica que ni en Estados Unidos ha sido exitosa; está claro que necesitan de la intervención gubernamental. Como país productor y exportador de petróleo, México tiene que recordar que requiere de la energía para su propio crecimiento y no solamente como un artículo de exportación esencial y como fuente de divisas, por lo que debe conservarla también para su propio uso, debiendo ponderar las necesidades de sus propios ciudadanos con los intereses de los compradores extranjeros; que debe invertir en el desarrollo de fuentes alternativas de energía y reducir la demanda para acomodarse al ritmo de agotamiento planetario; y que sin dejar de reconocer que el sector privado es eficaz para producir riqueza, debe actuar en defensa del interés público en este rubro que no puede dejarse sólo en manos de los mercados.

Según Vargas, para que ocurra la “armonización de regulaciones” de la que se habla bajo la ASPAN, lo que sugiere que México se ajuste al modelo de mercado del gas natural y de la industria eléctrica que tienen sus vecinos del norte, se requieren hacer cambios constitucionales y, por tanto, de la aprobación del Congreso. De no ser éste el mecanismo, tendría que ser mediante la imposición del jefe del Ejecutivo a través de sus empresas estatales (PEMEX y CFE), o bien vía la imposición de la normatividad extraterritorial del Congreso de Estados Unidos y/o de la Federal Energy Regulatory Commission (FERC), y esto es ya un hecho en la estandarización del mercado eléctrico de Estados Unidos que considera a México y a Canadá como parte de su jurisdicción.²⁵⁵

²⁵⁴ *Ibidem.*

²⁵⁵ *Ibidem.*

El Congreso de la Unión y otros actores políticos y sociales deberían estar atentos a las implicaciones de la ASPAN en materia energética, no sólo por lo que a la liberalización del mercado de gas natural y de la industria eléctrica se refiere, sino porque éstas nos podrían poner en la situación en la que estábamos a principios del siglo pasado: a merced del capital extranjero en la industria estratégica por excelencia.

Los días el suministro mundial de petróleo y gas a elevado ritmo están contados. El mundo se enfrentará a un reto de magnitud sin precedentes que socavarán el tejido mismo de la sociedad y el bienestar económico. Finaliza la primera parte de la Era del Petróleo que ha durado 150 años, estimulando la rápida expansión de la industria, el transporte y la agricultura, impulsados por una energía barata basada en el petróleo. La segunda parte de la Era del Petróleo, que ahora alborea, presenciara la disminución del petróleo, seguida por la del gas y de todo aquello que depende de estos combustibles. Se trata, en suma, del fin de la economía tal y como actualmente se entiende.²⁵⁶

Se hace necesaria la transición hacia las energías renovables y el petróleo no convencional. Pero, ni para los más optimistas se vislumbran perspectivas realistas de que la demanda de energía de las economías y sociedades muy dependientes de los combustibles de carbono se vea satisfecha a partir de energías renovables y menos aún que sean capaces de sustituir el uso de hidrocarburos. Las energías renovables podrían representar en 2080 un 25% del consumo mundial de energía y superar el 40% en 2100. Incluso entonces los combustibles de carbono seguirán siendo de modo colectivo el componente más importante del suministro energético.²⁵⁷

Hasta ahora, Estados Unidos, el principal consumidor mundial de petróleo en términos absolutos y *per cápita*, no da visos de tener una verdadera política de conservación de energía, ni de desarrollar las fuentes de energía renovables, ni para sí, ni en el marco de la ASPAN.

No puede haber justificación económica ni ética para las acciones que retrasen o incluso obstaculicen las necesidades del mundo en desarrollo de una suficiencia energética

²⁵⁶ Colin J. Campbell, "El final de la primera parte de la Era del Petróleo", en *Vanguardia Dossier. ¿Un mundo sin petróleo?*, No. 18, Enero-Marzo 2006, pp. 98, 103.

²⁵⁷ Peter R. Odell, "Por qué los combustibles de carbono dominarán la economía energética en el siglo XXI", en *Vanguardia Dossier. ¿Un mundo sin petróleo?*, No. 18, Enero-Marzo 2006, pp. 105, 109.

capaz de garantizar el desarrollo y unos niveles de vida elevados. Por eso, el uso adicional de energías renovables se concentrará sobre todo en los países con una severa limitación o incluso con una completa carencia en las fuentes autóctonas explotables de energía de carbono, en cuyo caso la explotación de energías renovables será un imperativo para su avance: Chile, Paraguay y Uruguay en América.

Por mucho que no guste la relación de interdependencia existente entre México y Estados Unidos, seguir cerrando los ojos a estos vínculos es perjudicial y sólo acarreará que las cosas trascendentales, como la integración energética, sigan ocurriendo “por la puerta de atrás”, y eso es mucho peor, si se puede.

3.4.2.5 Apoyo a la consolidación de la democracia mexicana

Aunque el debate sobre si la victoria de Vicente Fox fue simplemente un voto anti-priísta o un reflejo del compromiso del electorado con la democracia sigue vigente, la transición de México a la democracia y su consolidación no pueden ser atribuidas a una sola variable social, política o económica, ni a una fuerza externa como el TLCAN.

La presunción de que el TLCAN pudiera ser la única causa que provocara la democratización de México es ilusoria. No existe en el acuerdo ninguna cláusula de condicionalidad democrática, y tampoco hubo ningún intento por parte de ninguno de los tres gobiernos de fomentar una reforma política en México como parte del proceso de negociación, suscripción y entrada en vigor del TLCAN. Y aunque así hubiera sido, ello tampoco auguraba tal resultado.

Los factores políticos, interactuando con un prolongado y algunas veces caótico proceso de reestructuración económica, jugaron un papel decisivo en la desaparición del autoritario régimen electoral mexicano, el TLCAN simplemente tendió el telón de fondo de las etapas finales de la trama política que lentamente se desdobló.²⁵⁸

²⁵⁸ Maxwell A. Cameron and Carol Wise, “The Political Impact of NAFTA on Mexico: Reflections on the Political Economy of Democratization”, *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 37, No. 2, June 2004, p. 319.

La liberalización política pudo haberse acelerado con la firma del TLCAN porque se agrietó el dique de control del partido único sin que éste pudiera hacer nada efectivo por evitarlo. Pese a lo que los partidos de la oposición pronosticaban, el TLCAN no trajo beneficios para aquel que estaba en el poder impulsando ese Tratado que no sólo iba a cambiar la forma de relacionar al país con sus vecinos y con el resto del mundo, sino que, en la opinión de muchos priístas, fue el principio de su debacle.

La insatisfacción pública general con el desempeño del gobierno dirigido por priístas reformistas tecnócratas radicales que se constituyeron en una élite cohesiva y homogénea, y los constantes cuestionamientos a diversas de sus políticas, incluidos los provenientes de los priístas que se habían visto marginados de la toma de decisiones por no pertenecer al cerrado grupo encargado de reducir los obstáculos que presentara el conflicto burocrático a las metas presidenciales, culminó con la pérdida de control del Congreso en 1997, con una restricción en la capacidad del Ejecutivo para conseguir sus objetivos de la manera en que los había planteado originalmente (aunque dichas alteraciones no amenazaron las bases del modelo), con una pérdida de control sobre la selección del candidato presidencial del PRI, y con el triunfo de otro partido en la elección presidencial del 2000.²⁵⁹

“Zedillo’s strategy for dealing with the rising opposition in his own party was to allow, indeed to encourage, democratic reforms –changes that substantially diminished his own control of the party apparatus, a development that led several observers to view the power of the presidency as having been substantially weakened... For the first time in PRI history, in 1999 the presidential PRI candidate...was chosen through a primary election”.²⁶⁰

Un acercamiento más útil de la gradual transición democrática de México se centra en cómo el tipo de reforma política y económica del PRI fue el catalizador de sus propias bases de oposición, es decir, sus fallas en la estrategia de modernización emprendida que erosionaron el dominio del partido único. En lugar de reforzar el círculo no virtuoso de liberalización económica y autoritarismo, la apertura política de México condujo al país hacia una región que tenía el patrón de desarrollo común a finales del siglo XX: democracia política y políticas económicas orientadas al mercado. La escalada de crisis

²⁵⁹ Judith A. Teichman, *The Politics of Freeing Markets in Latin America. Chile, Argentina and Mexico*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill and London, 2001, pp. 143-159.

²⁶⁰ *Ibidem*, p. 178.

políticas desde los años setenta contribuyó al creciente deseo de los votantes de optar por alternativas no probadas, y para el ascenso de la sociedad civil, partidos de oposición, y una política de masas más participativa.²⁶¹

México había alcanzado los prerequisites sociales para la democracia mucho antes de que el TLCAN saliera a escena, pero éste contribuyó a abrir el sistema político mexicano al ayudar a disminuir el poder económico del Estado y al generar demandas que debilitaron la permanencia del PRI en el poder.

La crisis de 1994 marcó el inicio de una nueva fase en México caracterizada por más reforma electoral, logros de los partidos opositores, y un continuo desmantelamiento del sistema clientelar corporativista de control político. A partir de entonces, la reforma económica, a la luz de sus errores para generar el crecimiento económico y el mejoramiento del nivel de vida que había prometido, generó presiones irresistibles para la democratización.²⁶²

La manera discrecional en que se impuso y se instrumentó el nuevo modelo de desarrollo económico, sobre todo en la era Salinas en donde el TLCAN era pieza fundamental, fue un detonante de las demandas de transparencia y rendición de cuentas por parte del gobierno, y de presiones para la apertura política en México.

Queda por evidenciar que la negociación misma del TLCAN haya sido un ejercicio para que se definieran posiciones tanto de centros académicos como de personas directas para que se ampliara el proceso democrático en México, generándose efectos colaterales positivos en la discusión de algunos aspectos centrales de México y su sociedad como la relación sociedad civil-gobierno, la división real de poderes, el tema del medio ambiente, las cuestiones laborales, y el papel e independencia de los sindicatos.²⁶³

²⁶¹ Maxwell A. Cameron and Carol Wise, *op. cit.*, p. 320.

²⁶² Judith A. Teichman, *op. cit.*, pp. 176, 180.

²⁶³ Teresa Gutiérrez-Haces, "La gestación de un tratado de libre comercio en América del Norte bajo el reinado de la globalización", en Salvador Rodríguez y Rodríguez y Alfredo Guerra-Borges (comps.), *El desarrollo en América Latina y los procesos de integración subregional*, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México 1999, pp 109-110.

Y también queda por evidenciar si los gobiernos que se han visto beneficiados por la democracia electoral cumplirán sus promesas, y los costos en términos de legitimidad de largo plazo que tendrá para las instituciones su no cumplimiento.

Lo que sí puede constatarse es que con la alta dependencia comercial, industrial y financiera de México frente a Estados Unidos, “México se ubicó ya en el interior de una nueva comunidad de intereses que rebasa largamente los espacios económicos y se extiende hasta las entrañas de su quehacer político. Este hecho tiene y tendrá una profunda influencia en nuestro comportamiento social y cultural...”²⁶⁴

Con el TLCAN se consolidó una forma de hacer política exterior que desde mediados de los ochenta se había empezado a experimentar, especialmente con Estados Unidos: el desarrollo de una política moderna y de estrategias sofisticadas de negociación que incluían la utilización de los medios de comunicación y una mayor presencia de México en el cabildeo de Estados Unidos y en sus centros de pensamiento de vanguardia o centros de investigación aplicada (*think tanks*), para ejercer influencia en la opinión pública, posibles inversores, altos círculos gubernamentales, y miembros del Congreso (y su personal).²⁶⁵

En palabras de Rafael Fernández de Castro, la diplomacia mexicana después del TLCAN tiene tres características principales: a) México participa en el juego de poder de Washington siguiendo sus reglas; b) incrementa su presencia e importancia no sólo en Washington, sino en todo el territorio estadounidense; y c) busca institucionalizar los asuntos intergubernamentales.²⁶⁶

Una nueva gama de retos a la seguridad de México surgió durante la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988), entre ellos, el crecimiento del narcotráfico, el crimen y la corrupción política asociadas a éste; la inestabilidad a lo largo de la frontera sur de

²⁶⁴ Francisco R. Dávila Aldás, “La Unión Europea y el TLCAN frente a la globalización, la regionalización y el nacionalismo...”, p. 189.

²⁶⁵ Véase Jorge Chabat, “Mexico’s Foreign Policy after NAFTA: The Tools of Interdependence”, Todd A. Eisenstadt, “The Rise of the Mexico Lobby in Washington: Even Further from God, and Even Closer to the United States”, y Jesús Velasco, “Selling Ideas, Buying Influence: Mexico and American Think Tanks in the Promotion of NAFTA”, en Rodolfo O. De la Garza and Jesús Velasco (eds.), *Bridging the Border. Transforming Mexico-U.S. Relations*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham/Boulder/New York/Oxford, 1997, pp. 33-147.

²⁶⁶ Rafael Fernández de Castro, “Una relación especialmente intensa: México-Estados Unidos ...”, p. 164.

México; y crisis económicas y políticas como resultado de la crisis financiera de 1982, al tiempo que la capacidad y la voluntad del sistema político semiautoritario y unipartidista de México se estaban erosionando.²⁶⁷

Entonces como ahora, el narcotráfico se erige como una grave amenaza para la sociedad mexicana, pero con la agravante de que hoy día, como otros tantos factores, también atenta contra su democracia. México se juega mucho en esto.

En una democracia, el encubrimiento y la negación de la colaboración en materia de seguridad con Estados Unidos en que por décadas han insistido las administraciones mexicanas no tendría propósitos legítimos.²⁶⁸

Esto no equivale a decir que la articulación y el ejercicio de las relaciones de seguridad ampliada (con asuntos comunes como monitoreo de las organizaciones terroristas y criminales internacionales; colaboración contra el narcotráfico; programas conjuntos para detener la proliferación de armas de destrucción masiva; contrainteligencia; y cooperación general en la ejecución de las leyes) serán fáciles políticamente en ninguno de los dos países. Los funcionarios estadounidenses deberán ser especialmente sensibles frente a las prioridades de seguridad mexicanas que son únicas o pueden entrar en conflicto con los enfoques y políticas estadounidenses dominantes.²⁶⁹

²⁶⁷ Brian Latell, *op. cit.*, p. 195.

²⁶⁸ Sobre recientes proyectos de ley introducidos por los partidos opositores para revisar el aparato de seguridad estatal mexicano y que rinda cuentas al Congreso de sus actividades, incluidas las relativas a sus enlaces de coordinación con Estados Unidos, véase Christophe Leroy, "Mexican Intelligence at a Crossroad", *SAIS Review. A Journal of International Affairs*, Winter-Spring 2002, pp. 107-130.

²⁶⁹ Brian Latell, *op. cit.*, p. 207.

4. La Unión Europea en el esfuerzo de México por conseguir un mejor posicionamiento global

La Unión Europea es también la forma en que otros países y regiones la han visto y la ven. En América Latina su desarrollo se ha visto como la continua búsqueda de equilibrios entre los deseos y necesidades de profundización hacia el interior y los problemas que ocasionan los nuevos miembros,¹ ha pasado de ser un ente de naturaleza puramente comercial a un interlocutor privilegiado en la política internacional, aunque no del todo comprendido dada la complejidad de su funcionamiento en cuanto a las competencias de sus instituciones y las de sus Estados miembros y, su incidencia en sus relaciones exteriores.

Sin duda uno de los grandes desafíos a los que se enfrenta la Unión, además de la ampliación a Europa del Este y su reforma, es el fortalecimiento de su presencia en el mundo. Para ello, uno de los primeros pasos que se le plantean es el de ser conocida, y lograr el interés y apoyo no sólo de los europeos sino allende sus fronteras no cerradas aún.

La Unión Europea ha manifestado su intención de desempeñar un papel de líder en el nuevo orden internacional con objeto de que las relaciones económicas sean más equitativas y solidarias para que no beneficien sólo a los países ricos² y América Latina es uno de esos campos hacia los cuales la Unión puede dirigirse para ello.

La Unión Europea pretende hacerse presente en prácticamente todos los frentes de la escena internacional dando su propia respuesta a la globalización, asumiendo su responsabilidad en la gestión de ésta para darle un rostro más humano, e intentando exportar su modelo de sociedad en el mundo con la aspiración de convertirse en una potencia civil al servicio del desarrollo mundial sostenible, y con ello garantizar la seguridad estratégica de Europa.³

¹ Miguel Ángel Díaz Mier y Penélope González del Río, “Los Acuerdos de fin de siglo entre la Unión Europea y México” en *Comercio Exterior*, Vol. 50, Núm. 8, Agosto de 2000, p. 674.

² Véase Declaración de Laeken “El Futuro de la Unión Europea”, 15 de diciembre de 2001.

³ Discurso de Romano Prodi, Presidente de la Comisión Europea, ante el Parlamento Europeo, Estrasburgo, 15 de febrero de 2000.

Los hechos sucedidos el 11-S y los acontecimientos que están teniendo lugar a partir de esa fecha ponen de manifiesto la necesidad de abordar los problemas que surgen de un contexto de clima destructivo del orden mundial actual, y ofrecer respuestas a las importantes interrogantes sobre las conexiones existentes entre los ámbitos económico, político y de seguridad, modelación de instituciones públicas para regular, y gestión de esas conexiones.

Tal como están las cosas, en este momento la Unión Europea no puede brindar una posición coherente respecto a esos asuntos y tampoco una estrategia creíble o algún tipo de capacidad estratégica,⁴ no obstante sus declaradas intenciones de hacerlo a través de sus políticas (comercial, exterior, y de cooperación), y su finalidad de proyectar y consolidar sus valores en el nuevo sistema internacional.

En la reunión de Doha de diciembre de 2001 la Unión Europea se comprometió a realizar negociaciones, entre otras cosas, dirigidas a reducir todas las formas de subsidios de exportación.

La Conferencia Internacional de Financiación del Desarrollo llevada a cabo en marzo de 2002 en la ciudad de Monterrey, México, le brindó a la Unión Europea la ocasión para hacer un compromiso de aumentar su ayuda al desarrollo del 0.33% al 0.39% de su PIB ya que no se puede tener un mundo más seguro sin contribuir a la erradicación de la pobreza. Este podría ser un tema en el que la Unión Europea podría ofrecer un mayor valor añadido, más aún si se logra que la iniciativa privada sea una fuente alternativa de financiación del desarrollo. Pero hasta ahora tampoco ha conseguido poner en marcha acciones de cooperación efectivas no sólo con los países más pobres del planeta, sino también con aquellos otros que, con apenas una renta levemente mayor, albergan una gran proporción de gente pobre y desigualdades sociales que no sólo frenan su desarrollo sino que pueden ser potencial fuente de graves conflictos.

Además de la cooperación y la ayuda al desarrollo, otra vía para que la Unión Europea pueda tener un papel protagonista en su empeño de gestionar la economía mundial es la búsqueda de un marco de seguridad y estabilidad en regiones de importancia capital a

⁴ David Held, *Un Pacto Global. La Alternativa Socialdemócrata al Consenso de Washington*, Traducción de Jesús Cuellar Menezo, Taurus, Madrid, 2005, p. 20.

través del cual se cree una relación de asociación que facilite una definición de estrategia de articulación de la economía, la política y la sociedad similar a la suya.

4.1 La política comercial y la política exterior de la Unión Europea en su intención de consolidarse como actor político de primer orden

4.1.1 El Interregionalismo en las estrategias comerciales comunitarias

La Comunidad Europea surgió en la década de los setenta como una potencia comercial equivalente a Estados Unidos. La Unión Europea ha superado a Estados Unidos como potencia comercial, lo que desde el punto de vista de este último limita su libertad de acción, y es cierto. La Unión Europea tiende también a verse en competencia con Estados Unidos en cuanto a establecer la agenda para los términos y condiciones de futuras negociaciones comerciales multilaterales en un rango cada vez más amplio de temas relacionados con el comercio como competencia legal, estándares, compras públicas, códigos de inversión y derechos de establecimiento, y los Acuerdos de Libre Comercio son vistos como medios para establecer procedimientos europeos como normas internacionales.⁵

Los noventa marcaron la emergente rivalidad entre Estados Unidos y la Unión Europea en el área de comercio, utilizando a los proyectos de integración regionales, de una u otra forma, como una vía, que va creciendo en importancia, de asegurar y extender su influencia.

La suscripción del TLCAN se enmarca en el ejercicio de Estados Unidos de un multilateralismo selectivo y parcial, con algunos espacios para la concertación y el compromiso, aunque han ido prevaleciendo las prácticas unilateralistas, resultado de la interpretación que se hace del mundo, incluso antes del 11-S. Estados Unidos también ha impulsado acuerdos transregionales como APEC.

⁵ Matthew McQueen, "The EU's Free Trade Agreements with Developing Countries: A case of Wishful Thinking?", *World Economy*, Vol. 25, No. 9, September 2002, p. 1384; y Per Magnus Wijkman, "U.S. Trade Policy: Alternative Tacks or Parallel Tracks?", en David M. Malone y Yuen Foong Khong (eds.), *Unilateralism and U.S. Foreign Policy. International Perspectives*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2003, pp. 271 y 275.

La entrada en vigor del Tratado de Maastricht en noviembre de 1993 redujo la capacidad de los Estados miembros de bloquear la habilidad de la Comisión para hacer compromisos en negociaciones comerciales internacionales, además de dotar de una nueva dimensión a las políticas comunitarias al pretender lograr la unión monetaria y el establecimiento de una política exterior y de seguridad común. Al concretarse el mercado interno, no sin imperfecciones para consolidarse, y el lanzamiento de una moneda única, la Unión Europea puede ser vista como un actor de importancia en las relaciones económicas internacionales, y su aparentemente creciente apetito por el interregionalismo no puede pasarse por alto. Las relaciones de poder, los intereses de grupo, las instituciones, y las ideas condicionan la conformación de la política comercial de la Unión.

La política comercial ha sido un instrumento clave de proyección de la Unión Europea hacia el exterior, ya sea abriendo mercados internacionales para beneficio de las empresas de sus países integrantes orientadas a la exportación, o bien protegiendo el mercado único para beneficio de dichos países individualmente o en su conjunto como una alianza unitaria. La amplitud de sus relaciones comerciales ha convertido a la Unión Europea en una potencia comercial que ha desarrollado un complejo sistema de acuerdos sensiblemente discriminatorio que privilegia los vínculos con los países industrializados, pero no por ello carece de matices. Las relaciones exteriores de la Unión Europea se conjugan a través de la política comercial y la política exterior para defender sus intereses económicos y geopolíticos, y es a través del vínculo entre la política comercial y la política de cooperación y ayuda al desarrollo que la Unión pretende fortalecer su presencia a escala mundial.

La política comercial de la Unión Europea se basa en principios uniformes, modificaciones arancelarias, celebración de acuerdos comerciales e impulso de medidas de liberalización, así como en la adopción de mecanismos de protección. Se puede agrupar en tres grandes temas: 1) lo relativo a la política arancelaria dentro de la Unión; 2) las relaciones económicas internacionales a través de foros multilaterales o acuerdos regionales, los acuerdos con terceros países, las acciones a favor de países en transición y la política de desarrollo; y 3) las acciones de la política agrícola, de pesca, medio ambiente, de la regulación de los servicios relacionados con el comercio -inversión,

propiedad intelectual, telecomunicaciones, servicios financieros, transporte- y de la política industrial.⁶

Más del 60% del comercio exterior de los socios comunitarios ocurre entre ellos mismos, y las relaciones con Japón y Estados Unidos representan el 25% del comercio exterior de la Unión Europea por lo que sus transacciones con el resto del mundo fuera de lo citado, son menores. El país con el que la Unión mantiene las relaciones económicas más estrechas (descontando por supuesto el comercio intracomunitario y la preeminencia de Alemania en el mismo) es Estados Unidos, y la balanza comercial siempre ha sido deficitaria para la Unión Europea. Detrás de Estados Unidos, Japón es el segundo socio comercial de la Unión cuya estrategia comercial hacia él tiene como punto de referencia la manera en que se han estructurado las relaciones entre Japón y Estados Unidos. Un hecho interesante es que ningún miembro de la Unión mantiene inversiones significativas en Japón.⁷

El interregionalismo se ha enmarcado, generalmente, tanto como la segunda o tercera opción frente al multilateralismo o al bilateralismo, pero también como la mejor estrategia, y ello porque los vínculos interregionales no responden sólo a motivaciones económicas, sino que son frecuentemente dirigidos por intereses políticos y de seguridad.

La elección de una u otra opción comercial depende de la relativa influencia de grupos de interés específicos dentro de Europa; de la burocracia europea que intenta maximizar su propia influencia en la arena europea de creación de políticas; de las restricciones y oportunidades del sistema internacional tales como la necesidad de responder a las amenazas externas a la seguridad económica europea y promover la capacidad de la Unión Europea como actor internacional, y las consideraciones de instituciones en las cuales se pueden comenzar a negociar acuerdos comerciales; así como la necesidad de forjar una identidad europea común entre la gente de sus países integrantes, y por la

⁶ José Ignacio Martínez Cortés, “La nueva política comercial externa de la Unión Europea”, en Alejandro Chanona Burguete y Roberto Domínguez Rivera (coords.), *Europa en Transformación. Procesos Políticos, Económicos y Sociales*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM/Universidad de Quintana Roo/Plaza y Valdés, México, 2000, pp. 229, 235.

⁷ María Cristina Rosas, *México y la política comercial externa de las grandes potencias*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México, 1999, pp. 152, 159-161, 166.

creencia en la utilidad de las regiones como una unidad de organización de la economía global.⁸

Es necesario conocer qué grupos de interés pugnarían por un enfoque interregional en oposición a aquellos multilateral, bilateral, o sectorial. Cualquier explicación en este sentido debe empezar por considerar las preferencias de los grupos de interés y cuán exitosos pueden ser en trasladar tales preferencias –recursos, acción colectiva e instituciones- en acciones de la Unión Europea. Los grupos pueden diferenciarse en los actores internacionalmente competitivos, mismos que buscarían la liberalización global; los actores orientados a la exportación que confiarían en la protección o subsidios de la Unión Europea; los actores no orientados a la exportación que confiarían sustancialmente en la protección de la Unión; y los grupos sociales generalmente opuestos a la internacionalización económica.

Sus preferencias pueden variar dependiendo de las cualidades de la contraparte en cuestión, son más proclives al interregionalismo cuando esas contrapartes no representan amenazas para sectores sensibles y políticamente poderosos; de condiciones externas como el bloqueo de negociaciones comerciales multilaterales; y de que la Unión siga manteniendo las prerrogativas que les otorga.

En cuanto a la explicación burocrática, es de esperar que la Comisión pugne por las negociaciones comerciales al más amplio nivel posible y, por ello, que esté dispuesta a las negociaciones interregionales cuando los procesos globales titubeen; en tanto, las preferencias del Consejo derivan de aquellas de los países miembros, que en gran medida están determinadas por poderosos grupos de interés nacionales, con lo que se pone de manifiesto lo poco que nos puede decir esta línea de explicación sobre las prioridades del Consejo en cuanto a los diferentes tipos de acuerdos comerciales y sus méritos por sí solos. De cualquier forma, el Consejo puede tener una razón para preferir acuerdos interregionales o bilaterales sobre los globales: dar a los países miembros más orientados geopolíticamente una oportunidad de impulsar a la Unión Europea hacia una mayor prominencia en la política internacional.

⁸ Vinod K. Aggarwal and Edward A. Fogarty, “Between Regionalism and Globalization: European Union Interregional Trade Strategies”, en Vinod K. Aggarwal and Edward A. Fogarty (eds.), *EU Trade Strategies. Between Regionalism and Globalization*, Palgrave Macmillan, New York, 2004, pp.6-16.

La línea argumental sobre las estrategias comerciales de la Unión Europea determinadas por las restricciones y oportunidades del sistema internacional y las consideraciones institucionales en las cuales se pueden comenzar a negociar acuerdos comerciales asume: que la Unión Europea es una alianza unitaria de Estados constituyentes y por eso promueve objetivos colectivos, particularmente como una vía de contrarrestar la hegemonía estadounidense; la creciente importancia de la competencia -y la competitividad- económica internacional; y el surgimiento del regionalismo como una posición intermedia de organización política e institucional entre el Estado y la globalización. Ante tales circunstancias, privilegiarse a sí mismo se ha convertido en alta política.

Además, sugiere que la Unión ve al interregionalismo como una pieza inicial de una emergente PESC que busca ampliar la influencia europea en diversas regiones estratégicas, a través de un modelo de eje y rayos con la Unión Europea como núcleo de una serie de relaciones económicas en las cuales mantiene lazos con otras regiones que entre sí pueden o no tener vínculos, y que son garantes de seguridad económica. En su mayoría, la Unión sería el lado dominante, y eso significaría que puede dictar en gran parte los términos de esas relaciones institucionalizadas. Hasta cierto punto esta estrategia europea podría ser vista como de balance de poder y como una respuesta a las iniciativas de Estados Unidos con APEC y el ALCA, y al instrumentarla se une a Estados Unidos en la promoción de los acuerdos comerciales centrados en la hegemonía.

En esta línea, el uso de la política comercial como un medio para manejar las relaciones internacionales de poder es un reflejo de la falta de habilidad de los miembros de la Unión de generar un momento real para una política exterior y de seguridad común más “política”. La base de la influencia europea en el mundo es más económica que política y el peso que pueda conseguir en la política internacional está marcado por el acceso y/o restricción que otros países y/o regiones puedan conseguir en el amplio y rico mercado europeo.

Sobre la necesidad de forjar una identidad europea común entre la gente de sus países integrantes y por la creencia en la utilidad de las regiones como una unidad de

organización de la economía global como impulsores de las estrategias comerciales de la Unión Europea se puede decir que la identidad europea puede convertirse en el puente entre la identidad interna y la externa. Puede ser valorada tanto como un prerrequisito para que la Unión genere una política exterior y de seguridad común, como una fuente de retroalimentación que motive la creación de nuevas instituciones que consoliden a la Unión Europea como un actor internacional coherente.

La fortaleza de una relación interregional puede estar definida por los términos de su institucionalización formal y el grado de cumplimiento de sus reglas. Es de esperar que la importancia relativa de una relación interregional particular para hacerse un sitio en el sistema internacional y para promover estabilidad y seguridad doméstica se vea afectada por el deseo recíproco de ambas partes de vincularse, mismo que se puede reflejar en las instituciones de cooperación establecidas para manejar sus relaciones.

No obstante, el grado de cumplimiento de reglas puede estar en gran medida determinado por la distribución de poder en el esquema interregional; si ésta es muy asimétrica, la parte hacia la cual la balanza se carga a su favor es propensa a buscar imponer reglas que fuerzan a las contrapartes a abrir sus mercados en tanto niegan o demoran disposiciones que puedan dañar sus intereses domésticos. Esta es la forma de proceder de la Unión Europea en muchos casos.

Aunque se esperaría que la Unión hiciera grandes esfuerzos por enfatizar el desarrollo y una amplia variedad de temas en sus relaciones región a región, particularmente aquellos en los que considera tener una ventaja comparativa como derechos humanos y cohesión social, no siempre es así tampoco.

Para analizar las fuentes y evolución de las preferencias de la Unión Europea en sus vínculos comerciales interregionales, además de la influencia de los grupos de interés, la burocracia europea, las restricciones y oportunidades del sistema internacional, y la necesidad de forjar una identidad europea común, es esencial considerar las características de sus contrapartes, particularmente sus motivaciones individuales y colectivas, las configuraciones de poder -económicas sobre todo- dentro de la región y con respecto a la Unión Europea, así como su coherencia, el grado en el cual la región contraparte se manifiesta como una zona de actividad política-económica y los

desarrollos institucionales que lo respaldan para representarla *vis-à-vis* el resto del mundo.⁹

Diferentes países le presentan a la Unión Europea diferentes niveles de retos y oportunidades políticas y económicas, y el tratamiento comercial de esos países reflejará ese balance de oportunidades y amenazas. Algunas regiones contrapartes pueden tener poca diferenciación entre sus países constituyentes a este respecto, proveyendo débil ímpetu para un tratamiento distinto; en otras regiones puede haber uno o más países que presenten retos u oportunidades únicas que le den a la Unión un fuerte incentivo para negociar términos separados.

4.1.2 Política Exterior y de Seguridad Común

La Unión Europea se enfrenta al reto de potenciar su papel en el escenario internacional, y América Latina apenas figura en su mapa de intereses. El sesgo de la PESC ha sido hacia su periferia cercana. La PESC hoy por hoy no es más que una política de mínimo común denominador en la que convergen los intereses de los 25 y sólo en los casos más próximos se han producido avances importantes, como los Balcanes, Rusia, Ucrania y Mediterráneo.

La PESC no es, a pesar de su nombre, una política común, sino más bien un proceso complejo e institucionalizado de consultas y de cooperación entre los gobiernos de los miembros de la Unión Europea en materia diplomática y de seguridad, introducida por el Tratado de la Unión Europea que entró en vigor en 1993, y por iniciativa de Francia y Alemania. En 1996 atravesó por una primera reforma, y unos años después, en Niza, por otra.¹⁰

La idea y puesta en práctica de la PESC se ha gestado de forma gradual y ha estado estrechamente vinculada al proceso de integración europeo. Desde la década de los 50 ya circulaban en los debates políticos las referencias en torno a la creación de un

⁹ *Ibidem*, pp. 16-17.

¹⁰ Esther Barbé y Juan Pablo Soriano, “La Unión Europea en el nuevo escenario internacional”, en Christian Freres y Karina Pacheco (eds.), *Desafíos para una nueva asociación. Encuentros y desencuentros entre Europa y América Latina*, Catarata, Madrid, 2004, pp. 87-92.

mecanismo de política exterior para los seis miembros de la CEE.¹¹ De manera particular, en 1952 Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Luxemburgo y Holanda propusieron la creación de la comunidad de Defensa Europea para contrarrestar los efectos de la Guerra Fría y contemplaron la creación de un ejército europeo común que hiciera frente a las amenazas externas. Sin embargo, la Asamblea Nacional francesa rechazó la idea y el proyecto se canceló.¹²

El proceso de integración comunitaria se concentró en la dimensión económica hasta 1970 cuando se creaba el mecanismo intergubernamental de Cooperación Política Europea (CPE), predecesora de la PESC, con la intención de Francia de limitar el liderazgo de Estados Unidos en el terreno diplomático mediante la creación de una “segunda voz” en el bloque occidental. Hacia finales de los ochenta se reconocía que la CPE, pese a sus deficiencias, había dado a los europeos, al lado de su poder económico, un prestigio como potencia civil, tanto como modelo exitoso de creación de una zona de paz, como de voz alternativa a la estadounidense. Sin embargo, el fin de la guerra fría relativizó esos logros y puso de manifiesto los límites de la CPE en un escenario en el que se tenía que hacer frente a la unificación alemana, la desaparición del bloque soviético, la desintegración de la URSS, las guerras en los Balcanes, la crisis de Kuwait y la guerra contra Irak, situaciones en las que se hacían necesarios dos elementos que los europeos no tenían: una maquinaria militar común y la voluntad política para formular e instrumentar acciones colectivas en el terreno diplomático.¹³

Sin duda, hoy día una nueva reforma de la acción exterior de la Unión Europea es uno de los temas centrales del debate sobre el futuro de Europa, al que no son ajenos el desarrollo de una política de seguridad y de defensa y los efectos en la opinión pública y en las relaciones transatlánticas del 11-S, de la guerra contra Irak, del 11-M, y del 7-J. Su naturaleza intergubernamental difícilmente cambiará a mediano plazo y, por consiguiente, seguirá dependiendo por ahora de la voluntad de los miembros de la Unión, o bien se debilitará dada la preferencia de algunos de estos miembros de actuar fuera del marco de la Unión.

¹¹ Véase Hazel Smith, *European Union Foreign Policy. What it Is and What it Does*, Pluto Press, London, 2002, pp. 34-62.

¹² Roberto Domínguez Rivera y Rafael Velásquez Flores, “La Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea”, en Alejandro Chanona Burguete y Roberto Domínguez Rivera, *op. cit.*, p. 258.

¹³ Esther Barbé y Juan Pablo Soriano, *op. cit.*, pp. 88-92.

Europa, pese al proyecto de integración en marcha, no es una; a lo largo del siglo XX mantuvo una sorprendente diversidad evolutiva, resistiéndose a la homogeneización. Dicha diversidad puede pesar en forma negativa si, entorpeciendo la unidad de propósitos, sirve de base para la ambición de arbitraje de Estados Unidos que en los noventa decidió mantenerse como “potencia europea” y desde entonces ha desplegado los medios a su alcance para lograrlo.¹⁴

La división intraeuropea y transatlántica sobre Irak ha evidenciado los fallos de la visión que busca forjar una política exterior y de defensa común para la Unión Europea. En primer lugar, los europeos tendrían que dejar de depender de Estados Unidos en la medida que lo hacen para su seguridad, y no seguir esperando que con tal dependencia la Unión les proporcione prosperidad económica, y sobre todo una marcada autonomía política.

Además, la Unión Europea tampoco cumple cabalmente con el requisito de formular e instrumentar políticas diferenciadas de las de Estados Unidos en el terreno diplomático y de la cooperación, al menos en América Latina, uno de los requisitos indispensables para distinguirse y ser independiente de otros actores.

Pese a las graves fricciones y protestas que ha generado en los vínculos transatlánticos, “quizás uno de los pocos elementos positivos de la guerra en Irak será que habrá forzado a los miembros de la Unión Europea a discutir seriamente acerca de la esencia misma de esa Unión”.¹⁵

¹⁴ Marcos Cueva Perú, “La Europa del Siglo XX: Transformaciones en el espacio, el tiempo y las relaciones con Estados Unidos”, en Alejandro Chanona Burguete y Roberto Domínguez Rivera, *op. cit.*, pp. 118 y 128.

¹⁵ Esther Barbé y Juan Pablo Soriano, *op. cit.*, p. 101. El rechazo del Tratado Constitucional en dos de los seis países fundadores de la Unión Europea, entre otros factores, también ha puesto de manifiesto una disyuntiva existencial que nunca se había planteado con la suficiente claridad sobre el modelo de Europa que desean los ciudadanos y aquel que prefieren los gobiernos europeos, así como acerca del papel del continente en el mundo: una Europa como potencia política o una Europa como espacio de libre comercio, conducido política y militarmente por Estados Unidos. Además de abrir la cuestión de la relación con el aliado principal, Estados Unidos, dicha disyuntiva se revela como una oportunidad de plantear cuestiones de fondo del proyecto europeo tales como los límites geográficos del bloque europeo, el papel del Islam y de los inmigrantes extra europeos en general, así como de la preservación de la identidad nacional al lado de una identidad europea común. Véase Stéphan Sberro, “Europa ante un debate existencial, más allá de la Constitución”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 74, Marzo-Junio 2005, pp. 137-157.

Aunque su influencia es cada vez mayor, constantemente se repite que la Unión Europea no deja de ser un gigante económico y un enano político, si bien posee algunas credenciales como actor político, tales como un nivel no despreciable de influencia internacional dado en muchos casos mediante la solicitud de presencia europea en foros internacionales por parte de terceros; funciones de filtro de ciertas opciones y dando forma a acciones colectivas modelando las percepciones de los políticos; una legitimidad internacional derivada de la promoción de una idea de Europa concebida como potencia civil, aunque esta legitimidad se dé en menor medida a nivel interno.¹⁶

Lo que en los años noventa era visto como una virtud, Europa como potencia civil, en el momento actual parece haberse convertido en un defecto, en primer término dadas las críticas generadas en cuanto a la naciente política de seguridad y defensa que limita la aspiración de que la Unión Europea asuma una mayor responsabilidad para asegurar la paz y la estabilidad en el sistema internacional en general al no contar con la capacidad para llevar a cabo funciones militares.

En segundo lugar, aunque los esfuerzos de los socios comunitarios se han dirigido principalmente hacia el fortalecimiento de la PESC, esto ha ocurrido fundamentalmente en el terreno de su periferia cercana, entendida como las áreas geográficas más próximas a las fronteras de la Unión Europea ampliada, con lo que su alcance, más allá del nivel declarativo, no es verdaderamente internacional aún.

En el Consejo de Seguridad de la ONU, donde varios de los 15 miembros (permanentes y no permanentes) han sido de la Unión Europea, tampoco ha sido capaz de hablar con una sola voz en política exterior. Si la Unión Europea hubiera defendido una posición común ante el reciente conflicto de Irak, los países latinoamericanos que tenían que participar en las decisiones del Consejo de Seguridad habrían tenido un referente relevante. En los hechos, fue justo al revés. Los países europeos trataron de obtener el apoyo latinoamericano para sus posiciones marcadamente divergentes entre sí.¹⁷

¹⁶ Esther Barbé y Juan Pablo Soriano, *op. cit.*, pp. 82-83.

¹⁷ Alberto Van Klaveren, "América Latina y la Unión Europea. La otra relación transatlántica", en Christian Freres y Karina Pacheco, *op. cit.*, p. 113.

La representación de la Unión en organizaciones financieras no es como actor unitario; aunque los Estados miembros cuentan con alrededor del 29% del poder de voto en el FMI y son el origen y/o destino de buena parte de los flujos financieros, estas cuestiones se mantienen en el ámbito de las competencias de cada Estado miembro. Con tal realidad, no es posible que pueda haber cooperación en esta materia en América Latina y el Caribe, lo cual quedó evidenciado con la crisis argentina de finales de 2001.¹⁸

4.2 Redefinición de las relaciones Unión Europea-América Latina en la década de los noventa y el retroceso del proyecto de Asociación Estratégica. Incidencia en México

A pesar de que las relaciones de la Unión Europea con América Latina se fortalecieron en las últimas dos décadas, la región no ha dejado de ocupar los últimos lugares en el orden de prioridades de la acción exterior de Europa.

En la profundización de las relaciones Unión Europea-América Latina desde mediados de los años noventa, la dimensión económica ha estado a la cabeza con una estrategia basada en la diferenciación del grado de desarrollo de los países latinoamericanos, combinada con acciones generales para toda la región. El resultado es que se han intensificado las relaciones con los países que presentan un mayor atractivo económico, los que dan mayores márgenes de seguridad a mercados e inversiones, por encima de las naciones más atrasadas.

El temor a que el TLCAN y el proyecto de ALCA pudieran crear un efecto de desviación de comercio favorable a Estados Unidos, perjudicando a los exportadores e inversores europeos provocó que a partir de 1994 se crearan nuevos instrumentos de cooperación económica para promover el comercio y la inversión en los mercados más atractivos.¹⁹

El avance en los procesos de integración del Hemisferio Occidental, así como la demanda de una relación más estrecha por parte de los países latinoamericanos,

¹⁸ José Antonio Sanahuja, “Una asociación extraviada: la cooperación comunitaria y América Latina tras el 11-S”, en Christian Freres y Karina Pacheco (eds.), *Desafíos para una nueva asociación. Encuentros y desencuentros entre Europa y América Latina*, Catarata, Madrid, 2004, p. 190-191.

¹⁹ *Ibidem*, p. 185.

revalorizaron ante los ojos de la Unión Europea a la región, sólo que centrándose en las relaciones económicas y en la liberalización del comercio. Por primera vez se propone una política exclusiva para América Latina, separada de Asia, al fijarse las nuevas orientaciones generales para la cooperación con la región, entre ellas, hacer del apoyo a la integración regional latinoamericana uno de sus principales objetivos.²⁰

La participación de México en el TLCAN y la consolidación relativa del Mercosur demostraron ser factores atractivos para la Unión Europea cuando de definir una política de cooperación más amplia y profunda con América Latina se trata, ya que la integración regional “favorece una apertura económica gradual y ordenada y la instauración de las reformas necesarias para la estabilidad monetaria y financiera”,²¹ lo cual da mayores márgenes de seguridad a mercados e inversiones.²²

Bajo la óptica de garantizar una mayor presencia con base en la diferenciación del grado de desarrollo de los países latinoamericanos, se registraron avances en el ámbito del diálogo político a nivel interparlamentario y en el ministerial en el marco del Grupo de Río; con Centroamérica, Europa ha consolidado su presencia como primer donante; los países andinos se convirtieron en los principales beneficiarios del SGP de la Unión Europea; con Mercosur y Chile se ha dado prioridad al establecimiento de políticas de interés mutuo y la Unión Europea consolida su posición como primer socio comercial y segundo inversor en la región; y con México se ha insistido en la búsqueda de

²⁰ Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo “*Unión Europea-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la Asociación (1996-2000)*”, 23 de octubre de 1995.

²¹ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social sobre una Nueva Asociación Unión Europea-América Latina en los albores del siglo XXI, Bruselas, 3 de Marzo de 1999.

²² No obstante los beneficios que se esperaban recibir de los esquemas de integración latinoamericanos, y la intención de apoyarlos, las acciones de cooperación de la Comisión Europea para dicho fin han sido relativamente escasas y con una eficacia reducida. En cuanto al programa regional, las posibilidades de apoyar la integración regional latinoamericana han sido limitadas ya que se trata de ayuda indirecta, promoviendo redes con diversos actores pero bastante alejada de los esquemas de integración existentes. Sobre las actividades de apoyo directo canalizadas subregionalmente, sólo una parte de los pocos recursos disponibles se ha dirigido a proyectos específicos para la integración tales como los programas de apoyo a la constitución de uniones aduaneras en Centroamérica y la Comunidad Andina. Los propios gobiernos latinoamericanos no han mostrado un compromiso suficiente con los esquemas de integración y sus instituciones, lo que daña al proceso de integración en cuestión y a sus miembros, al tiempo que afecta los objetivos de los proyectos de la Comisión. Véase José Antonio Sanahuja, *Hacia el logro de un verdadero multilateralismo en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, Documento de Estrategia preparado para la Dirección General de Políticas Externas de la Unión, Parlamento Europeo, PE370.260v01-00, 27 de marzo de 2006, pp. 5-6.

iniciativas de interés mutuo y la consolidación de los marcos del diálogo político y de los intercambios comerciales.²³

Pero, más recientemente se ha debilitado incluso el proyecto de establecer un marco de relaciones privilegiado en los ámbitos no sólo económico, sino también social, cultural y de seguridad, reservándose un trato más favorable a México y Chile, es decir, a aquellos más próximos a la influencia del ALCA de Estados Unidos.²⁴

En la década de los noventa reinaba un optimismo sobre el futuro de las relaciones europeo-latinoamericanas. En el ámbito político se celebraba el proceso de consolidación democrática en América Latina y la afinidad de valores entre las dos regiones. En lo económico, el avance del proceso de reformas económicas desde la crisis de los años ochenta, la recuperación del acceso de América Latina a los mercados financieros internacionales, y los proyectos de integración y la cooperación entre ambas regiones creaban nuevas expectativas.

Los lazos económicos entre la Unión Europea y América latina llegaron a su punto culminante en los años noventa, pero incluso entonces evidenciaban signos de debilidad. Entre 1990 y 1998 la participación de Europa en las exportaciones totales latinoamericanas se redujo del 22 al 14%, y la ya de por sí modesta participación latinoamericana en el mercado de importación europeo también disminuyó del 6 al 5%. Dicha tendencia se acentuó y posteriormente las exportaciones de la Unión a la región se desplomaron casi un 5% mientras el crecimiento de las importaciones comunitarias desde Latinoamérica prácticamente se estancó (en un promedio anual de alrededor de 1%) entre 1998 y 2002.²⁵

Así, en términos relativos, cada región se ha convertido en un socio comercial menos importante para la otra, y en el caso de América Latina, muy lejos de los países que concentran casi la mitad del total de mercancías importadas por la Unión Europea:

²³ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, sobre una Nueva Asociación Unión Europea-América Latina...

²⁴ José Antonio Sanahuja Perales, "Contigo en la distancia. Los lazos con la Unión Europea tras la Cumbre de Madrid", *Vanguardia Dossier, América Latina. Democracia, neoliberalismo, Populismo*, No. 4, Enero-Marzo de 2003, pp. 37-38

²⁵ Andrew Crawley y Anneke Jessen, "Las relaciones económicas entre Europa y América Latina", en Christian Freres y Karina Pacheco, *op. cit.*, p. 235.

Estados Unidos, Canadá, Australia, China, Japón, República de Corea, Nueva Zelanda, Singapur y Hong Kong.

Pero cabe hacer las siguientes matizaciones. El retroceso europeo en el mercado de importación latinoamericano tiene como excepción a Brasil, donde Europa ha incrementado ligeramente su presencia en los últimos años. Además, la IED europea tradicionalmente ha estado más concentrada en el Mercosur.

Los acontecimientos económicos en América Latina son el factor principal para atraer el interés de Europa. Sin la reestructuración de las economías latinoamericanas, incluidos los programas de liberalización comercial, desregulación y privatización que condujeron a un retorno al crecimiento no se habría producido el auge en las exportaciones europeas a la región, ni habría sido tan acusado el incremento de las corrientes de IED. Y es de esperar que la incertidumbre económica y política en la mayor parte de la región, particularmente en algunos países de América del Sur, llevará a las compañías europeas a adoptar una actitud más cauta,²⁶ aunque tal perspectiva probablemente no sea aplicable a las grandes empresas transnacionales europeas que tienen mayor capacidad e incentivos para penetrar los mercados de una de las regiones en desarrollo más grande del mundo.

Pero hoy las relaciones son objeto de una visión más opaca, si no, abiertamente pesimista por ambas partes. Hay un clima de escepticismo acerca de la consolidación de la democracia y de los frutos de las reformas de mercado en el aseguramiento de condiciones económicas estables.

Ante las crisis económicas y políticas que padecen diversos países latinoamericanos, la reacción por parte de Europa parece muchas veces ausente y distante, concentrada en sí misma y en su entorno geográfico más próximo, mostrando cierta pasividad y falta de ambición con respecto a su influencia en América Latina cuya incapacidad y limitaciones para enfrentar sus desafíos constituyen las principales pruebas a superar.

²⁶ *Ibidem*, pp. 237-238.

El caso de Centroamérica es revelador, la Europa comunitaria ha contribuido de forma importante en diversos asuntos centroamericanos tales como procesos de paz y democratización, integración regional, ayuda de emergencia, pero el balance es negativo en cuanto a la respuesta a las principales demandas centroamericanas, especialmente en lo que se refiere a la mejora real de su situación socioeconómica.²⁷

4.2.1 Los Acuerdos de Cooperación suscritos entre la Unión Europea y América Latina

Los Acuerdos de Cooperación que la Unión Europea ha suscrito con América Latina son un termómetro de los estados por los que han pasado las relaciones birregionales. No sólo son reflejo de los cambios experimentados en el escenario mundial, latinoamericano y europeo y de las nuevas dinámicas que caracterizan las relaciones internacionales, sino también de la mayor intensidad y amplitud con que se plantean las relaciones mutuas, mostrando las preocupaciones y objetivos de las partes en cada momento.²⁸

Las características y contenidos de los acuerdos que la Unión Europea ha ido suscribiendo con los países y subregiones de América Latina nos sirven para personificar esas relaciones y para establecer los pasos que se han dado en el proceso de acercamiento e intensificación de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y, en particular con determinadas contrapartes.

Se habla de la existencia de varias “generaciones” de acuerdos, con contenido, alcance y objetivos diferentes, pero ello no implica establecer una enumeración cronológica que afecte a todos los países latinoamericanos por igual, y aquí se destacarán las particularidades con México. Hoy es común identificar cuatro generaciones de acuerdos de cooperación entre ambas regiones, de conformidad con los avances que han ido presentando.

²⁷ José Ángel Sotillo Lorenzo, “La Unión Europea y Centroamérica: Examen de unas relaciones de baja intensidad”, en Joaquín Roy, Roberto Domínguez Rivera y Rafael Velázquez Flores (coords.), *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América*, Universidad de Quintana Roo y Plaza y Valdés, México, 2003, p. 300.

²⁸ Celestino del Arenal, “Los Acuerdos de Cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): evolución, balance y perspectivas”, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, No. 1, Otoño-Invierno 1997, pp. 113.

Los acuerdos de primera generación marcan un tímido acercamiento entre América Latina y la Europa comunitaria cuya preocupación se centraba en la percepción de su vulnerabilidad externa y la necesidad de mantener y ampliar los mercados para los productos e inversiones europeas y asegurarse fuentes alternativas de materias primas. La entonces CEE trataría de mejorar sus posiciones comerciales en una América Latina embarcada en el modelo de desarrollo de sustitución de importaciones.

Se firman acuerdos con Argentina (1971), Uruguay (1973), con Brasil (1974) y con México (1975); sus características generales son que la Comunidad los firma exclusivamente con los países latinoamericanos de mayor potencial económico en aquel momento; su exclusiva orientación país por país ya que la Comunidad huía de planteamientos regionales o subregionales; que tienen una naturaleza estrictamente comercial no preferencial; y que su objetivo principal es la expansión de los intercambios comerciales únicamente.

Se acordó la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida, lo que sólo implicaba una mejora en las relaciones comerciales en el caso de que los países con los que se firmaba no fuesen miembros del GATT, y no significaban privilegios de acceso de los productos de los países latinoamericanos a los mercados de la Comunidad.

Con la apertura de la Misión de México ante la CEE en Bruselas en 1960, se legitimaron las relaciones que, de manera informal, se habían iniciado desde 1958. La creación de la CEE, así como las negociaciones que la hicieron posible, coincidieron con el periodo presidencial en México de Adolfo López Mateos (1958-1964). Por primera vez desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, se realizó un esfuerzo por diversificar las relaciones de México con el exterior, el cual incluyó, entre otras actividades, varias giras a Europa.²⁹

Hasta entonces, las relaciones se habían centrado fundamentalmente en Estados Unidos; pero, en la medida en que se fue dando una rápida recuperación de Europa Occidental, ésta comenzó a atraer la atención de México.

²⁹ Judith Arrieta Munguía, "La política exterior de México hacia la Unión Europea, 1990-1995", *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 49, Invierno 1995-1996, p. 124.

Entre los factores internos que explican este giro, se encuentra el agotamiento del modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones, lo cual dio origen a planteamientos de desarrollo económico que ponían mayor énfasis en la promoción de las exportaciones. En este marco, el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) estableció como objetivo económico de su política exterior ‘explorar nuevos mercados en todas las regiones del mundo’. En el plano externo, el fin de la llamada ‘relación especial’ con Estados Unidos se hizo evidente en 1971, con la imposición de medidas comerciales proteccionistas por parte de ese país que, a diferencia del pasado, abarcaban a México y a Canadá. En el marco del nuevo clima de distensión internacional de los años setenta, el gobierno mexicano intentó acercarse a otras regiones del mundo desde dos vertientes, una comercial y otra ideológica, esta última cobró mayor peso en la búsqueda de dar a México un papel de liderazgo en la defensa de las causas del llamado Tercer Mundo.

En el plano comercial, México logró la firma de un Acuerdo de Comercio y Cooperación con la CEE, en julio de 1975, tras una primera visita oficial a Bruselas en 1973. La coyuntura existente en el proceso de integración europea favoreció también este primer acercamiento. En 1968, con la instauración anticipada de la Unión Aduanera entre sus seis estados miembros, la CEE comenzó a adquirir un creciente prestigio ante otros países europeos. Para 1973, Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido se habían convertido ya en nuevos miembros de esa Comunidad.

La principal función del Acuerdo México-CEE de 1975 fue aplicar la ‘cláusula de nación más favorecida’ a México que aún no formaba parte del GATT y, de manera marginal, se dirigió a fomentar el contacto entre los operadores económicos de ambas partes. En el marco institucional del mismo, se celebraron ocho reuniones de la Comisión Mixta, instituida para dar seguimiento regular a la relación y que debía reunirse al menos una vez al año. Se lograron algunos avances en la cooperación económica, más allá de lo contemplado en el texto del acuerdo, particularmente en varias áreas: desarrollo industrial, ciencia y tecnología, capacitación técnica, aspectos financieros, y proyectos energéticos, temas que cobraron importante impulso a partir de 1986. La última sesión de la Comisión Mixta se realizó en Bruselas en 1989.

Cabe destacar que durante el gobierno del presidente José López Portillo (1976-1982), las relaciones entre México y Europa tuvieron un cierto tinte político. En 1977, México inició uno de los primeros acercamientos al Parlamento Europeo al ofrecerse como sede de la Tercera Conferencia Interparlamentaria CEE-América Latina. Asimismo, en un esfuerzo por revivir el diálogo Norte-Sur y de colocar al país en posición de liderazgo del Tercer Mundo, el gobierno mexicano organizó, en octubre de 1981, en Cancún, una reunión cumbre que reunió a 22 países, entre ellos, varios jefes de Estado europeos.

El Acuerdo de 1975 contaba con 13 artículos. En su parte declaratoria enunciaba como principales objetivos: desarrollar y equilibrar el comercio recíproco y ampliar la cooperación comercial y económica entre las partes, y se preveía el establecimiento de una cooperación económica y no sólo un mero trato comercial; alentaba las inversiones y las transferencias de tecnología, preveía contactos periódicos entre empresarios de los estados miembros y México, etc.

El acuerdo con México contenía una “cláusula evolutiva” según la cual la Comisión Mixta asumía la tarea de explorar posibilidades de una cooperación más intensa también en otros sectores económicos, más allá de los meramente comerciales. No obstante, dicha cláusula es entendida como medida complementaria para el fomento de una expansión mayor de intercambio de mercancías, por lo que es falsa la identificación del acuerdo como uno de segunda generación ya que no significaba ningún cambio sustancial.

En los años sesenta la entidad europea en materia de cooperación estuvo en gran medida condicionada por las prioridades externas tradicionales de sus Estados miembros, es decir, las antiguas colonias africanas, en tanto México mantenía un bajo perfil de política exterior.

El Acuerdo estuvo vigente durante quince años con pocos resultados concretos, ya que de hecho entre 1980 y 1983 las relaciones descendieron a un nivel mínimo.

Desde 1984 la agenda se concentró en la cooperación económica y México no logró, como esperaba, superar su crónico déficit comercial con la CEE, no sólo porque las expectativas de lograr un acceso preferencial al mercado comunitario no se

materializaran, sino también por la escasa diversificación de las exportaciones mexicanas y el “sesgo antiexportador” del modelo de desarrollo hacia el interior.³⁰ Por su parte, Europa no pudo asegurarse una mayor protección para sus inversiones y mejores condiciones para la adquisición de petróleo, dos de sus principales objetivos durante la segunda mitad de los años setenta.³¹

En los años ochenta se dan nuevos pasos en el acercamiento europeo a América Latina, gracias en parte al ingreso de España y Portugal en la CEE y de cara a una serie de acontecimientos relevantes entre los que destacan el conflicto centroamericano en proceso de escalada que amenazaba la estabilidad de la región y que llevó a Europa a implicarse directamente en la búsqueda de soluciones pacíficas y negociadas; la crisis de la deuda latinoamericana con su impacto negativo en las relaciones económicas europeo-latinoamericanas; la guerra de las Malvinas que puso de manifiesto el grado de incomunicación entre ambas regiones; y el retorno a la democracia de los países del Cono Sur que atrae la atención de los países europeos y que propicia que a partir de entonces se empiece a hablar de un interés real en las relaciones políticas con América Latina.

Las características de los acuerdos de segunda generación con respecto a los anteriores son que no responden sólo a intereses comerciales, sino también a intereses políticos y de cooperación; inauguran una política subregional hacia América Latina ya que no son sólo estrictamente bilaterales y en este sentido comienzan a perseguir el fomento de la integración subregional, desde ese momento uno de los objetivos de la política de cooperación comunitaria con América Latina; asimismo, otorgan una importancia creciente a la cooperación al desarrollo.

Dichos fines y las demandas de México de apertura comercial explican que con dicho país no se haya suscrito ningún acuerdo de este tipo, y se haya concentrado la atención, como se ha señalado ya, en la cooperación económica.

³⁰ José Antonio Sanahuja, *México y la Unión Europea, ¿Hacia un nuevo modelo de relación?*, Documento de Trabajo, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Madrid, UCM, 1997, pp. 7-9.

³¹ Laurence Whitehead, “Pobre México, tan lejos de Noordwijk: las relaciones políticas entre México y la Unión Europea vistas desde Europa”, en Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, *La Unión Europea y México: Una nueva relación política y económica*, Madrid, 1997, p. 50.

En 1980 se suscribe un Acuerdo con Brasil que sustituye el de 1974, aunque no contempla la cooperación al desarrollo, con el Grupo Andino lo hace en 1983 y con Centroamérica en 1985.

Estos acuerdos siguen siendo acuerdos no preferenciales desde el punto de vista comercial, y acuerdos marco desde el punto de vista de la cooperación económica y al desarrollo ya que no contemplan ningún compromiso concreto ni protocolo financiero, lo que no impidió, sin embargo, que como en el caso de Centroamérica, hayan servido para incrementar sustancialmente los niveles de ayuda al desarrollo.

La base de los acuerdos de tercera generación la podemos encontrar tanto en la dinámica abierta por los acuerdos de segunda generación y en el creciente interés mutuo entre ambas regiones, como en los importantes cambios que desde la segunda mitad de los ochenta experimentan las relaciones internacionales y la reorientación de las relaciones exteriores de la Comunidad y de sus interlocutores latinoamericanos para insertarse de la mejor manera posible en el nuevo escenario internacional.

Las transformaciones de finales de los años ochenta en prácticamente todos los ámbitos de la actividad humana a nivel mundial, latinoamericano, y europeo, incidieron en la revalorización de intereses y estrategias de los distintos actores internacionales para conseguirlos.

Así, América Latina intensifica notablemente sus relaciones con otras regiones del mundo y a nivel hemisférico, jugando los procesos de cooperación e integración regional bajo la fórmula de “regionalismo abierto” un papel protagónico; mientras, Europa profundiza su proceso de integración, abre la puerta a la ampliación y se transforma en un actor con mayor presencia internacional.

La cooperación europea con América Latina comienza a ordenarse con base en dos ejes: ayuda al desarrollo para países menos avanzados; y cooperación económica y comercial con los países de mayor potencial de crecimiento.

Argentina y Chile suscribieron acuerdos de cooperación con la Unión Europea en 1990, Uruguay y México lo hicieron en 1991, Paraguay y Brasil en 1992; y Centroamérica y el Grupo Andino en 1993, con particularidades según países y regiones.

Las características distintivas frente a los acuerdos precedentes fueron: la fundamentación democrática de la cooperación concretada en una “cláusula democrática” que expresa un compromiso común e institucionalizado con la democracia y supone que en caso de violación la contraparte europea se reserva el derecho de suspender sus programas de cooperación; la incorporación de una “cláusula evolutiva” según la cual las partes podrían ampliar y completar, de común acuerdo, los niveles y campos de cooperación establecidos en el acuerdo; el papel de la “cooperación avanzada” (económica, industrial y científico-técnica) que pretendía contribuir a mejorar la eficacia de los sistemas productivos y complementar la asistencia tradicional para las capas de población más desfavorecidas en los países de mayor desarrollo; y la diversificación de los ámbitos e instrumentos de la cooperación.

En cuanto a la “cláusula democrática”, México se negó a aceptarla por considerarla humillante, y logró que no fuera incorporada en el Acuerdo ya que la Comunidad no quería renunciar a la oportunidad de firmar un nuevo acuerdo marco con una de las economías más prometedoras de América Latina. En la parte declarativa del texto se incluyó una referencia a los “derechos del hombre” pero se evitó la imposición de cualquier obligación jurídica.

El cambio de modelo de desarrollo de México impulsado a mediados de los ochenta y profundizado desde entonces a la fecha (cuyos fundamentos están dados en la apertura comercial unilateral, la diversificación de vínculos con el exterior y de exportaciones, y la reforma del marco regulador de la inversión extranjera y el programa de privatizaciones en la búsqueda de una inserción exitosa en las corrientes más dinámicas del comercio y la inversión internacionales) fue la causa de que para México el acceso al mercado comunitario fuera un objetivo con mayor relevancia que antes. México se adhirió al GATT hasta 1986.

El Acuerdo Marco de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la CEE se firmó, en Luxemburgo, el 26 de abril de 1991 y entró en vigor el 1 de noviembre de ese

mismo año. El acuerdo, que sustituyó al de 1975, menciona en el preámbulo la importante situación económica de México y su participación en el Grupo de Río; además, señala las implicaciones favorables del proceso de reforma y modernización económica en México para las relaciones económicas y comerciales entre las dos partes. Suscrito por decisión del Consejo, fue el más completo de los firmados con cualquier país asiático o latinoamericano hasta entonces. Constó de 44 artículos y contenía una cláusula evolutiva por la cual se podían aumentar los niveles de cooperación y formular propuestas para ampliar dicho ámbito en forma mutua.

Los años noventa significaron un auge de las acciones de cooperación hacia México al amparo del Acuerdo Marco de Cooperación con la Unión Europea de 1991 que era muy detallado en el ámbito de la cooperación económica y la cooperación al desarrollo. Los recursos fueron aumentando gradualmente, aunque el país no fuera prioritario para la cooperación comunitaria. La cooperación económica representó la mayor parte de toda la cooperación con el 69%, siendo la promoción comercial el rubro principal. Las actividades se enmarcaron en los ejes de encuentros empresariales, el Consejo Empresarial México-Unión Europea, la Asociación de Cámaras de Comercio de la Unión Europea en México, el Programa de Cooperación de Normas y Certificación, y el Proyecto de Apoyo a las Exportaciones Mexicanas a la Unión. Las actividades de promoción de la inversión se desarrollaron a través de los Programas ECIP y AL-Invest. Todas estas actividades se orientaron a los sectores con mayor potencial de crecimiento y presencia de inversión europea tales como agroindustria, pesca, automóvil, farmacéutica y construcción.³²

En lo que se refiere a las nuevas circunstancias internacionales, el fin de la Guerra Fría y el inicio de otras formas de interrelación económica y política entre países, gobiernos y otros actores internacionales, empezaron a cobrar cuerpo a partir de la década de los noventa. La incidencia de la actividad comercial cobró cada vez más importancia en la definición del equilibrio del poder.

³² José Antonio Sanahuja, "México y la Unión Europea: ¿Hacia un nuevo modelo de relación?", en Rosa María Piñón Antillón (coord.), *La Regionalización del Mundo: la Unión Europea y América Latina*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM/Delegación de la Comisión Europea en México, México, 1998, pp. 332, 341-344.

El Acuerdo incluyó 23 sectores prioritarios para la cooperación: industrial, inversiones, desarrollo tecnológico y propiedad intelectual, normas, comercial, científica y técnica, agropecuaria y rural, pesquera, minería, tecnologías de la información y telecomunicaciones, transportes, salud pública, lucha contra la droga, energética, medio ambiente, turismo, social y de planificación para el desarrollo, administración pública, cooperación entre instituciones financieras, cultura, capacitación regional, y cooperación económica.

La cooperación económica (artículo 2) se intensificó y se establecieron como áreas prioritarias las siguientes: industria, propiedad intelectual, incluida la industrial, normas y criterios de calidad, transferencia de tecnología, agroindustria, pesca, planificación energética y utilización racional de la energía, protección del medio ambiente, gestión de los recursos naturales, servicios, incluidos los servicios financieros, turismo, transportes, telecomunicaciones, informática e información sobre temas monetarios.

El Acuerdo incluyó disposiciones de fomento a la pequeña y mediana empresa y también una cláusula evolutiva. Se celebraron dos Comisiones Mixtas (diciembre de 1992 y abril de 1994) y se instaló una Subcomisión Comercial en junio de 1994.

El Acuerdo Marco de Cooperación Financiera entre el gobierno de México y el BEI fue firmado el 9 de marzo de 1995. A partir de entonces México fue elegible para el financiamiento del Banco, en su mayor parte en el apoyo a proyectos de infraestructura. El BEI financia, prioritariamente, inversiones en países comunitarios. Para terceros países requiere concertar previamente un Acuerdo Marco (el BEI está autorizado por su Consejo para otorgar préstamos durante un período de tres años con destino para proyectos de interés común en América Latina). Hasta el momento su penetración en México ha sido menor.

Tampoco estaba contemplado ningún compromiso en materia de reducción o eliminación de barreras comerciales, y considerando las estrictas normas de calidad europeas, la baja competitividad, el atraso tecnológico y la escasa internacionalización de gran parte de la planta productiva mexicana, la desfavorable situación para México en relación con sus intercambios comerciales con la Unión Europea no se revirtió, aunque atrajo considerables flujos europeos de IED.

La cooperación económica desarrollada entre 1991 y 1995 constituyó uno de los lazos más sólidos logrados con el acuerdo de tercera generación entre México y la Unión Europea, y cuyo principal rubro fue la promoción comercial a través de varios tipos de actividades como encuentros empresariales, el Consejo Empresarial México-Unión Europea, la Asociación de Cámaras de Comercio de la Unión Europea en México (EUROCAM), el Programa de Cooperación de Normas y Certificación, y el Proyecto de Apoyo a las Exportaciones Mexicanas a la Unión Europea. México fue el principal beneficiario de los fondos de cooperación económica a la región, sin embargo, se descuidaron las acciones en otros ámbitos de cooperación previstos tales como la reforma del Estado, la educación, el medio ambiente, la lucha contra la pobreza y el desarrollo social.³³

No debe olvidarse que la entrada en vigor del acuerdo coincidió con las negociaciones y la constitución del TLCAN, de manera que la atención de México estuvo concentrada en sus relaciones con Estados Unidos. No obstante, el diálogo político entre las dos partes se desarrolló considerablemente y se compartieron puntos de vista en temas como el desarrollo social y económico de América Central, las relaciones con Cuba, y la Ley Helms-Burton.

La opción para garantizar una mayor presencia europea en América Latina desde 1995 fue la diferenciación del grado de desarrollo de los países latinoamericanos con el propósito de utilizar los recursos de cooperación de manera más eficaz favoreciendo a las naciones más atrasadas conforme a objetivos reconocidos como prioritarios y delimitando a los receptores de ayuda al desarrollo y los más poderosos socios en actividades de interés mutuo. Se aplicaron así políticas diferenciadas con cada conjunto o país en función de los intereses recíprocos y de las potencialidades específicas.

Se potenció la negociación y conclusión de acuerdos con grupos subregionales y países de mayor peso, suscribiéndose un Acuerdo Marco Interregional de Cooperación con Mercosur en 1995, el Acuerdo Marco de Cooperación con Chile en 1996, y el Acuerdo Marco de Asociación con México de julio de 1997 que, junto con el que en el año 2002

³³ Laurence Whitehead, *op. cit.*, pp. 24-30.

se firmó con Chile, ha sido calificado como uno de los más avanzados suscritos jamás con América Latina.

Entre las características primordiales de los acuerdos de cuarta generación destaca que pretenden el fortalecimiento de las relaciones entre las partes con base en los principios de reciprocidad y de intereses comunes, estableciendo un nuevo modelo de relación calificada de “Asociación” política y económica que en el caso del Mercosur será de naturaleza interregional, marcando con ello un hito histórico por ser el primero que se realiza con una unión aduanera. Su objetivo último es el establecimiento a medio plazo de zonas de libre comercio a través de la profundización del diálogo político institucionalizado, de las relaciones económicas, y de una mayor cooperación política, científico-técnica y cultural.

Los acuerdos se fundamentan en una “cláusula democrática”, al igual que los de la generación pasada, pero a diferencia de esos, ya ninguna contraparte puede escapar de ella.

El método tradicional utilizado por la Unión Europea en las negociaciones con Mercosur y Chile en 1996 consistió en la firma de acuerdos marco, mismos que definirían los principios y términos de la futura relación, sentando las bases para el posterior desarrollo de sus contenidos a través de las correspondientes negociaciones entre las partes.

4.2.2 Las primeras Cumbres Euro-Latinoamericanas y la Resolución del Parlamento Europeo que constituiría la base de la consolidación de una asociación estratégica birregional

Durante la I Cumbre de Jefes de Estado y de gobierno de América Latina y el Caribe y la Unión Europea, celebrada en Río de Janeiro en junio de 1999 en Brasil, se definió el concepto de Asociación Birregional Estratégica. Se decidió impulsarla con base en la consolidación de la democracia, la liberalización comercial y la concertación de posiciones sobre asuntos internacionales. Esta voluntad de reforzar las relaciones europeas con América Latina y el Caribe se materializaba en la Declaración y en un Plan de Acción resultantes de la Cumbre donde se establecieron los principios generales

de la Asociación y se detallaron sus contenidos, identificándose 55 acciones en los diversos campos: político, económico, social, cultural, humano científico, tecnológico, etc., de las cuales después se seleccionaron 11 prioridades que se han caracterizado por escasas actividades, retrasos e incumplimientos.

Un factor clave de esos retrasos han sido las restricciones presupuestarias del periodo 2000-2005 que no contemplaron ni un euro adicional para la Asociación, y sin recursos adicionales poco se puede ofrecer.³⁴

La creación y consolidación de dicha “Asociación Estratégica” debía darse en pie de igualdad y bajo el espíritu de cooperación, solidaridad y respeto al Derecho Internacional, con ambiciones tales como:³⁵

1. Crear un ambiente internacional que permita elevar la calidad de vida de las sociedades europeas y latinoamericanas cumpliendo con el principio del desarrollo sostenible y superando la pobreza extrema, la marginalidad y la exclusión social;
2. Robustecer el sistema multilateral de comercio y la capacidad de negociación de ambos socios en el plano internacional mediante la defensa de posiciones concertadas;
3. Fortalecer las instituciones multilaterales como instancias para la resolución internacional de controversias y la promoción del desarrollo;
4. Impulsar la investigación científica y el desarrollo técnico como condición esencial para la exitosa inserción de los países en un mundo globalizado que exige el avance del conocimiento científico, su dominio y adaptación a una tecnología en constante evolución, entre otras.

En la “Resolución del Parlamento Europeo sobre una Asociación Global y una Estrategia Común para las Relaciones Entre la Unión Europea y América Latina” de noviembre de 2001, se solicitó al Consejo Europeo la adopción de una nueva estrategia que llenara de contenido y guiara la actuación de la Unión para realizar la asociación

³⁴ José Antonio Sanahuja, “Una asociación extraviada...”, p. 189.

³⁵ *Declaración de Río*, Primera Cumbre Unión Europea-América Latina, 28 y 29 de Junio de 1999.

birregional decidida en la Cumbre de Río, misma que debía “basarse en los elementos bilaterales y regionales de la política de la Unión hacia la zona y sus respectivos acervos.” En este sentido, se estimó imprescindible que el Consejo, la Comisión y los Estados Miembros adaptaran a la futura estrategia todo el acervo existente en la materia para utilizar de forma completa y adecuada los distintos instrumentos, medios y programas existentes a fin de adoptar un enfoque global, coherente, unitario y autónomo capaz de impulsar de forma constante y ordenada las relaciones entre la Unión Europea y América Latina.

Recomendó que los objetivos se agruparan en tres rubros principales:

1. En el ámbito político: la ampliación de la agenda política birregional; la constitución de una Asamblea Transatlántica Euro-latinoamericana; la firma de una Carta Euro-latinoamericana para la Paz; la puesta en marcha de una Asociación política y de seguridad Euro-latinoamericana.
2. En el ámbito económico, financiero y comercial: la culminación de la red de Acuerdos de Asociación en curso de negociación; la presentación de nuevas directivas de negociación para concluir a medio plazo Acuerdos de Asociación con la Comunidad Andina y con América Central sin perjuicio de seguir manteniendo a corto y medio plazo a favor de dichos países las facilidades de las que disfrutaban dentro del SGP comunitario; la celebración de un Acuerdo de Asociación Global Interregional que diera soporte institucional y cobertura geográfica completa al contenido de la Asociación Estratégica y cuyo objetivo último fuera la liberalización bilateral y preferencial, progresiva y recíproca del comercio de toda clase de bienes y servicios entre ambas regiones hacia el año 2010, de conformidad con las normas de la OMC.
3. En el ámbito social y cultural: una decidida y ambiciosa política de cooperación al desarrollo en el ámbito social, de la cultura, de la educación, de la migración, de los asuntos de interior y justicia, y en especial de lucha contra la pobreza; la creación de un Fondo de Solidaridad Birregional con recursos presupuestarios suficientes para financiar programas sectoriales relacionados con la salud, la educación y la lucha contra la pobreza extrema; el establecimiento de un Plan global de Lucha contra la Droga; y la puesta en marcha de un programa para la

formación de los miembros de las autoridades judiciales y policiales y otro para el enjuiciamiento efectivo de los delitos de narcotráfico y conexos.

Se reiteró que la promoción de los principios fundamentales de la Unión tales como los derechos humanos, la democracia, el buen gobierno, la transparencia y el Estado de Derecho eran objetivos fundamentales para la nueva Estrategia.

Se abogó por el otorgamiento de tanta importancia para los aspectos de carácter puramente económico y comercial en los Acuerdos vigentes o en curso de negociación entre la Unión Europea y los países latinoamericanos, como para los elementos políticos, sociales (se especificaron: salud, educación, formación, derechos de la mujer y de los niños, preservación de un medio ambiente sostenible y los proyectos de infraestructuras), culturales, de inmigración, y de cooperación económica y al desarrollo.

Se recomendó que los acuerdos bilaterales e interregionales vigentes o en curso de negociación fueran acompañados de un enfoque multilateral que promoviera la integración regional y los intercambios comerciales en el interior de la propia América Latina, y cuyas disposiciones pudiesen ser insertadas en un plazo determinado en el propuesto Acuerdo de Asociación Global Birregional; en este sentido, se subrayó que la Nueva Estrategia Común debía contener medidas dirigidas a incentivar dicho proceso integrador en América Latina.

Entre otras medidas, destacó la individualización y separación en dos reglamentos financieros distintos del actual reglamento en la materia que se aplica tanto a Asia como a los países de América Latina y que tiene ya más de una década de antigüedad.

La política de expansión de las relaciones exteriores de la Unión Europea hacia América Latina ha intentado evolucionar en las últimas décadas, del aseguramiento de materias primas y creación de mercados más amplios para las mercancías de los países miembros hacia una política de solidaridad internacional. Pero en tanto esa Estrategia u otra política con sus contenidos no sea instrumentada, es insuficiente.

Se esperaba que en la II Cumbre Unión Europea-América Latina, que tuvo lugar los días 17 y 18 de mayo de 2002 en Madrid, una vez aprobada la Estrategia para la región, constituyera la posibilidad de dar pasos concretos para reforzar esa asociación y revisar los avances en los campos de los acuerdos vigentes, las relaciones comerciales, el diálogo político, y las acciones de cooperación, entre otros. Se esperaba también que en el encuentro se identificaran nuevas acciones birregionales que condujeran a un programa claro de avance para el futuro. Pero no ocurrió así.

Temas como la inestabilidad financiera, el desarrollo, la educación, la democracia y la protección a los derechos humanos estuvieron presentes en la agenda de esta Cumbre que estuvo acompañada de otras reuniones paralelas: un foro institucional sobre derechos humanos que reunió a los Defensores del Pueblo y un foro cultural en el que participaron las más prestigiosas e importantes fundaciones culturales del mundo europeo y latinoamericano.

Sin duda lo anterior reviste su importancia ya que un primer paso para fortalecer los vínculos interregionales y dar respuestas a los problemas más acuciantes de América Latina es que un gran número de actores públicos y privados de ambas regiones se empeñen en ello a fin de que se reduzca la brecha entre sociedad y clase política, y con ello se tiendan puentes que permitan crear las propuestas y compromisos de la asociación para que pueda ser apetecible y para asegurar que tal vínculo satisfaga los intereses de las dos partes.³⁶

Pero, para ello es necesario que los compromisos tomados al más alto nivel político reflejen no sólo los temas prioritarios para la Unión Europea sino también para América Latina, sobre todo dado el desencuentro entre la agenda planteada por Europa y lo que demanda América Latina. El intento en la Cumbre de Madrid de colocar al terrorismo como línea básica de la cooperación y el diálogo político con la Unión Europea se pudo percibir como un acto de imposición que obstaculizó la atención de otras necesidades más urgentes.³⁷ Pero más importante aún, se trata de diseñar los instrumentos efectivos que puedan conducir a afrontar una agenda consensuada.

³⁶ Christian Freres y Karina Pacheco, "Conclusiones. Desafíos de las Relaciones UE-América Latina. ¿Otra Asociación es posible?", en Christian Freres y Karina Pacheco, *op. cit.*, pp. 258-264.

³⁷ *Ibidem*, p. 265.

Los factores que serían decisivos para que la Asociación diera respuestas a los problemas más acuciantes de América Latina, y no se redujera a sólo un nuevo nombre para hablar de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, implican una mucho mayor dosis de solidaridad de la Unión respecto hacia América Latina y una voluntad clara de ganar espacios frente a otras potencias:

- a) Precisar medidas concretas y efectivas para incrementar el acceso mutuo a los mercados de bienes y servicios, es decir, eliminar barreras arancelarias y no arancelarias ya que de otra manera no estaría diferenciándose de las opciones que ofrece Estados Unidos en este rubro;
- b) Definir una agenda para establecer mecanismos para la solución del problema de la deuda cuya carga para los países latinoamericanos es intolerable. Debe considerarse el establecimiento de un mecanismo justo y transparente de arbitraje compuesto por actores independientes a las partes cuya base sea la sostenibilidad de la deuda externa e interna, en términos de desarrollo humano. Para evitar futuras crisis de deuda se debe establecer el monitoreo de nuevos préstamos, con los mismos criterios de sostenibilidad y desarrollo humano.³⁸
- c) Instrumentar una estrategia de combate a las drogas bajo el principio de la responsabilidad compartida con un enfoque integral y equilibrado, dando prioridad a las políticas de prevención del consumo, y considerando alternativas económicas reales para la población implicada a fin de evitar la amenaza de que Estados Unidos militarice la solución del problema creando inestabilidad en la región.

Es evidente que no existe ni la voluntad ni las capacidades para hacer esto, sobre todo tomando en cuenta que todavía siguen siendo más importantes para la Unión Europea sus relaciones con Estados Unidos y las que mantiene con otros países desarrollados y/o potencias, comparadas con las latinoamericanas.

Además del fracaso que significó el que Resolución del Parlamento analizada no se adoptara, las poco halagüeñas perspectivas para la cooperación al desarrollo con América Latina debilitan el proyecto de Asociación Estratégica ya en marcha en tanto persista el riesgo de que pierda credibilidad y se siga observando una clara tendencia a

³⁸ Declaración de las Redes y Asociaciones de las Organizaciones de la Sociedad Civil reunidas en el Foro Euro Latinoamericano Caribeño, Madrid, 5 de Abril de 2002.

subordinar la ayuda a intereses de política exterior poco o nada relacionados con los objetivos del desarrollo.³⁹

Si ya antes del 11-S la Asociación Estratégica se enfrentaba a un contexto desfavorable y había perdido relevancia en la agenda política de ambas regiones, sobre todo en Europa, la nueva agenda de seguridad y la guerra contra el terrorismo han venido a agravar la situación y a eliminar prácticamente las posibilidades de que se consolide tal asociación de la ambiciosa forma en que fue concebida. Lo que es peor, parece haberse devaluado y no tener dirección.

Para retomarla, es necesario reflexionar acerca de las vías para superar los problemas que aquejan a este proyecto de asociación estratégica que en sus inicios se vislumbraba como un importante marco de fomento del multilateralismo y como un estímulo para el crecimiento económico de las dos regiones, particularmente para América Latina.

El interregionalismo puede ser un marco para la gestión de las relaciones de la Unión Europea con América Latina. Queda por ver qué modelo de interregionalismo va a prevalecer en los años venideros, uno socialmente responsable u otro basado en la imposición de intereses económicos. Hasta ahora ha privado un modelo más inclinado en intereses económicos, y de fines más bien irrealistas en lo social ya que existen medios limitados y una débil voluntad política para alcanzarlos.

Ir más allá de las continuas declaraciones de buenas intenciones por parte de la Unión Europea implicaría un apoyo económico y político más efectivo, así como compartir la responsabilidad en el grave problema de la deuda externa y en los que se erigen del injusto sistema comercial internacional, frenos significativos para el desarrollo latinoamericano. En algunos casos no existe la capacidad, pero tampoco la firme voluntad de traducir esa capacidad en estrategias, y en otros, simplemente no depende únicamente de la Unión Europea.

La Unión Europea tiene cierta capacidad y voluntad de acción internacional. Aumenta día a día su experiencia de gestión de conflictos, de cooperación al desarrollo y de

³⁹ José Antonio Sanahuja, "Una asociación extraviada...", p. 180.

diplomacia multilateral. Pero, también sufre de importantes limitaciones, algunas provenientes de sus propias debilidades, y otras emanadas de otros actores internacionales.⁴⁰

El interregionalismo ha sido un reflejo de las prioridades cambiantes y en expansión de la Comunidad Europea/Unión Europea, y los socios latinoamericanos de Europa son conceptualizados en primer lugar como receptores de políticas, no como creadores de las mismas.

Es necesario tener una perspectiva de largo plazo en la que sea posible construir un marco renovado para las relaciones interregionales. En realidad ya no se puede hablar de política europea hacia América Latina en términos generales; durante los últimos años se ha venido centrando en lo económico en países en particular y con una visión de corto plazo, y en lo político en América del Sur con cierto desfase en relación con otros ámbitos como el comercial.

En este sentido, la unilateralidad y el proyecto de recomposición hegemónica de Estados Unidos se han constituido en los motivos principales para que la Unión Europea se interese en incrementar sus vínculos con algunos países latinoamericanos. El Mercosur representa uno de los mayores atractivos para las inversiones europeas, no sólo por su dinamismo económico, sino también debido a las diferencias de algunos países como Brasil con respecto a la política de Estados Unidos. Siguiendo esta perspectiva, la relación con México no tiene la misma prioridad que el Mercosur o Cuba.⁴¹

La conclusión de las negociaciones de un acuerdo de libre comercio con el Mercosur podría ser un indicador más claro del destino de estas relaciones. En tanto la Unión Europea no alcance un acuerdo con el Mercosur, cuyas élites en cierta medida pretenden adoptar estrategias de desarrollo modeladas por las europeas, no podrá probar la

⁴⁰ Christian Freres, "La Unión Europea y la Comunidad Andina. Opciones para la política ante la crisis subregional", en Joaquín Roy, Roberto Domínguez Rivera y Rafael Velázquez Flores, *op. cit.*, p. 407.

⁴¹ Gloria Abella Armengol, "México y la Unión Europea: ¿bilateralidad o contrapeso a Estados Unidos?", en Rosa María Piñón Antillón (coord.), *México y la Unión Europea frente a los retos del siglo XXI*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM/Delegación de la Comisión Europea en México, México, 1999, p. 304.

existencia de un modelo europeo distintivo que conduzca a la productividad, estabilidad y orden global, en contraposición con las fórmulas de Estados Unidos.⁴²

Las brechas que debilitan la construcción de la asociación birregional Unión Europea-América Latina son los numerosos compromisos oficiales y la falta de resultados concretos; los desencuentros entre las negociaciones y propuestas que se realizan en las altas esferas políticas y las demandas y expectativas de las sociedades; la brecha en la definición de la agenda birregional donde prima la visión europea en la definición de las prioridades; las asimetrías de interés en el proyecto de asociación, un problema derivado de las mismas diferencias estructurales de poder; y las brechas que afectan al objetivo de equidad social.

El factor externo ha tenido grandes repercusiones en las relaciones birregionales y en la definición misma de su agenda. El contexto internacional posterior al 11-S, y la fuerza de Estados Unidos como un tercer actor en las relaciones eurolatinoamericanas, prácticamente siempre presente, y más ahora que se hace demasiado visible la rehegemonización continental de Estados Unidos iniciada desde el final de la guerra fría, dan cuenta de dicha influencia.

Para robustecer su condición de superpotencia, Estados Unidos ha hecho predominar casi exclusivamente sus intereses nacionales, tanto en términos de seguridad como de prosperidad, en lugar de gestionar reglas de juego más consensuales orientadas por un criterio de seguridad y prosperidad más amplio y en el marco de ámbitos multinacionales de diverso tipo.

La Unión Europea, por su parte, no ha seguido un sendero muy distinto del estadounidense en tanto para consolidarse como actor político se ha encontrado ensimismada en su proceso de integración en sus vertientes de ampliación y de profundización, inquieta por la perspectiva de una recesión económica dentro de sus fronteras y por sus intereses económicos domésticos, y preocupada por las crisis que enfrenta su entorno geográfico más próximo.

⁴² Jean Grugel, “La Unión Europea y América Latina: interregionalismo, identidad y gobernabilidad”, en Christian Freres y Karina Pacheco, *Desafíos para una nueva asociación...*, p. 152.

El interregionalismo le ha servido a Europa para ir coordinando sus relaciones con los países en desarrollo. Aunque Jean Grugel afirme que el interregionalismo constituye un espacio relativamente seguro dentro del cual Europa puede ofrecer identidad y normas diferenciadas de las de Estados Unidos,⁴³ al menos con respecto a América Latina se puede asegurar que no es del todo así. Si bien ha establecido una identidad diferenciada sobre lo que percibe como gobernabilidad en sus relaciones con el mundo en desarrollo, sin confrontar o contradecir el poderoso liderazgo estadounidense, en la práctica realiza actividades, de cooperación, inversión, y comerciales sobre todo, demasiado cercanas a las estadounidenses, su principal competidor, como para constituir una opción claramente distinta.

La Unión Europea no está situada como una alternativa real a Estados Unidos, más bien ha reforzado la percepción de que es un actor internacional secundario en América Latina, que no se anticipa ni previene, ni resuelve, sino que responde reactivamente a los problemas latinoamericanos y a las iniciativas estadounidenses, además de exponer discursos sobre responsabilidad compartida que acaban defraudando.

Para la Unión Europea es primordial asegurar que las economías latinoamericanas permanezcan abiertas y relativamente estables, y que los proyectos regionales en el Hemisferio Occidental no sean perjudiciales para los intereses económicos europeos, sobre todo para las inversiones, y especialmente en el área de servicios.

La parte novedosa del interregionalismo actual es la amplitud de la liberalización comercial ya que Europa tradicionalmente había evitado tratados comerciales con América Latina,⁴⁴ y aunque fue México el primero en abrir esta veta, el punto de mira es el Cono Sur.⁴⁵ La Unión Europea desea asegurar que las inversiones europeas ingresen en las economías del Cono Sur desde una posición ventajosa al tiempo que espera limitar los perjuicios para el comercio europeo en la región si el Mercosur concluye acuerdos de libre comercio dentro del Hemisferio Occidental.

⁴³ *Ibidem*, p. 138.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 144.

⁴⁵ Sobre el Mercosur como objeto de una atención preferente de la Unión Europea hacia América Latina en materia de comercio, inversión, y cooperación, véase Manuel Cienfuegos Mateo, "Implicaciones de la ampliación de la Unión Europea en las relaciones euromercosureñas", en Joaquín Roy, Roberto Domínguez Rivera y Rafael Velázquez Flores, *op. cit.*, 2003, pp. 481-507.

No obstante, la Unión no le ha ofrecido al Mercosur reducir sustancialmente ese entorno comercial restrictivo que le impide exportar a los países europeos aquellos alimentos y productos agrícolas en los que es sumamente competitivo. Las negociaciones comerciales entre ellos están supeditadas y vinculadas al progreso y finalización de la ronda de negociaciones multilaterales de la OMC en curso, que a su vez dependen de la disposición de la Unión Europea (y de Estados Unidos) a liberalizar sus mercados agrícolas y por ende, de su voluntad de efectuar mayores reformas en la PAC postpuestas hasta después de 2006. Por supuesto, todo ello sin perder de vista el calendario del ALCA.⁴⁶

Tradicionalmente los países del Mercosur han constituido un área de baja prioridad estratégica para Estados Unidos, mismos que históricamente también han mostrado un bajo grado de coordinación en sus relaciones con Estados Unidos, situación que no ha cambiado con la conformación del Mercosur, por lo que la fragmentación continúa siendo la nota dominante en las relaciones de los países del área con Estados Unidos, aunada al desencanto con respecto a la potencia. La agenda entre estas partes muestra un claro predominio de cuestiones comerciales y económico-financieras por la importancia que Brasil juega para el ALCA, y las amenazas que presenta la subregión para la seguridad de Estados Unidos parecen estar más asociadas al posible deterioro de la gobernabilidad democrática como fruto de la inestabilidad macroeconómica.⁴⁷

El interés con respecto al Mercosur que despiertan los temas comerciales tanto en actores privados como públicos en Estados Unidos es igual de vívido que en Europa. Ahora que Estados Unidos encara el desafío directo del Mercosur a sus intereses en el ALCA junto con algunos de los países andinos (reflejado de manera muy nítida en la Cumbre de las Américas de 2005 en Argentina), puede llevar a concentrar en ellos mayor atención ya que están en camino de emerger como la subregión latinoamericana con mayores niveles potenciales de conflictividad estratégica, especialmente si la segunda administración Bush lograra una mínima consolidación de sus objetivos en Irak.

⁴⁶ Andrew Crawley y Anneke Jessen, *op. cit.*, pp. 248-250.

⁴⁷ Ignacio Labaqui, "Estados Unidos y los países del Mercosur después del 11 de septiembre", en Claudio Fuentes S. (ed.), *Bajo la Mirada del Halcón. Estados Unidos-América Latina post 11/9/2001*, FLACSO-Chile/Editorial Biblos, Buenos Aires, 2004, pp. 68, 70-71, 75.

Los esfuerzos de Estados Unidos por socavar los intentos de Brasil y de Venezuela por montar una negociación comercial hemisférica que ponga frente a frente a un bloque sudamericano unido ante Washington, se han revelado como infructuosos. Pero se antoja difícil que Estados Unidos haga concesiones en el tema de los subsidios agrícolas hasta no resolver sus propios problemas con los subsidios europeos, y que negocie con bloques como el Mercosur y la Comunidad Andina, ni juntos en la Comunidad Sudamericana de Naciones ni de forma separada, dada su tendencia a desechar cualquier perspectiva de relación multilateral con cualquier grupo de países y su preferencia por las negociaciones bilaterales, así como por el hecho de que la articulación de posturas comunes andinas tampoco es una realidad.

El objetivo de la Unión de ofrecer a las empresas europeas una posición avanzada en mercados lucrativos con el interregionalismo que impulsa con los países latinoamericanos no es muy diferente del objetivo de Estados Unidos de respaldar la expansión de sus negocios en América Latina. Esta nueva estrategia de la Unión Europea, además, ha tenido la desventaja de dejar prácticamente de lado a los países andinos y a Centroamérica. En tanto la Unión no considere seriamente la suscripción de acuerdos de libre comercio con los países centroamericanos y andinos, los países europeos perderán la oportunidad de mantener una posición sólida en América Latina.

El desarrollo y el libre comercio como parte de un esfuerzo por aumentar la seguridad de América Latina disminuyendo las causas sociales de posibles formas de inquietud política no se encuentran fuera de la óptica de los actuales responsables de la política estadounidense, pero existen matices que apuntan más a enfatizar los acuerdos comerciales como parte de una estrategia nacional de competitividad frente a otros bloques comerciales, así como una forma de crear candados a la colaboración del hemisferio en temas políticos y de seguridad,⁴⁸ con lo cual estamos hablando de algo más que de simples acuerdos de libre comercio.

Hasta finales de la década de los noventa, la ecuación democracia-libre comercio-desarrollo sintetizaba las principales preocupaciones de Estados Unidos hacia América

⁴⁸ Fernando Bustamante, "Los países andinos y los Estados Unidos en la primera década del milenio", en Claudio Fuentes S., *op. cit.*, pp. 103-104.

Latina y sus dos primeros componentes se consideraban necesarios para alcanzar el tercero. Una de las novedades de los últimos años es situar a la seguridad como un cuarto componente fundamental.

Además, las consecuencias del proteccionismo agrario comunitario han desbordado el ámbito meramente comercial; al predicar con entusiasmo en los países en desarrollo las políticas de apertura mientras la Unión Europea las elude, se plantean problemas de fondo sobre la credibilidad y la eficacia de la acción exterior de este actor.⁴⁹

Los hechos revelan que en los países industriales existe una brecha entre lo que se postula sobre el cómo debe ser y lo que se hace para que sea. Si la Unión continúa otorgando subsidios a la agricultura, al igual que a otros sectores, será muy difícil que cualquier negociación equilibre el campo de juego.

Como bien lo señala Carlos A. Rozo, mientras que en los países industriales se mantengan los subsidios a su producción y exportación y en los países en desarrollo los reduzcan, la asimetría entre las economías no sólo se mantendrá sino que se incrementará. Tampoco puede reducirse esa asimetría si América Latina se mantiene exportando café, oleaginosas, frutas tropicales y subtropicales y sus jugos, carne y alimento para animales; no disminuirá si se dedica a una maquila que sólo utiliza mano de obra barata e insumos importados para la producción exportable. “Así no se integran los sectores nacionales sino que, por el contrario, se desarticulan más y sólo sirven como vehículos para incrementar las exportaciones de las economías industriales”.⁵⁰

Lo único que puede afirmarse con certeza es que el futuro de las relaciones económicas entre América Latina y la Unión Europea estará determinado por los intereses específicos que cada región tiene en la otra, así como por su capacidad para materializar dichos intereses con éxito, lo cual dibuja un panorama nebuloso. La cada vez más encarnizada competencia por los mercados significa que, en América Latina, Europa no sólo tendrá que competir con las compañías locales, estadounidenses y canadienses,

⁴⁹ José Antonio Sanahuja, “Una asociación extraviada...”, p. 195.

⁵⁰ Carlos A. Rozo, “El proteccionismo de la Unión Europea en las relaciones con América Latina” en Rosa María Piñón Antillón, (coord.), *La Economía Global: márgenes de maniobra para México y América Latina*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM/Delegación de la Comisión Europea en México, México, 2002, p. 276.

sino también con las asiáticas. Y conforme los países latinoamericanos intenten diversificar sus exportaciones más allá de los productos básicos, entrarán en competencia más directa con proveedores locales y extranjeros de estos bienes en el mercado europeo. Así, la capacidad para fortalecer las relaciones birregionales dependerá de su potencial económico propio y con respecto a otros países.⁵¹

Hasta hoy, las mayores ventajas de la asociación europeo-latinoamericana se encuentran primordialmente en una mayor cooperación a nivel internacional porque seguramente juntas podrán lograr más que separadamente, para lo cual el diálogo político es una pieza clave.

El papel fundamental de este diálogo en las relaciones interregionales está basado en el hecho de que prepara y formula la agenda para las relaciones eurolatinoamericanas; constituye una red continua e institucionalizada para el intercambio y la concertación de posiciones políticas; pretende contribuir a reducir las asimetrías existentes entre las partes dialogantes; y motiva a los participantes a articular sus posiciones con respecto a ciertos problemas y cuestiones. No obstante, en años recientes las señales de su agotamiento son claras.⁵²

La Asociación Estratégica Birregional implica un fuerte compromiso de los involucrados con el multilateralismo que parece especialmente necesario no sólo porque Estados Unidos, socio privilegiado tanto de Europa como de América Latina, opta cada vez más por el unilateralismo y no oculta su rechazo a una serie de instrumentos multilaterales, sino también porque el compromiso de gran parte de la sociedad internacional con el multilateralismo es más retórico que real, la Unión Europea incluida.⁵³

⁵¹ Andrew Crawley y Anneke Jessen, *op. cit.*, pp. 233, 254.

⁵² Klaus Bodemer, "El diálogo político entre la Unión Europea y América Latina: balance y nuevos desafíos", en Christian Freres y Karina Pacheco, *Desafíos para una nueva asociación...*, pp. 201-202.

⁵³ Véase Mark A. Pollack, "Unilateral America, multilateral Europe?", en John Peterson and Mark A. Pollack (eds.), *Europe, America, Bush. Transatlantic relations in the twenty-first century*, Routledge, London and New York, 2003, pp. 115-127. Este autor sostiene la naturaleza selectiva tanto de la Unión Europea como de Estados Unidos en su apoyo a las reglas e instituciones multilaterales, en función de sus respectivas posiciones internacionales así como de las preferencias domésticas de sus gobiernos y circunscripciones políticas. El multilateralismo no es inherente a la Unión Europea mientras las administraciones estadounidenses se han vuelto crecientemente reticentes a aceptar las restricciones de las reglas e instituciones multilaterales. Las caricaturas de la Unión Europea y de Estados Unidos como estereotipos ideales de multilateralismo y unilateralismo no ayudan en nada.

Europa ha visto su diálogo político con los países latinoamericanos como un elemento diferenciador de la relación birregional frente a las demás negociaciones de carácter económico. Sin embargo, este diálogo ha perdido gran parte de su calidad estimulante y se hace necesario encontrar, más allá de lo coyuntural y de los procesos consultivos intergubernamentales, una redefinición de la agenda temática y del formato del diálogo político entre la Unión Europea y América Latina que de verdad pretenda enfrentar mejor los desafíos internacionales, y dé relevancia a las dos contrapartes, para que incluya temas tales como la seguridad interior y exterior, y la cooperación tecnológica.⁵⁴

En la III Cumbre Unión Europea-América Latina llevada a cabo en mayo de 2004 en Guadalajara, México, se estuvo muy lejos de retomar las propuestas del Parlamento Europeo en el 2001 para darle contenido a la Asociación Estratégica Birregional.

Lo anterior, a pesar de que la cohesión social fue uno de los temas seleccionados para centrar los debates y el intenso proceso preparatorio de la reunión birregional. Pero los resultados en dicha materia, y en cuanto a la cooperación en desarrollo, fueron muy limitados y frustrantes. Se anunció el lanzamiento del programa “Eurosocial” con un fondo de 30 millones de euros para un periodo de 5 años, que no se destinarían a acciones directas de lucha contra la pobreza sino al diseño de políticas sociales. Sobre la cooperación al desarrollo, nada. En estos ámbitos se puso de manifiesto con gran claridad la brecha entre los ambiciosos objetivos de la Asociación y los exiguos medios para lograrlos.⁵⁵

En la primera cumbre de la Unión Europea ampliada a 25 Estados miembros se reiteró el compromiso de los participantes (58) para apoyar un sistema multilateral eficaz, iniciativa nada despreciable ya que ocurre en un ambiente internacional por demás tenso, marcado por la guerra contra Irak, los ataques terroristas en Madrid, el estancamiento de las negociaciones comerciales en el seno de la OMC, y las desavenencias con la administración Bush por la forma en que conduce la guerra contra el terrorismo.

⁵⁴ Klaus Bodemer, *op. cit.*, pp. 207, 221.

⁵⁵ José Antonio Sanahuja, “América Latina y la Unión Europea: la agenda de Guadalajara y las relaciones birregionales”, en Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (ed.), *III Cumbre ALC-UE: México 2004. Proyecciones de los consensos de Guadalajara*, CELARE, Santiago, 2005, pp. 107-111.

El hecho de que el mecanismo birregional aglutine casi 1/3 de la representación de países en organismos como Naciones Unidas, convierte en indispensable un reforzamiento cualitativamente valioso de sus vínculos para que se materialicen sus posiciones comunes en el escenario internacional. Más aún si eso es realizado con miras a fortalecer al multilateralismo, consolidar los procesos de integración regional, y establecer metas claras para los Estados y grupos de Estados a fin de contar con un orden internacional más equitativo y cimentado en deberes y derechos. Sin embargo, lo anterior continúa siendo una promesa.

Guadalajara no significó tampoco un avance para alcanzar acuerdos de libre comercio entre la Unión Europea y los países andinos y centroamericanos, si bien incluyó un compromiso para conseguirlo con el Mercosur, mismo que no se cumpliría.

El 8 de diciembre de 2005 la Comisión Europea publicó una comunicación dirigida al Consejo y al Parlamento Europeo con objeto de superar el desfase de más de una década en la estrategia de la Unión hacia América Latina. Al propugnar por un cambio para revertir la situación de estancamiento prevaleciente en los últimos años en las relaciones birregionales, la Unión da cuenta de su intención de adecuarse a las nuevas realidades latinoamericanas, además de hacer de la cohesión social el eje de su acción hacia la zona con acciones concretas y recursos suficientes, intensificar y definir más adecuadamente los objetivos del diálogo político, así como canalizar mejor la cooperación.⁵⁶

Se trató de que dicha comunicación fuera mucho más que un documento inter-cumbres, si bien aún falta evaluar la idoneidad de dicha comunicación para los fines que proclama, la respuesta que obtenga de los actores involucrados, así como los resultados a más largo plazo de la Cumbre de Viena que tuvo lugar en mayo de 2006, y de los encuentros subsiguientes.

Previo a la celebración de la Cumbre de Viena se esperaba, entre otras cosas, que pudiera anunciarse la conclusión del Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y el Mercosur, y/o la apertura de las negociaciones de este tipo de acuerdos con

⁵⁶ Véase Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Estrategia para una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina: presentación detallada*, 8 de diciembre de 2005, 19 pp.

Centroamérica y la Comunidad Andina. Se consideraba que esta reunión pudiera marcar algunas directrices que mostraran tendencias sobre la renovación, o no, de los lazos euro-latinoamericanos.⁵⁷

Como primera reacción puede distinguirse un desinterés latinoamericano a la citada comunicación, América Latina no emitió ningún documento y pocas semanas antes de la Cumbre había serias dificultades para consensuar la Declaración final de Viena.

Tal desinterés estuvo, en gran parte, provocado por el actual ciclo electoral latinoamericano que modificará las pautas políticas en muchos países de la región, pero también por otras razones: 1) la percepción latinoamericana de que a partir de la última ampliación, y la preparación de las próximas, la Unión Europea se ha alejado todavía más de las prioridades de América Latina que, a su vez, está experimentando una etapa de creación de nuevas alianzas intrarregionales; 2) la fragmentación de intereses en el hemisferio, por un lado la acentuación de la identidad de Sudamérica disputada entre Brasil y Venezuela, y por el otro, una Centroamérica liderada por México, y por los flujos económicos y migratorios, cada vez más interdependiente con Estados Unidos; y 3) la intensificación de relaciones con China de algunos países, particularmente Brasil, desplazando de cierta forma a la Unión; China se ha convertido en el tercer destino para el conjunto de las exportaciones latinoamericanas gracias a la demanda de productos primarios y energéticos.⁵⁸

La Cumbre presentó los siguientes resultados: el anuncio de la apertura de una nueva línea de créditos para América Latina en el BEI; un poco promisorio y comprometedor arreglo para negociar un acuerdo de asociación entre la Unión y Centroamérica (la subregión con el más bajo nivel de intercambio económico con Europa); y el compromiso de abrir foros sectoriales de cohesión social y medio ambiente.

Como en la Cumbre de Madrid, ante la falta de otros avances tal parece que una medida llamativa como el anuncio de apertura de negociaciones sobre un acuerdo con

⁵⁷ Véase José Antonio Sanahuja y Christian Freres, *Perspectivas de las Relaciones Unión Europea-América Latina. Hacia una Nueva Estrategia*, Informe Final para el Proyecto “Latin America-Study on Relations between the European Union and Latin America. New Perspectives”, Instituto Complutense de Estudios Internacionales-UCM, 14 de noviembre de 2005, 87 pp.

⁵⁸ Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, *La Cumbre Europeo-Latinoamericana en Viena*, Serie Democracia “En Contexto”, Madrid, Mayo de 2006, pp. 2-3.

Centroamérica, podría compensar de algún modo la desilusión por la imposibilidad de abrir un proceso similar con la Comunidad Andina, o por el poco halagüeño desenvolvimiento de las negociaciones con el Mercosur iniciado hace ya más de siete años; el ingreso de Venezuela en este esquema sudamericano seguramente dificultará aún más el proceso.

La crisis abierta de una Comunidad Andina en vías de disolución y el hecho de que no se llevara a cabo ninguna reunión entre la Unión Europea y esa Comunidad en Viena, dan cuenta del lamentable estado de sus relaciones que, a la vez hacen urgente la resolución de establecer o no un diálogo con la naciente Comunidad Sudamericana de Naciones.

Así las cosas, todo indica que Viena volvió a ser una Cumbre multitemática de carácter declarativo y con escasos resultados.

4.2.3 El rol del tercer socio en las relaciones Unión Europea-América Latina y el avance del ALCA

El establecimiento del TLCAN y la perspectiva del ALCA prometieron, y lo han cumplido, imbuir las relaciones comerciales entre Estados Unidos y la Unión Europea en una cada vez más compleja red de relaciones actuales y futuras que involucran a algunos países directamente (México y Canadá) y a otros indirectamente (miembros potenciales del ALCA y de la Unión Europea).⁵⁹

En sus relaciones con América Latina, está claro que Europa compite con Estados Unidos; en esta zona y en el Pacífico es en donde mejor puede apreciarse la competencia y rivalidad entre las iniciativas lanzadas desde Washington y desde Bruselas, pese a que, globalmente, estén condenados a entenderse.⁶⁰

Se trata de una competencia por mercados y de esquemas político-económicos, por eso es pertinente, como señala, Klaus Bodemer, que “para no caer en la trampa de

⁵⁹ Edward A. Fogarty, “Be Careful What You Wish For: The European Union and North America”, en Vinod K. Aggarwal and Edward A. Fogarty, *EU Trade Strategies...*, p. 180.

⁶⁰ Francesc Granell, “El ALCA, Estados Unidos y Europa”, en Joaquín Roy, Roberto Domínguez Rivera y Rafael Velázquez Flores, *op. cit.*, p. 544.

construcciones ilusorias”, se tenga presente que la empresa de una asociación estratégica tiene en su trasfondo un tercer socio, es decir, es en realidad un Triángulo Atlántico. De hecho, para efectos de una mejor coordinación de políticas como la antinarcóticos, es necesario intensificar el intercambio de experiencias, tanto con los países latinoamericanos como con Estados Unidos, es decir, se requiere un diálogo triangular.⁶¹

Además, tampoco debe soslayarse que América Latina compite con la Unión Europea, así como con otras regiones, por corrientes de IED de Estados Unidos, al tiempo que compite con Estados Unidos para atraer inversión de la Unión Europea que es la principal fuente de capital de ese país.

Durante casi 200 años de experiencia integracionista del continente americano, el regionalismo se debatía entre la visión concebida en Estados Unidos vislumbrando un sistema regional basado en el libre comercio y teniendo a esta potencia liderándolo, y la latinoamericana imaginando una comunidad de naciones con un pasado colonial portugués y español. Sólo hasta principios de la década de los noventa la hegemonía de Estados Unidos empezó a ser aceptada y la mayoría deseaban unirse a él, pero el fracaso de Clinton y los retrasos en los esfuerzos de Bush por asegurar una autoridad negociadora de vía rápida (*fast track*) por parte del Congreso para hacer realidad el ALCA, y la política unilateralista estadounidense, han hecho desconfiar a los latinoamericanos de que Estados Unidos esté comprometido con el comercio regional y de su fiabilidad como socio, abriendo un espacio que la Unión Europea podría ocupar.

El idílico panorama de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina de ausencia de problemas de envergadura, de fortalecimiento de lazos comerciales y financieros, de agenda diplomática caracterizada por las afinidades, y la certeza de vínculos políticos estrechos proclamado a principios del siglo XXI nunca ha existido. De hecho, las dificultades en las relaciones interamericanas han ido creciendo por razones estructurales como la asimetría entre Estados Unidos y los países latinoamericanos, y por motivos coyunturales vinculados a la gestión externa de las ya dos administraciones de George W. Bush.

⁶¹ Klaus Bodemer, *op. cit.*, pp. 201-202, 224.

El fin de la guerra fría llevó a Estados Unidos a fortalecer sus vínculos con América Latina y aunque su entusiasmo ha ido decayendo, se ha mantenido el proceso de creación de áreas de libre comercio con diversos países, los cuales se siguen moviendo en dirección de una forma de integración de las Américas bajo el liderazgo de Estados Unidos cuyos gobernantes buscan proveer un espacio para impulsar y respaldar la expansión de los negocios estadounidenses en la zona.

En materia de seguridad, América Latina está corriendo el riesgo de que la agenda de la lucha contra el terrorismo desplace a la del desarrollo, reduzca la importancia de la democracia, y condicione el conjunto de las relaciones hemisféricas.

En el ámbito financiero, el problema del servicio de la deuda no puede ser ya tratado con los criterios que prevalecieron hace quince ó veinte años, que han demostrado ser desastrosos. El caso argentino sirve como oportunidad de aprendizaje regional e internacional acerca de la necesidad de apoyo efectivo no sólo en recursos, sino en fortalecimiento institucional nacional de sistemas de gestión y rendición de cuentas.

En cuanto al comercio, no hay posibilidad de recuperación económica si se mantienen las barreras no arancelarias que bloquean el acceso a los mercados desarrollados de exportaciones de peso estratégico para la mayoría de las economías latinoamericanas como las del sector agrícola, fuertemente subsidiadas por estadounidenses y europeos.

En cuanto a cooperación internacional, hace falta asistencia en situaciones críticas como la recuperación de capital social en ámbitos como la formación de recursos humanos para que la región transforme la insatisfacción y el desencanto, la desconfianza y la impaciencia, en impulso constructivo. Para que México y otros países sean exitosos es necesario que su esfuerzo se encuadre con instituciones internacionales comprometidas con su propia renovación, en lo cual Estados Unidos y la Unión Europea tienen algo, si no mucho, que decir.

En la posguerra fría, las amenazas más letales a la seguridad y la paz mundiales se dan simultáneamente desde el poderío y desde la debilidad. A más búsqueda de preponderancia individual, entendida en términos militares, se genera más inseguridad

colectiva que anticipa un escenario internacional incierto y conflictivo. La mayor debilidad, identificada como derrumbe parcial o total del Estado, la proliferación de lucrativos negocios ilícitos, la erosión *de facto* de la soberanía territorial por actores violentos, la fractura de las sociedades cada vez más paupérrimas y endeudadas, entre otros, han llevado a la creación de fenómenos que se han constituido en verdaderas agitaciones domésticas y cuyo saldo es muy alto en términos sociales y políticos.

El desbordamiento social que se manifiesta en movilizaciones sociales de la más diversa naturaleza (toma de terrenos, bloqueo de carreteras, manifestaciones de protesta y foros contra la globalización y el libre comercio) también tiene lugar en México, uno de los principales responsables del aumento de la participación de América Latina en el comercio mundial en la década de los noventa.

La pérdida de confianza no se limita a las instituciones nacionales, sino que se proyecta a las internacionales, desde la ONU hasta las de integración regional. La disconformidad y la demanda de responsabilidad a las instituciones internacionales financieras y comerciales están bastante extendidas, y los esquemas regionales han hecho esfuerzos incipientes para crear canales de participación de la sociedad en ellos.

Muchos ciudadanos ahora piden más Estado y menos mercado. Según la encuesta Latinobarómetro 2002, en los 19 países estudiados ha disminuido de 51 a 35 % el apoyo a las tesis de la reducción del Estado en sus funciones esenciales, ha aumentado la actitud crítica hacia las privatizaciones, de 46 a 28 %, y en general ha crecido la insatisfacción con la economía de mercado, de lo que se culpa, fundamentalmente, a los gobiernos y a las instituciones financieras internacionales.⁶²

El hecho de que los más graves problemas de seguridad tengan efectos y expresiones subnacionales, a pesar de obedecer a una lógica esencialmente transnacional como se evidencia en el problema del narcotráfico, y los negocios y las actividades ilegales y criminales que los rodean, plantea nuevos retos a la coordinación regional, hemisférica y extra hemisférica.

⁶² Elsa Cardozo Da Silva, "América Latina en el nuevo escenario internacional: el reto de la autonomía", en Christian Freres y Karina Pacheco, *Desafíos para una nueva asociación...*, p. 73.

Cuando en América Latina se plantea la cuestión de las prioridades en las relaciones eurolatinoamericanas, se termina por constatar la bajísima importancia que la zona ocupa en el ámbito de interés y acción exterior de la Unión Europea, lo que contrasta con la mayor atención que América Latina presta a Europa aunque ello tampoco se haya traducido en una política coherente, menos reactiva y más propositiva.

También existe una fuerte desigualdad entre la baja prioridad que América Latina tiene para Estados Unidos, cuyos tomadores de decisión le dedican un espacio reducido y la atención sólo se incrementa cuando sus intereses vitales se ven amenazados, y la alta prioridad que este país tiene para América Latina. Con la Unión Europea se repite la situación que prima con Estados Unidos.

No obstante la oportunidad que pudiera tener la Unión Europea de consolidar una presencia cualitativamente distinta a la de Estados Unidos en América Latina, sus prioridades son reactivar y/o mejorar las relaciones con Estados Unidos, antes que con la región, y eso no es de corto plazo como sí muchas de las estrategias que ha utilizado la Unión con respecto a América Latina:

“... cuando actúa en América Latina, la Unión siempre está consciente de la política de Washington, y analiza con sumo cuidado cómo verían los estadounidenses sus iniciativas... no quiere decir que los europeos no se atrevan a lanzar proyectos importantes sin pedir permiso previo a Estados Unidos (un caso claro es el acuerdo marco con los países del Mercosur en 1995), pero sí que se mueven con cautela, incluso cuando no están de acuerdo con la política estadounidense (por ejemplo, en el caso de Cuba). Este hecho refleja una actitud de realismo por parte de los líderes europeos que dan más importancia a su alianza con Estados Unidos que a intereses directamente relacionados con América Latina”⁶³.

La competencia en el ámbito económico no contradice lo anterior, sólo refleja el hecho de que los agentes económicos europeos y estadounidenses, en la búsqueda de la satisfacción de objetivos propios, complican la agenda política.

Y mientras no se sobrepasen con creces las relaciones meramente comerciales con muchos de los países latinoamericanos, parecerá que la Unión Europea se sigue conformando con ser un competidor económico de Estados Unidos, y muy lejos de

⁶³ Christian Freres, “La Unión Europea y la Comunidad Andina...”, p. 404.

convertirse en un socio que potencie los espacios democráticos y el desarrollo más igualitario, amplio y sostenible en América Latina.

Para la Unión Europea, América Latina ha sido una plataforma para la expansión de mercados y para reforzar su papel como actor internacional, así como un terreno para intentar demostrar, sin mucho éxito, su solidaridad con los movimientos democráticos y su compromiso con la paz.

En los años noventa quedó claro que la atención de la Unión se centraba cada vez más en los países con mayor grado de desarrollo relativo, los estados del Cono Sur agrupados en el Mercosur, y México y Chile, ya que representaban campo fértil para la inversión y la expansión de sus mercados. A partir de entonces, para América Latina, Europa también forma parte del proyecto de búsqueda de nuevos mercados, inversión extranjera, inserción global y respaldo externo a las democracias.

A pesar de que prácticamente todos los países latinoamericanos abrieron sus mercados a la competencia internacional, los países europeos no les ofrecieron un mayor acceso a sus mercados, ni aumentaron sustancialmente su ayuda para el desarrollo.

En tanto, Estados Unidos ha intentado recuperar el terreno perdido en su vinculación con América Latina y asegurársela como área geopolítica y económica de influencia con base en intereses de libre comercio, democracia, inversiones, y más recientemente, seguridad, sin atender la agenda latinoamericana.

A partir de 1945 las distintas administraciones estadounidenses dieron prioridad a sus relaciones con Europa y Asia, transfiriendo importantes recursos humanos y materiales para atender dichas regiones, en detrimento de América Latina. Los inversionistas estadounidenses históricamente han preferido invertir su dinero en Europa o Asia antes que en América Latina. En términos de intercambio comercial sucede algo similar con la sola excepción de México.⁶⁴

⁶⁴ Claudio Fuentes S., “Estados Unidos 2000-2004: tendencias de política exterior”, en Claudio Fuentes S., *op. cit.*, pp. 39-40.

La iniciativa para establecer el ALCA pretendió romper en parte con dicha tendencia.⁶⁵ Sin embargo, factores domésticos relacionados con la existencia de grupos de presión estadounidenses contrarios a la liberalización del comercio; la crisis económica de finales de los noventa; los efectos de tales sucesos en la disposición, menor capacidad de compra, y suspicacias de los países latinoamericanos con respecto a Estados Unidos que incluso han dado pie a propuestas alternativas como la Comunidad Sudamericana de Naciones; y las dificultades subsecuentes en las negociaciones, han hecho dilatar la iniciativa, cuestionarla, y de hecho intentar ponerla en la situación de someterla a modificaciones sustanciales.

En la Estrategia de Seguridad Nacional de la primera administración de George W. Bush se refleja que América Latina en su conjunto y los recursos destinados a ella han bajado de prioridad; se destaca la formación de coaliciones flexibles con países que “comparten prioridades”, particularmente México, Brasil, Chile y Colombia en el tema de las drogas, que de hecho representa la mayor parte de la ayuda global estadounidense a la región.⁶⁶

No obstante, como afirma Klaus Bodemer, sigue existiendo el riesgo de que los productos e inversiones de Estados Unidos superen a los de la Unión Europea en América Latina y el Caribe en los años venideros, y de instrumentarse el ALCA, la Unión perderá aún mas cuotas de mercado,⁶⁷ credibilidad e influencia en la zona.

Las prioridades estadounidenses ganan preeminencia e impacto en algunos países latinoamericanos, sea que las compartan o las objeten, total o parcialmente.

⁶⁵ Para poder participar en el ALCA, los países latinoamericanos debían cumplir con ciertos criterios tales como el funcionamiento económico orientado hacia el mercado; políticas macroeconómicas estables; capacidad institucional para cumplir los compromisos contraídos; el acceso “justo y equitativo” para las mercancías y capitales estadounidenses; y la no exigencia de trato preferencial por parte de los países atrasados. En abril de 1998 se iniciaron de manera formal las negociaciones cubriendo las siguientes áreas: acceso a mercados, inversión, servicios, compras del sector público, solución de controversias, agricultura, derechos de propiedad intelectual; subsidios, antidumping y derechos compensatorios; y políticas de competencia. Los propósitos fundamentales de dichas negociaciones son otorgar las más amplias garantías a la movilidad y desempeño hemisféricos del capital estadounidense y evitar la hostilidad a las preocupaciones estadounidenses de seguridad nacional. Véase Jaime Estay R., “El Área de Libre Comercio de las Américas: Avances, contenidos y problemas”, en Joaquín Roy, Roberto Domínguez Rivera y Rafael Velázquez Flores, *op. cit.*, pp. 525-542.

⁶⁶ *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington D.C., The White House, September 17, 2002, en www.whitehouse.gov

⁶⁷ Klaus Bodemer, *op. cit.*, p. 208.

El “descenso de prioridad” de los países ajenos a la órbita islámica es más acusado en la Unión Europea que en Estados Unidos, que, habiendo sido el país directamente afectado por los atentados del 11-S, no ha dejado de acelerar algunas leyes y acuerdos comerciales que beneficiarán su presencia y sus relaciones económicas en América Latina.⁶⁸

Aunque los intercambios entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea crecieron durante los años noventa, el crecimiento del intercambio comercial de la región con Estados Unidos fue mayor. Asimismo, la Unión Europea se convirtió en la principal proveedora de IED en la segunda mitad de los noventa, pero esta inversión está concentrada en los países miembros del Mercosur y Chile, mientras la IED acumulada de Estados Unidos durante los noventa es 79% mayor que la de las empresas de la Unión ya que las firmas estadounidenses iniciaron con anterioridad su posicionamiento regional.⁶⁹

En términos de negociaciones sobre comercio, Estados Unidos ha mantenido dos estrategias de negociación: multilateralmente ha promovido el ALCA, y paralelamente, ha establecido acuerdos comerciales específicos con países y subregiones con la intención de promover el libre comercio, sobre todo después de la Cumbre de las Américas de noviembre de 2003, cuando los países no lograron compromisos significativos en la liberalización del comercio y quedó asentado en la declaración que se abría la puerta para que los países pudieran firmar acuerdos bilaterales y subregionales.

El ALCA se ha convertido en un parámetro para evaluar, desde el punto de vista latinoamericano, el alcance de las iniciativas que emanan de la Unión Europea en materia de comercio. Tales iniciativas no han demostrado ser tan diferentes de las estadounidenses como se desearía en tanto encierran una filosofía contundente: los países que quieran engarzarse adecuadamente a la globalización deben aceptar abrir sus fronteras al comercio y a las multinacionales, de otro modo no atraerán tecnología e inversiones internacionales, aunque ello no signifique necesariamente el desarrollo.

⁶⁸ Karina Pacheco Medrano, “Panorama de las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad Andina”, en Joaquín Roy, Roberto Domínguez Rivera y Rafael Velázquez Flores, *op. cit.*, pp. 426-427.

⁶⁹ Roberto Domínguez Rivera, “América Latina en la perspectiva de la Unión Europea: Un panorama general” en Joaquín Roy, Roberto Domínguez Rivera y Rafael Velázquez Flores, *op. cit.*, pp. 135-136.

Asimismo, el ALCA inquieta a Europa por lo que puede suponer respecto a la generalización de normas técnicas y sanitarias, modos de hacer y procedimientos comerciales y financieros basados en la normativa y la realidad estadounidense, que complicaría la actividad de las empresas europeas en los mercados latinoamericanos y del Caribe. Esto podría hacer variar aún más los términos de lo que hasta ahora ha sido la competencia entre Europa y Estados Unidos para conseguir nuevas bazas económicas en los países del Sur, afectando a los europeos que más relaciones tienen con América Latina y el Caribe.⁷⁰

Por todo lo anterior, el avance en las negociaciones para configurar el ALCA constituye un referente inevitable para las relaciones europeo-latinoamericanas.

La creciente integración de los mercados hemisféricos seguramente mantendrá el interés europeo en América Latina. Así como el TLCAN alentó a la Unión a buscar un acuerdo de libre comercio con México con vistas a conservar su parte de mercado y explotar nuevas oportunidades de inversión, reconociendo con ello implícita aunque no explícitamente a México como parte de la región de América del Norte, el ALCA conserva abiertas las posibilidades de que las empresas europeas no estén dispuestas a desaprovechar las oportunidades de exportación e inversión que esa zona les da.

La reactivación del crecimiento en las economías latinoamericanas es vital para mantener el interés comercial europeo. Pero tal interés también se verá afectado por la capacidad de las empresas europeas para competir a escala global, y aunque varios países de la Unión ocupan posiciones altas según el World Competitiveness Yearbook del año 2002, editado por el Instituto Internacional para el Desarrollo Gerencial con sede en Suiza, es interesante observar que Canadá está por delante de Alemania y Reino Unido y que Chile aventaja a Francia y España.⁷¹ Lo anterior denota cierta desventaja europea con respecto a Estados Unidos, Canadá y Chile como países del Hemisferio Occidental clasificados como economías más competitivas.

⁷⁰ Francesc Granell, *op. cit.*, p. 544.

⁷¹ Andrew Crawley y Anneke Jessen, *op. cit.*, pp. 242-243.

Tampoco es alentador que las proyecciones de crecimiento a corto plazo en las economías europeas sean bajas, más aún frente a un precio del petróleo alto, con perspectivas de permanecer así a mediano y a largo plazos, y que limita no sólo la capacidad productiva sino que condiciona también su propia seguridad en materia de energía al ser grandes importadoras.

Dado su poder adquisitivo, la Unión Europea es una región que no puede ignorarse, por lo que seguramente América Latina seguirá manteniendo un vivo interés en Europa, como socio comercial y de inversión, pero la propia dinámica de integración hemisférica también puede desviar ese interés estimulando a los exportadores a aprovechar los beneficios del acceso a mercados regionales en lugar de intentar ganar terreno en una Europa distante y aún protegida. De hecho, esta observación se ve avalada en parte por el comportamiento reciente de las corrientes comerciales que evidencia el declive relativo de Europa como mercado para las exportaciones latinoamericanas y el más rápido crecimiento y diversificación de éstas en el Hemisferio Occidental.⁷²

La estructura de las exportaciones latinoamericanas a Europa compuesta primordialmente por productos primarios, más vulnerables a las fluctuaciones de precios internacionales y con una demanda menos dinámica que las manufacturas, es una de las limitaciones propias de los nexos económicos eurolatinoamericanos, por no hablar de la PAC, de las fuertes restricciones a la importación de textiles y prendas de vestir y de los elevados aranceles para bienes industriales, que terminan disuadiendo a los exportadores latinoamericanos en su intento de una mayor diversificación.

En cuanto a la cooperación, y sin hablar de incremento de recursos que también es primordial, debería orientarse hacia áreas prioritarias concretas, y aprovechar las ventajas de los acuerdos científico-tecnológicos suscritos por varios países latinoamericanos con la Unión Europea, hasta ahora prácticamente inexploradas.

⁷² *Ibidem*, pp. 245-247.

4.2.3.1 La brecha en las relaciones transatlánticas

Existen visiones más o menos conflictivas de las relaciones actuales entre la Unión Europea y Estados Unidos. Este trabajo se inclina más las segundas ya que los intereses, muy amplios en materia comercial y de inversión, han demostrado prevalecer sobre las diferencias. Los europeos han sido, y lo más probable es que sigan siendo, socios cercanos de Estados Unidos en la campaña contraterrorista, aunque tampoco se deja de reconocer que, si bien comparten beneficios tanto a nivel bilateral como global, sus puntos de vista no siempre coinciden, por lo que los retos para estrechar sus relaciones son diversos:

“Sumados, Estados Unidos y la Unión Europea constituyen el núcleo de la estabilidad política y la riqueza económica mundial. Si actuasen conjuntamente, Estados Unidos y Europa serían omnipotentes a escala mundial. Pero lo cierto es que acostumbran a estar en desacuerdo”.⁷³

En tanto la Unión Europea sólo pueda contrapesar a Estados Unidos en aspectos económicos y no lo haga en términos políticos y militares, sus relaciones no pasarán a ser más turbulentas de lo que son actualmente porque, hasta ahora, a ambos les han convenido sus vínculos, y cuando han tenido discrepancias han hecho lo posible por disminuirlas:

“The transatlantic partnership remains the most important diplomatic relationship in the world, and so the allies have much to protect... Failure to cauterize and contain disputes such as that over Iraq threatens all of [their] cooperation, as would any deliberate U.S. strategy of trying to weaken or divide international organizations like the UN, the EU, or NATO”.⁷⁴

Sobre el mejor camino para dar cabida a unas relaciones transatlánticas renovadas, provechosas para ellos y para el mundo como un todo, no existe consenso, pero sin duda ayudaría mucho que Estados Unidos adoptara más políticas de persuasión y compromiso que de unilateralismo agresivo.

⁷³ Zbigniew Brzezinski, *El Dilema de EE.UU. ¿Dominación global o liderazgo global?*, Traducción de Albino Santos Mosquera, Paidós, Barcelona/Buenos Aires/México, 2005, p.109.

⁷⁴ Andrew Moravcsik, “Striking a New Transatlantic Bargain”, *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 4, July-August 2003, p. 81.

El comercio y la inversión constituyen áreas estables de la relación transatlántica y son respectivamente los más importantes socios inversores y comerciales entre ellos.⁷⁵ Las disputas comerciales representan un mínimo porcentaje del comercio transatlántico, considerando la magnitud del mismo.⁷⁶ Lo sorprendente es que no hubiera más conflictos en una relación tan intensa que representa la mitad del comercio mundial. Por eso, cualquier disputa entre la Unión Europea y Estados Unidos tiene un impacto directo en el comercio internacional.

En esa arena son tanto competidores para establecer acuerdos de libre comercio o cualquier otro tipo de arreglos con el fin de abrir mercados, como aliados para el mismo fin. Estados Unidos y la Unión Europea han trabajado juntos para liberalizar el comercio mundial bajo patrones más predecibles y han tenido éxito. Cada avance en el sistema mundial de comercio desde la Conferencia de Bretton Woods en 1944 ha sido el resultado del acuerdo y acción que la Unión Europea -y sus predecesoras- y Estados Unidos han tomado conjuntamente.⁷⁷

Aún cuando Estados Unidos y la Unión Europea han buscado mercados abiertos y libre comercio, su esfuerzo por expandir sus lazos comerciales mutuos ha sido víctima de intereses domésticos. Una de las áreas donde deben acercar posiciones es la política agrícola, la cual ha seguido siendo presa de preocupaciones nacionales y uno de los temas más contenciosos entre Estados Unidos y la Unión, por lo que la reevaluación de las relaciones comerciales en agricultura sigue como asignatura pendiente. No obstante, el hecho de que Estados Unidos y la Unión Europea hayan logrado los Acuerdos de Reconocimiento Mutuo que facilitan en gran medida el comercio entre ellos es un

⁷⁵ Véanse John H. Dunning, "Re-energizing the transatlantic connection" y Stephen Blank and Anne Tailldier, "Atlantic interdependencies and free trade" en Gavin Boyd (ed.), *The Struggle for World Markets. Competition and Cooperation between NAFTA and the European Union*, Edward Elgar, Cheltenham and Northampton, 1998, pp. 1-31; Edward A. Fogarty, *op. cit.*, pp. 181-184; Daniel S. Hamilton, "Reconciling November 9 and September 11" en Christina V. Balis and Simon Serfaty (eds.), *Visions of America and Europe. September 11, Iraq, and Transatlantic Relations*, The Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C., 2004, pp. 74-76 específicamente; Matthew Baldwin, John Peterson y Bruce Stokes, "Trade and economic relations", en John Peterson y Mark A. Pollack, *op. cit.*, pp. 29-46; y Nicholas V. Gianaris, *The North American Free Trade Agreement and the European Union*, Praeger, Westport/Connecticut/London, 1998, 272 pp., especialmente capítulos 6, 8 y 9.

⁷⁶ Roberto Domínguez Rivera, "La Unión Europea frente al unilateralismo estadounidense", en Joaquín Roy, Roberto Domínguez Rivera y Rafael Velázquez Flores, *op. cit.*, p. 246.

⁷⁷ Don E. Newquist, "The Politics of Trade in an Ever-Closer Community", en Douglas Eden (ed.), *Europe and the Atlantic Relationship. Issues of Identity, Security and Power*, Macmillan Press, Houndmills and London, 2000, p. 93.

indicativo de la fortaleza de las relaciones transatlánticas, aunque todavía falte mucho trabajo por hacer, tanto para que funcionen tales acuerdos frente a los divergentes estándares de los Estados miembros de la Unión, como para ampliarlos a sectores como el automovilístico.⁷⁸

Estados Unidos ha utilizado a la Unión Europea y al TLCAN como trampolines para cambiar y expandir el comercio global y se han confirmado como entidades que fomentan actitudes conducentes a esa meta.

Ya que el potencial económico de la Unión Europea es equiparable al estadounidense y que se enfrentan por cuestiones comerciales, una Europa militarmente ascendente podría convertirse en un rival formidable para Estados Unidos, lo que supondría un desafío a la preeminencia estadounidense en dos regiones que le son estratégicamente vitales: Oriente Medio, y América Latina, donde el nacionalismo reaccionaría seguramente de manera favorable a la intensificación de lazos políticos, económicos y culturales con una Europa más *asertiva*, algo que haría disminuir el tradicional dominio estadounidense en la región. De momento, los europeos carecen de la unidad y la motivación necesarias para convertirse en una potencia militar importante, y hasta que llegue ese día, las disputas con los estadounidenses no tienen visos de convertirse en grandes confrontaciones geopolíticas. Dado el enconamiento por los desacuerdos transatlánticos a propósito de la cuestión iraquí, los estadounidenses harían bien en no insistir tanto en su acusación de que Europa no hace “lo suficiente” en el terreno militar, y los europeos también deberían medir sus quejas sobre Estados Unidos.⁷⁹

La relación transatlántica afecta y es afectada de manera importante no sólo por asuntos que preocupan directa e inmediatamente a las partes, sino también por otros que tienen una relevancia indirecta en la relación. Lo que sucede en Oriente Medio y en Extremo Oriente en materia de estabilidad política, económica y militar son asuntos que impactan y son receptores de influencias de las relaciones transatlánticas.

⁷⁸ *Ibidem*, pp. 93, 95-96. Véase también Michelle Egan, “Mutual Recognition and Standard Setting: Public and Private Strategies for Governing Markets”, en Mark A. Pollack and Gregory C. Shaffer (eds.), *Transatlantic Governance in the Global Economy*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham/Boulder/New York/Oxford, 2001, pp. 179-209.

⁷⁹ Zbigniew Brzezinski, *op. cit.*, pp. 110-112. Cursivas en el original.

Lo que acontece en el Hemisferio Occidental en materia de liberalización comercial e integración regional también se encuentra entre esas cuestiones que inciden y reciben influencias de los vínculos transatlánticos entre Estados Unidos y la Unión Europea.

Hemos visto como los efectos del TLCAN fueron sentidos, incluso antes de que entrara en vigor, tanto en sus tres países miembros como en su proyección hacia otras partes del mundo, y más aún una vez que comenzó su andadura formal y se vislumbraron las consecuencias que podría tener en una zona de libre comercio hemisférica.

Aunque se han expresado preocupaciones de que un área de libre comercio en el Hemisferio Occidental pudiera distraer la atención de Estados Unidos para la OMC ó para otras entidades como la Unión Europea, esto es altamente improbable. En el primer caso porque se pretende que tal área de libre comercio sea compatible con la OMC y que sus miembros no incumplan sus obligaciones; y en el segundo, porque el monto del comercio y de inversiones entre Estados Unidos y Europa Occidental es tan grande que se impondrá en ambas partes.⁸⁰

Los más optimistas sostienen que la Unión Europea logrará acuerdos de libre comercio con América Latina antes de que Estados Unidos lo haga. En tal caso la relación transatlántica debe ser ampliada para incluir las relaciones de Europa con América Latina, tal como la expansión de la OTAN⁸¹ y de la Unión Europea están ampliando la definición de las relaciones transatlánticas para Estados Unidos.⁸²

De cualquier manera, si fuese Estados Unidos el que primero lograra acuerdos de libre comercio con América Latina, más complicada resultaría la redefinición de las relaciones transatlánticas que debería ampliarse para la Unión Europea, lo cual depende no sólo de su voluntad, sino también de la de Estados Unidos; ninguno de los dos lo hizo con México de forma explícita con el TLCAN, por no hablar de Canadá. Aunque es cierto que las diferencias culturales y en niveles de desarrollo económico, las

⁸⁰ Joseph A. Mckinney, "Trade Developments in the Western Hemisphere: Implications for Transatlantic Relations", en Douglas Eden, *op. cit.*, pp. 112-113.

⁸¹ Alianza militar calificada por el estratega ruso Vadim Soloviev como la única forma de garantía de la influencia política, económica y militar de Estados Unidos en Europa, y cuya conservación como alianza militar define como la tarea geopolítica fundamental de Estados Unidos para el siglo XXI; citado en Ana Teresa Gutiérrez del Cid, "La ampliación hacia Europa del Este", en Rosa María Piñón Antillón, *La Economía Global...*, p. 351.

⁸² Joseph A. Mckinney, *op. cit.*, p. 114.

disparidades en el tamaño de economías, e incluso una historia de tensas relaciones de los países latinoamericanos con Estados Unidos no impidieron una integración económica informal, y después formal en América del Norte, tales diferencias permanecen como inhibidores de la integración, si bien no es imposible que pueda conseguirse. La suscripción y aprobación en el Congreso estadounidense del acuerdo de libre comercio con Centroamérica y Panamá lo demuestra.

Quizá uno de los mayores obstáculos para conseguir esos acuerdos sea la percepción que se tiene del libre comercio tanto en Estados Unidos como en Europa. Para mucha gente en Estados Unidos el libre comercio es visto con suspicacia, al TLCAN sólo le han reconocido un efecto positivo modesto (no cabe duda que han sido mal informados, o bien no les ha interesado conocer sus efectos, en parte por su arraigado localismo), mientras que en Europa hay desilusión con algunas de las políticas de integración regional:

“... NAFTA has contributed to an increasingly negative perception of free trade in the USA, and, as Weintraub has stated, has turned out to be ‘a politically unpopular economic success’... at the end of the 1990s the polls confirmed that ‘the most ominous aspect of NAFTA is the effect it had on public perceptions of international trade liberalisation’.”⁸³

Los políticos están conscientes de la percepción de que el libre comercio causa pérdidas para algunos. La habilidad para educar e informar a la gente para que conozcan los beneficios del libre comercio y las razones por las cuales se continúa buscándolo, no obstante los éxitos y fracasos de los esfuerzos pasados de integración económica, es de suma importancia.⁸⁴

Un consenso nacional comprometido con la apertura económica y el libre comercio debe ser restablecido en Estados Unidos y en otras grandes economías, ya que se ha erosionado alarmantemente, y se ha culpado a las fuerzas económicas globales de sus problemas económicos. Hace falta dar respuestas nacionales más efectivas a esos problemas si se quiere mantener una economía mundial abierta. Las soluciones deben

⁸³ Heinz G. Preusse, *The New American Regionalism*, Edward Elgar, Cheltenham and Northampton, 2004, pp. 117, 119.

⁸⁴ Don E. Newquist, *op. cit.*, pp. 98-100.

ser concebidas para aliviar la creciente inequidad en el ingreso, la inseguridad en el trabajo, y la difícil situación de los trabajadores poco calificados.⁸⁵

En cuanto a los cuestionamientos sobre un renovado papel de la OTAN, pieza angular de la Alianza Atlántica,⁸⁶ se vuelven crecientemente intensos en tanto las tensiones transatlánticas sobre Irak tampoco desaparecen y más bien se amplían. Existe desacuerdo en que la lucha contra el terrorismo se convierta en una de sus principales misiones ya que no hay voluntad política para ello ni por parte de Estados Unidos ni de sus miembros europeos.

Bajo la premisa de que los europeos han sido, y lo más probable es que sigan siendo socios cercanos de Estados Unidos en la campaña contraterrorista, Estados Unidos necesitaría adoptar un enfoque multilateral en algunos aspectos de la cooperación contraterrorista. Aunque tradicionalmente Estados Unidos ha preferido la diplomacia bilateral ya que es mucho más fácil interactuar con un solo Estado que con una institución multilateral,⁸⁷ se enfrentará a la creciente necesidad de negociar con la Unión Europea como un todo.

Pese a que la opción bilateral le permite a Estados Unidos explotar las diferencias en las preferencias políticas europeas asegurándose el apoyo de aquellos países con los que está de acuerdo antes de que la Unión Europea busque los compromisos necesarios para lograr una posición común, las capacidades multilaterales de la Unión en las áreas financieras y de cumplimiento de la ley que le permiten reducir las discrepancias legales y judiciales entre sus miembros, y con ello coordinar los esfuerzos de los integrantes de la Unión, analizar información, identificar y seguirle la pista a sospechosos terroristas a

⁸⁵ Robert Gilpin, *The Challenge of Global Capitalism. The World Economy in the 21st Century*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2000, p. 356.

⁸⁶ Véanse, entre otros, John L. Harper, "American Visions of Europe After 1989" y Christopher Layne, "Iraq and Beyond. 'Old Europe' and the End of the U.S. Hegemony", en Christina V. Balis and Simon Serfaty, *op. cit.*, pp. 22-69; Dieter Mahncke, Wyn Rees, and Wayne C. Thompson, *Redefining transatlantic security relations. The challenge of change*, Manchester University Press, Manchester and New York, 2004, 228 pp. (especialmente capítulo 5 y conclusiones); Lord Robertson, "NATO and the Transatlantic Community; The 'Continuous Creation'", *Journal of Transatlantic Studies*, Vol. 1, No. 1, Spring 2003, pp. 1-7; Michael Cox, "Europe and the New American Challenge After September 11: Crisis-What Crisis?" y Wyn Rees, "Transatlantic Relations and the War on Terror", *The Journal of Transatlantic Studies*, Vol. 1, Supplement 1, Spring 2003, pp. 37-55 y 76-90.

⁸⁷ Nada más ilustrativo de este enfoque que la cita resaltada, en relación a la OTAN, en Nora Bensahel, *The Counterterror Coalitions. Cooperation with Europe, NATO, and the European Union*, RAND, Santa Monica/Arlington/Pittsburgh, 2003, p. 16: "If you were the US, would you want 18 other nations watering down your military planning?"

lo largo del territorio que cubre la Unión, y proveer una imagen más completa de las actividades terroristas que la que podrían ofrecer los Estados individualmente, son elementos cruciales para prevenir futuras acciones terroristas, su obsesión. Las instituciones multilaterales europeas con capacidades no pueden ni deben ser ignoradas por Estados Unidos, pero para cooperar en asuntos militares y de inteligencia seguramente seguirá confiando en la cooperación bilateral con países individuales ya que las instituciones europeas no tienen la capacidad (Unión Europea) ni la disposición (OTAN) para jugar un papel útil en la lucha antiterrorista.⁸⁸

Lo anterior implica reconocer a la Unión Europea como actor y socio en ciertos aspectos de la campaña antiterrorista, y que sea de más ayuda que la OTAN. El transregionalismo, en este caso, adquiere mayor relevancia que una alianza militar consolidada.

Irak ha demostrado la dificultad que implica lograr consenso internacional, no sólo transatlántico, en los siguientes pasos en la campaña antiterrorista: qué grupos y Estados son los blancos legítimos de las operaciones antiterroristas y quiénes van a ejecutar las acciones.

Pese a las desavenencias, la enorme cantidad de intereses que ambas entidades mantienen en la economía y política globales convierten a Estados Unidos y a la Unión Europea en una “sociedad indispensable”, ya que cuando trabajan juntos, ambos se benefician, al menos hasta ahora.

Estados Unidos debe aprender a trabajar con una Europa crecientemente reafirmada y más unida, lo cual no le será fácil. Las instituciones que gobiernan la economía mundial siguen dominadas por Estados Unidos y Europa, junto con Japón. Estados Unidos tiene que contener sus esfuerzos de imponer sus políticas económicas e instituciones propias bajo la creencia de que el modelo anglosajón de mercados libres es superior a otros. Los Europeos por su parte deben mantenerse abiertos al resto de la economía mundial y resistir la tentación de crear un bloque exclusivo y cerrado.⁸⁹

⁸⁸ *Ibidem*, pp. X, 1-3, 45-46.

⁸⁹ Robert Gilpin, *op. cit.*, pp. 353-356.

En tanto Europa dependa militarmente de Estados Unidos, cualquier ruptura realmente sería de las relaciones transatlánticas dañaría fatalmente a Europa ya que la haría vulnerable de nuevo a las rivalidades internas y a las amenazas externas, poniendo incluso en peligro la arquitectura del proyecto europeo. En principio, porque desde la Guerra Fría Europa es beneficiaria económica del poder político y militar que Estados Unidos ha desempeñado tanto en Oriente Medio (de cuyo petróleo Europa depende aún más que Estados Unidos) como en Extremo Oriente (cuyo comercio con Europa no deja de crecer).⁹⁰

A Estados Unidos, por su parte, le convendría apoyar y continuar trabajando con una Europa pacífica, no dividida y democrática en su conjunto, a fin de contar con un socio fortalecido que colabore con la agenda global de Estados Unidos. Y es que, “dudosamente se favorecen los intereses de Estados Unidos a largo plazo reemplazando la alianza de democracias ya establecida por una nueva especie de gran coalición diseñada para la represión antiislámica o antiterrorista”.⁹¹

4.2.3.2 La devaluación geopolítica de América Latina

Cada país latinoamericano ha construido la visión de su propia “relación especial” con Estados Unidos y parece predominar una racionalidad, incluso a largo plazo, por la cual se piensa que la unidad excesiva con la mayoría de los pares del área disminuye la probabilidad de obtener beneficios de contrapartes con mayor poder. Y en este sentido tampoco ha habido un aporte positivo de la Unión Europea para América Latina que ha tendido a privilegiar las relaciones con los países más cercanos al proyecto estadounidense; no ha contribuido a proporcionar una alternativa en materia de comercio dada su continua actitud proteccionista, ni en materia de seguridad dada su propia fragilidad en el campo militar, ni en el terreno diplomático ya que evita irritar a Washington en lo que considera su zona de influencia natural.⁹²

⁹⁰ Zbigniew Brzezinski, *op. cit.*, pp. 109-114.

⁹¹ *Ibidem*, p. 107.

⁹² Juan Gabriel Tokatlian, “Latinoamérica ante un escenario internacional cambiante: desventuras, desafíos y dilemas”, en Christian Freres y Karina Pacheco, *Desafíos para una nueva asociación...*, pp. 34, 39. De hecho, se puede decir que Europa no ha tendido a resolver nada en América Latina, sino a compensar los costos de políticas erradas, particularmente las inducidas por Washington. El Plan Colombia ofrece un claro ejemplo ya que aunque siempre ha prometido “otro” aporte, desde 1990, como un acotado Sistema de Preferencias Andino/Drogas cuestionado por la OMC; “otra” mirada, la de la

Así, en tanto Estados Unidos juega a la división en América Latina, la Unión Europea también lo ha hecho. Y aunque sus respectivos proyectos hacia la región son distintos, no se ha demostrado así de manera consistente. Todo eso ha ocasionado que no haya habido serias fricciones entre Estados Unidos y la Unión Europea por América Latina.

América Latina ha perdido interés geoestratégico en los últimos quince años. No ocupa un lugar relevante en donde se ubican los temas militares clásicos y de seguridad ni para la Unión Europea ni para Estados Unidos, si bien puede lograr un papel destacado en los asuntos económicos; prueba de ello es que tanto la Unión como Estados Unidos defienden unos mismos intereses comerciales frente a los países latinoamericanos, y frente al resto de las economías en desarrollo. En contrapartida, ha ganado libertad y nuevas oportunidades que hubieran sido impensables en el marco del mundo bipolar. Al parecer, los gobiernos de la región están decididos a usar las instituciones multilaterales para defender sus posiciones, lo cual les puede llevar, según las circunstancias, a estar de lado de Estados Unidos o de la Unión Europea, o bien con otras regiones frente a Europa y Estados Unidos, y en este sentido, transformarse en un actor global.⁹³

Ante este escenario, la pasividad de la Unión Europea puede representarle costos como dejar de ser medianamente influyente en la zona y dejar de ser un referente atractivo para aquellos que piensan que Europa sigue vigente. No debería olvidarse de que para América Latina, Estados Unidos continúa siendo su referente inmediato, y de que siguen habiendo percepciones favorables de este país en cuanto a sus contribuciones para la promoción de la democracia, el libre comercio y la paz, así sólo sean percepciones y no realidades.

corresponsabilidad en materia de drogas; y “otro” espíritu, a favor de los derechos humanos y la paz dialogada, no hay mucho que esperar de esas promesas que siempre son superadas por las acciones, concluye el autor. Y en la visión de Fernando Cepeda, un acuerdo entre Estados Unidos y la Unión Europea con respecto a la situación colombiana y a la manera como se debe apoyar al gobierno para superar el conflicto interno y sus secuelas sería vital, ya que en la medida en que la solidaridad global con Colombia sea mayor y se materialice, la relación bilateral de Colombia con Estados Unidos perdería el carácter de extraordinaria que tiene ahora. Véase Fernando Cepeda, “El caso colombiano”, en Claudio Fuentes S., *Bajo la Mirada del Halcón...*, p. 228.

⁹³ Albert Aixalà y Ángel Bermúdez, “América Latina ante la brecha transatlántica: ¿objeto o sujeto?”, en Esther Barbé (ed.), *¿Existe una brecha transatlántica? Estados Unidos y la Unión Europea tras la crisis de Irak*, Catarata, Madrid, 2005, pp. 132, 138-141.

Aunque el mensaje presidencial de James Monroe de diciembre de 1823 no fue suficiente para disuadir la intervención europea en el continente americano, si dejó claro que para Estados Unidos el resto del continente era un área vital para su seguridad y para su desarrollo económico, en la cual debía ejercer especial influencia; y esa visión se mantiene.⁹⁴

El Hemisferio ha sido tradicionalmente seguro para Estados Unidos y la Unión Europea ha contribuido a que así se siga viendo, ya que ha reafirmado la percepción estadounidense de la irrelevancia de América Latina en términos estratégicos.⁹⁵

A pesar de las enormes dificultades sociales, económicas y políticas, América Latina cuenta con importantes activos para contribuir a la paz y a la seguridad en el mundo, reconocimiento que se apoya en los hechos concretos de que es rica en términos de biodiversidad, posee importantes reservas energéticas, acuíferas y alimenticias; tiene una doble proyección geopolítica hacia el Atlántico y el Pacífico; es mayoritariamente democrática y no ha claudicado para seguirlo siendo, en general; ha venido avanzando significativamente en la protección y defensa de los derechos humanos; no presenta proliferación en materia de armas de destrucción masiva; ha hecho aportes al derecho internacional en cuanto a la convivencia entre naciones; posee en general un perfil diplomático moderado; y es un área culturalmente rica, entre otros.

La cláusula democrática que la Unión Europea ha introducido en sus acuerdos de asociación y de cooperación sólo parecen tener credibilidad en el ámbito de las relaciones eurolatinoamericanas, signo de que América Latina puede constituirse en un aliado para enfrentar preocupaciones compartidas, en principio, la promoción de los derechos humanos y de la democracia.

América Latina no plantea problemas serios en la mayoría de las áreas en las que se han identificado amenazas externas a la seguridad europea: la proliferación de nuevas tecnologías de armamentos; convulsiones sociales y situaciones de desgobierno

⁹⁴ Jesús Velasco Márquez, “La relación especial de México y Estados Unidos: una realidad no reconocida”, en Rafael Fernández de Castro, Laurence Whitehead y Natalia Saltalamacchia (coords.), *¿Somos especiales? Las relaciones de México y Gran Bretaña con Estados Unidos. Una visión comparada*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura/ITAM/Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales/Centro de Estudios de México/Miguel Ángel Porrúa, México 2006, pp. 79, 85.

⁹⁵ Juan Gabriel Tokatlian, *op. cit.*, pp. 56-57.

endémicas que conducen a la existencia de Estados fallidos; presiones migratorias; terrorismo internacional y dificultades de acceso a los recursos naturales y los mercados,⁹⁶ y eso ha acelerado la tendencia al distanciamiento y el desinterés hacia la zona, cuando podría más bien ser al revés y aprovechar sus potencialidades.

El acento que la Unión Europea está poniendo en la cohesión social como uno de los principios de la cooperación eurolatinoamericana coincide con los planteamientos que se escuchan desde hace un par de décadas en América Latina en torno a la equidad social, pero desafortunadamente no se corresponden, todavía, con los recursos ni los instrumentos que sean capaces de hacerla efectiva.

América Latina puede ser vista como una región afín y confiable para Europa, y entre ellas se pueden tender puentes más sólidos hacia el resto del mundo para gobernar y humanizar la globalización, aunque a la fecha no se pueda decir que hayan llegado siquiera a entendimientos básicos compartidos dentro del proceso de negociaciones de la OMC. De hecho, las negociaciones multilaterales en ese foro han llegado a convertirse en un escollo de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, en particular con el Mercosur, ya que exigen afrontar la reforma de la PAC.

El limitado alcance de esa reforma, acordada en junio de 2003 y erigida como uno de los fundamentos de la actual ronda de negociaciones de la OMC, define un escenario poco esperanzador para las expectativas latinoamericanas de acceso al mercado, de eliminación de los subsidios a la exportación y de otras medidas que dañan la producción y el comercio agrícola latinoamericanos, y en consecuencia, sus perspectivas de desarrollo.

El hecho de que América Latina sea la parte política y culturalmente más occidental del llamado Tercer Mundo le confiere un potencial de vinculación no despreciable a largo plazo para Europa si no quiere convertirse en un enclave de prosperidad desconectado del mundo, o solamente concentrado en sus vecinos. A pesar de sus problemas, América Latina ofrece un potencial de relaciones más estables y menos conflictivas para Europa

⁹⁶ Alberto Van Klaveren, *op. cit.*, p. 113.

que otras regiones en desarrollo, geográficamente más cercanas pero separadas por una brecha política y cultural del Viejo Continente.⁹⁷

4.3 La creación de una zona de libre comercio entre México y la Unión Europea, la carta de juego como país latinoamericano y perteneciente a la región de América del Norte

Es poco probable que la tendencia integracionista del mercado mexicano con el estadounidense se vea mayormente afectada con el acuerdo comercial entre México y la Unión Europea, a corto o medio plazo, dado que Estados Unidos seguirá siendo el mercado natural de exportación para las empresas mexicanas.⁹⁸ Además, el amplio conjunto de interacciones sociales informales existentes refuerza dicha tendencia.

Así como Estados Unidos y la Unión Europea tienen distintos niveles de interés en América Latina y el Caribe, para ciertos países latinoamericanos la Unión Europea tiene un papel secundario frente a Estados Unidos en términos comerciales, de inversión, y de cooperación, en tanto que para otros Europa llega a constituirse en un contrapeso a Estados Unidos. El caso de México se acerca más a la primera circunstancia que a la segunda, aunque no se ajusta del todo si tenemos en cuenta los factores políticos. El TLCAN por su parte aumentó la importancia estratégica de México para la Unión Europea.

Para la Unión Europea, el Acuerdo comercial que rige sus relaciones actuales con México representó y sigue representando un mercado con una gran proporción de consumidores, la garantía de que no se enfrentará a alzas de aranceles mexicanos, y sobre todo una “puerta de entrada” al mercado de Estados Unidos y Canadá no sólo para sus exportaciones sino también para una mejor posición de sus inversiones frente a las

⁹⁷ *Ibidem*, p. 127.

⁹⁸ La proporción de Estados Unidos en el comercio exterior mexicano ha ido creciendo durante la década de los noventa, del 76% en 1991 al 78% en 1994, al 80% en 1997, y al 88% en 2000. Se espera que las importaciones de bienes europeos a México, principalmente intermedios y de capital, crecerán más a corto plazo y que las exportaciones mexicanas a la Unión Europea tenderán a reaccionar con menos celeridad, con lo cual hay un riesgo de que el déficit comercial de México se incremente a corto plazo. A medio plazo se espera que el comercio bilateral tienda a equilibrarse, si bien es poco probable que la Unión Europea recupere los niveles de participación en el comercio exterior de México en su mejor momento, es decir, cuando el comercio con la Unión Europea representaba el 20% del comercio exterior mexicano, a mediados de los años ochenta. Véanse Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, *La Negociación de un Acuerdo Comercial Unión Europea-México: Motivos, costes y beneficios*, diciembre de 1998, p. 4; e Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, *El Acuerdo de Libre Comercio México-Unión Europea: Pieza clave de una asociación integral*, Madrid, 21 de marzo de 2000, pp. 5-6.

de Estados Unidos, así como la posibilidad de incrementar su participación en los mercados de América Latina. Todo ello significa la posibilidad de mejorar su competitividad frente a Estados Unidos.

Por ambas partes, en el Acuerdo con México se prevé que los beneficios tangibles a mediano plazo se encuentren más vinculados a la inversión que al comercio mismo. Los Estados miembros de la Unión Europea son, después de Estados Unidos, la segunda fuente de IED en México, aunque su presencia también se ha visto afectada por el TLCAN. No obstante, los mayores incentivos para las firmas europeas son: 1) promover la creación de empresas conjuntas con compañías mexicanas, pudiendo con ello cumplir las normas de origen del TLCAN y beneficiarse del libre acceso a sus mercados tradicionales en Estados Unidos y; 2) utilizar a México como plataforma de exportación importando insumos y servicios libres de derechos desde Europa, fortaleciendo con ello su competitividad frente a las empresas que producen en Estados Unidos.⁹⁹

El hecho mismo de que la Unión Europea adoptara para México, ya miembro del TLCAN, una estrategia negociadora del Acuerdo sin precedente, supuso el reconocimiento implícito de que éste era un caso especial que justificaba asumir el compromiso de negociar la liberalización comercial sin tantos retrasos. La conclusión misma del acuerdo representa un logro notable en vista de las múltiples dificultades que ambas partes tuvieron que superar. Quedó demostrado el empeño de la Unión Europea en negociar un acuerdo con un país que en términos geográficos es muy distante y que forma parte de una región que no es prioritaria para los intereses comunitarios más inmediatos (América Latina), por lo que para México fue una señal inequívoca del futuro estrechamiento de relaciones con la Unión Europea.

Pero ese mismo hecho supuso un reconocimiento implícito de que México también formaba parte de otra región que sí es vital para los intereses comunitarios, América del Norte.

Tal Acuerdo dio el primer paso en el proceso de liberalización comercial entre América Latina y la Unión Europea, alimentando la posibilidad de que los futuros acuerdos

⁹⁹ Véase Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, *La Negociación de un Acuerdo Comercial Unión Europea-México...*, p. 5.

interregionales dejaran de ser acuerdos marcos, como tradicionalmente lo habían sido. La firma del Acuerdo con Chile y los últimos acontecimientos corroboraron que no privarían los mismos criterios para aquellos países o regiones más atrasadas de América Latina.

No obstante, desde el punto de vista comercial, México y la Unión Europea se fortalecieron como promotores del libre comercio y la integración económica. Con el instrumento suscrito se sentaron las bases para que las demandas de Chile de apertura comercial y de establecimiento de preferencias no fueran ignoradas por la parte europea. En este sentido, se trató en definitiva de un cambio sustancial respecto de lo que había sido la política comercial de la Unión Europea hacia América Latina, pero dicho cambio no se convirtió en una tendencia.

Para Matthew McQueen, en la suscripción del Acuerdo con México subyacían el principal objetivo de obtener paridad con el TLCAN de cara a la rápida caída en el mercado, así como las consideraciones estratégicas de las multinacionales europeas, particularmente en la industria automotriz, buscando usar a México como base para exportar a América del Norte y Europa.¹⁰⁰

Aunque se prevé que los beneficios se inclinen más hacia la inversión que al comercio, y tales dividendos tampoco sean despreciables, la mayor importancia de este instrumento, como vertiente económica-comercial del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, se enmarca fundamentalmente en la esfera política y en el largo plazo, y no sólo para las partes contratantes.

México se sitúa en una posición privilegiada a nivel internacional, como puerta de entrada a los dos principales bloques comerciales, y como el único país que cuenta con acuerdos preferenciales con las potencias comerciales más importantes del mundo como Estados Unidos, la Unión Europea, y más recientemente, Japón.

¹⁰⁰ Matthew McQueen, "The EU's Free Trade Agreements with Developing Countries...", p. 1374.

4.3.1 Los Acuerdos de Cuarta Generación y el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación Unión Europea-México

El acuerdo con México se negoció de forma distinta a otros acuerdos de cuarta generación con países latinoamericanos, lo cual constituyó un logro significativo para avanzar en los objetivos de alcanzar un acuerdo que permitiese una inmediata puesta en marcha del proceso de creación de una zona de libre comercio.

El resultado final de las posiciones encontradas de la Unión Europea y México fue la aceptación de una solución intermedia consistente en la firma de un Acuerdo Marco, el llamado “Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación”, y por otro un “Acuerdo Interino sobre comercio y asuntos relacionados con el comercio” que atiende en parte las demandas mexicanas al permitir que se constituya un Consejo Conjunto y se inicien las negociaciones en los ámbitos de competencia comunitaria y en particular la liberalización del comercio de bienes. Las decisiones tomadas al amparo del Acuerdo Interino serían válidas y de aplicación inmediata desde el momento en que entrara en vigor el Acuerdo de Asociación, con lo que se asegura una aplicación integral del Acuerdo, que es esencia lo que pretendía México.

La necesidad de replantear el marco en el cual se inscribían las relaciones entre la Unión Europea y México respondió a tres razones fundamentalmente: a) la importancia adquirida por México en el ámbito internacional como miembro del TLCAN, la OCDE, y APEC; b) el interés de negociar acuerdos que fortalecieran a la Unión Europea como bloque económico y político; y c) la importancia de México como interlocutor de primera línea entre los países latinoamericanos y la Unión Europea para profundizar en las relaciones birregionales.

La cláusula democrática y el proceso de negociación

Luego de dos años desde la Declaración Conjunta Solemne de París de mayo de 1995 por la cual las partes se comprometían a negociar un nuevo esquema para la relación bilateral, los aspectos políticos y de cooperación del nuevo Acuerdo se resolvieron en dos días (10 y 11 de junio de 1997), mientras que las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio duraron doce meses y medio. Entre el 9 de noviembre de 1998 y el 24 de noviembre de 1999 se llevaron a cabo nueve rondas de conversaciones que cubrieron

todos los aspectos relacionados con el comercio del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación (o Acuerdo Global) que fue calificado por el entonces Comisario de Comercio de la Unión Europea, Pascal Lamy, como el acuerdo más amplio que la Unión Europea había negociado hasta entonces.

La cuestión de los derechos humanos fue uno de los puntos clave de dicha negociación, así como las reacciones del Parlamento Europeo. Desde 1995 hasta la firma del Acuerdo, México primero rechazó la cláusula democrática al considerarla una imposición unilateral y un condicionamiento inaceptable de las relaciones económicas y de cooperación. Después la aceptó con condiciones, omitiendo la referencia a las políticas internas con base en el principio constitucional mexicano de No Intervención. Finalmente, ante las reservas del COREPER en una reunión en junio de 1997, México aceptó por completo, a finales de ese mismo mes, la cláusula, si bien se mantendría la ya pactada inclusión de una declaración unilateral anexa al Acuerdo que explicaba cómo se ajustaba a los principios constitucionales que rigen las relaciones internacionales de México. El Acuerdo se firma el 23 de julio de 1997, después de las elecciones legislativas y de jefe de gobierno de la capital de la República Mexicana y de que se comprobara su transparencia, lo cual no parece ser una casualidad, aunque las partes nieguen alguna relación directa entre estos acontecimientos.

En 1995, la Secretaría de Relaciones Exteriores decidió fortalecer las relaciones de México con los grupos políticos parlamentarios y con los eurodiputados interesados en el país, debido a las continuas resoluciones del Parlamento Europeo sobre Chiapas, la necesidad de relaciones más fructíferas entre el Congreso Mexicano y el Parlamento Europeo, y sobre todo, para facilitar el proceso de negociación del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación.

Fortaleciendo las relaciones con el Parlamento Europeo se buscaba proporcionar información sobre los procesos políticos y sociales mexicanos, y crear en el Parlamento Europeo una conciencia favorable hacia el país que afirmaba su vinculación con las estructuras partidarias europeas.

El texto de la cláusula, conocida como el modelo búlgaro (aplicado de forma generalizada en los acuerdos de la Unión Europea con terceros países), se lee en el documento final como sigue: “El respeto a los principios democráticos y los derechos

humanos fundamentales, tal y como se anuncian en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, inspira las políticas internas e internacionales de las Partes y constituye un elemento esencial del presente Acuerdo.”¹⁰¹

En la opinión pública mexicana, el espíritu nacionalista revolucionario todavía era dominante durante el periodo de negociación. De no haberse producido los procesos que permitieron la transición democrática del país, y los resultados de las elecciones del 2 de julio de 2000, difícilmente se hubiera podido avanzar en este tema.

Para los círculos gubernamentales, el hecho de que haya sido incluida en el Acuerdo demuestra que se sostienen los mismos principios y valores de la Unión Europea en términos de defensa de los derechos humanos y de apoyo a la democracia. Pero la aceptación de la cláusula, aunque fuese débil, en la opinión pública tardó en llegar, ya que no era algo tangible que formara parte de la política interna, y se veía en contraposición con el principio de No Intervención consagrado en el Artículo 89 de la Constitución.

Durante la Guerra Fría, la promoción de la democracia estuvo asociada al pretexto de la política exterior estadounidense para intervenir en América Latina, por lo que desde la suscripción del Acuerdo, se intenta desvincular estas variables. La aceptación de la cláusula democrática no está libre de prejuicios y la tradición de la defensa de los principios de política exterior aún es fuerte, ya que en México las cuestiones de derechos humanos y de elecciones, eran sólo internas.

La suscripción de la cláusula democrática se ha vendido, no sólo ante la opinión pública mexicana sino ante la opinión pública mundial, como prueba de la activa participación de México en la comunidad de democracias, su compromiso con la responsabilidad en la promoción de los derechos humanos y el impulso de la democracia representativa como forma de gobierno ideal, y como prueba de que el país puede ser “buen ejecutor” de la cooperación.

¹⁰¹ Título I “Naturaleza y Ambito de Aplicación”, Artículo 1 “Fundamento del Acuerdo”, *Decreto Promulgatorio del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, la Decisión del Consejo Conjunto de dicho Acuerdo; y la Decisión del Consejo Conjunto del Acuerdo Interino sobre Comercio y Cuestiones Relacionadas con el Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea*, Diario Oficial de la Federación, México, Lunes 26 de Junio de 2000, p. 3.

Contenido del Acuerdo

Las relaciones entre la Unión Europea y México se rigen por el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación (Acuerdo Global) firmado el 8 de diciembre de 1997 y que entró en vigor el 1 de octubre de 2000. El Acuerdo Global institucionaliza el diálogo político y amplía las áreas e instrumentos de cooperación entre las dos partes. En su económico-comercial, este Acuerdo crea una zona de libre comercio para mercancías (Decisión que entró en vigor el 1 de julio de 2000) y para servicios (Decisión que entró en vigor el 1 de marzo de 2001).

El título VI del Acuerdo Global determina acciones de cooperación en 29 sectores (se incluyen campos nuevos de la cooperación tales como lucha contra la droga, lavado de dinero y control de precursores, democratización y derechos humanos), y contempla la institucionalización del diálogo en asuntos económicos y de cooperación.

Para dar mayor coherencia a la cooperación al amparo del Acuerdo, jerarquizar las áreas prioritarias, e identificar los medios financieros de los que dispondrían las partes para dar contenido a este capítulo, México y la Unión Europea acordaron un “Documento de Estrategia” con los siguientes objetivos-principios generales:

1. Consolidación del Estado de Derecho (reforma del Estado)/apoyo institucional
2. Crecimiento económico/apoyo a las reformas económicas-competitividad
3. Lucha contra la pobreza/desarrollo social
4. Cooperación técnica, científica, educativa y cultural.

Los siguientes pasos fueron definir un programa plurianual financiero para concretar los objetivos de dicho Documento, y la firma de un Memorándum de Entendimiento que consignaría los sectores específicos en los que debía concentrarse la cooperación.

Durante la sesión de instalación del Consejo Conjunto del Acuerdo que tuvo lugar el 27 de febrero del 2001 en Bruselas, Bélgica, el Consejo, en su primera sesión, adoptó los resultados de las negociaciones de los últimos elementos del Tratado de Libre Comercio que no habían entrado en vigor, se pusieron en marcha los aspectos relativos al

comercio de servicios, a los movimientos de capital, a la propiedad intelectual, y a las compras del sector público que tuvieron efecto a partir del 1 de marzo de 2001. El marco legal que gobierna la relación comercial bilateral quedaría establecido y complementarían la liberalización de bienes que tiene vigencia a partir del 1 de julio del 2000.

Ambas partes subrayaron en esa oportunidad la importancia de los programas de cooperación económica para que los involucrados se pudieran beneficiar de la liberalización comercial. Se analizaron esquemas de cooperación regional triangular y los ministros europeos prestaron particular interés a la presentación del Plan Puebla-Panamá que une en un proyecto regional al sur-sureste mexicano y a siete países centroamericanos, en un esfuerzo de desarrollo económico sustentable, de inversión en infraestructura, y de oportunidades para la inversión privada en el terreno de la infraestructura de la energía y de los proyectos productivos.

En la segunda sesión del Consejo Conjunto que tuvo lugar el 13 de mayo de 2002 en Bruselas, la delegación mexicana manifestó su intención de someter otros proyectos para reforzar las medidas de cooperación entre las partes que también revisaron las actividades que en este rubro se realizarían en los años venideros: combate a la pobreza, apoyo a la instrumentación del Acuerdo de Libre Comercio, asistencia a las pequeñas y medianas empresas, e identificación de proyectos en el campo judicial.

El 3 de octubre del 2002 se celebró en la ciudad de Puebla, México, la segunda reunión del Comité Conjunto. En cuanto a temas de cooperación bilateral, México y la Unión Europea suscribieron, en el marco de esta reunión, el Memorándum de Entendimiento sobre las Orientaciones Plurianuales de la Cooperación para el período 2002-2006, con un presupuesto global de financiación comunitaria de 56.2 millones de euros. Este instrumento estableció las prioridades elegidas por ambas partes para la celebración de acciones conjuntas.

En el marco de la cooperación económica destacaron las acciones emprendidas para la instrumentación de los proyectos de cooperación para el apoyo a pequeñas y medianas empresas, y para la facilitación del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea. Indicaron que dicho Tratado estaba promoviendo la formación de alianzas

estratégicas entre empresas mexicanas y europeas, abriendo posibilidades para satisfacer la demanda de los mercados de América del Norte, América Latina y Europa, utilizando para ello la red de acuerdos comerciales de ambas partes.

A partir de la tercera sesión del Consejo Conjunto, en marzo de 2003, ambas delegaciones enfatizar su intención de mejorar las condiciones del comercio bilateral y de promover relaciones entre los negocios mexicanos y europeos, a través de los proyectos de cooperación económica.

Vertientes del Acuerdo

El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, contiene tres rubros principales: política, cooperación, y económico-comercial.

Concertación política

La parte política del Acuerdo abre nuevas oportunidades para que el gobierno mexicano mantenga encuentros sistemáticos con funcionarios de las instituciones europeas y de los gobiernos de los Estados miembros para fomentar el diálogo a favor de nuevas acciones de concertación y cooperación en los ámbitos de la paz, la seguridad y el desarrollo regional. En este capítulo las partes se comprometen a institucionalizar un diálogo político sobre todos los temas bilaterales e internacionales de interés común.

Se previó que los contactos entre las partes se efectuaran a tres niveles: presidencial, ministerial y de altos funcionarios, y a través de los canales diplomáticos habituales. Las modalidades de los encuentros se definirían a través del Comité Conjunto.

Además de permitir concertar y emprender iniciativas conjuntas en el plano internacional, el Acuerdo serviría también para fortalecer los mecanismos de diálogo y cooperación en que ambas partes participan, como son las reuniones del Grupo de Río con la Unión Europea, la Cumbre de América Latina y el Caribe con la Unión Europea, y el Mecanismo de Coordinación y Cooperación en materia de droga entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea.

El diálogo político también se fortalecería mediante una relación más estrecha en el ámbito parlamentario entre el Congreso Mexicano y el Parlamento Europeo.

Cooperación

El título VI del Acuerdo determina acciones de cooperación en sectores con experiencia anterior y nuevos. En algunos campos se previó la negociación de acuerdos sectoriales como en los casos de ciencia y tecnología, educación y formación profesional, que respondieron a un planteamiento mexicano; y los de pesca, medio ambiente, cooperación aduanera, promoción y protección de inversiones y para evitar la doble tributación, que fueron impulsados por la Unión Europea.

La cooperación social y política era un novedoso elemento que enriquecería la relación bilateral, y permitiría realizar acciones conjuntas para impulsar la cooperación regional con Centroamérica y el Caribe (artículo 37) o, en su caso, con los países sudamericanos.

El Acuerdo incluye una cláusula evolutiva que, además de permitir el aumento de los niveles de cooperación, admite la conclusión de acuerdos sectoriales no contemplados de manera específica en el mismo.

Asociación Económica

En materia comercial, el Acuerdo Global fija como objetivo fundamental el establecimiento de una zona de libre comercio que cumpliera con las normas pertinentes de la OMC.

Para evitar retrasar el inicio y celebración de las negociaciones comerciales hasta que el procedimiento de aprobación del Acuerdo Global estuviera concluido, se estableció el Acuerdo Interino, que no requería de la ratificación de los parlamentos de los Estados miembros. Este acuerdo reproduce las disposiciones del Acuerdo Global en aquellas materias comerciales de competencia comunitaria, es decir, comercio de bienes, compras del sector público, políticas de competencia, algunos aspectos de propiedad intelectual y solución de controversias, y establece un Consejo Conjunto que, a nivel ministerial, es el encargado de llevar a cabo las negociaciones comerciales cubiertas por este Acuerdo.

El Acuerdo Interino entró en vigor el 1° de julio de 1998. El 14 de julio de ese mismo año se reunió el Consejo Conjunto del Acuerdo Interino, acto con el que se iniciaron formalmente las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea, que como ya se mencionó, después de 9 rondas, concluyeron y permitirán la liberalización del 95% de los intercambios comerciales en un período máximo de diez años, sobre todo la de áreas neurálgicas de la relación económica tales como compras públicas, flujos de capitales y servicios, aunque algunos sectores sensibles del comercio quedaron fuera.

Los resultados de las negociaciones comerciales fueron aprobados de manera preliminar por el Consejo de Ministros el 14 de febrero de 2000. El 16 de marzo, el Parlamento Europeo dio su opinión favorable al respecto (con 322 votos a favor, 55 en contra y 10 abstenciones). Con base en dicha aprobación y en la eventual ratificación del Senado mexicano, el 23 de marzo el Presidente de México, el Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión Europea, firmaron la “Declaración de Lisboa” sobre la nueva asociación entre México y la Unión Europea. En esa misma fecha, se reúne el Consejo Conjunto del Acuerdo Interino para adoptar los resultados de la negociación comercial que entró en vigor el 1 de julio de 2000.

Esos resultados se resumen como sigue:

En cuanto al comercio de bienes industriales México tendría que liberalizar el 52% de sus productos industriales en 2003 (el 47% a la entrada en vigor del acuerdo y el otro 5% en el año 2003). El 48% restante sería liberalizado —dependiendo el sector— en 2005 ó en 2007; durante ese período, el arancel que pagarían estos productos restantes al entrar a México no podría ser mayor a un 5%. La Unión Europea finalizaría la liberalización de todos sus sectores industriales en 2003 (un 82% fue liberalizado a la entrada en vigor el 1° de julio del 2000 y el 18% restante el 1 de enero de 2003). México logró que en sectores como el de los automóviles, piezas de automóviles y prendas de vestir, se negociaran periodos de relajación de las reglas comunitarias para dar tiempo a que la industria mexicana se adaptara a los estándares de la Unión.

Sobre el comercio de bienes agrícolas que representan el 7% del comercio de bienes, se liberalizaría el 62% de los intercambios. En este rubro, los productos más sensibles tendrán un período de desgravación de diez años. Importantes productos europeos,

como vinos, bebidas alcohólicas y aceite de oliva, se beneficiarían en poco tiempo. Entre los productos mexicanos beneficiados por esta liberalización destacan algunas de las exportaciones agrícolas importantes como jugo de naranja concentrado, aguacates y flores cortadas. En productos pesqueros, el acuerdo liberalizaría el 99% del volumen del comercio. Las reglas de origen de la Unión serían aplicables a todos los productos agrícolas y pesqueros incluidos en el acuerdo.

En cuanto al comercio de servicios se acordó la liberalización progresiva en un período no mayor a diez años. Se incluyeron todos los sectores con la excepción de servicios audiovisuales, cabotaje y transporte aéreo. Entre los más importantes caben destacarse los siguientes: servicios financieros, telecomunicaciones, distribución, energía, turismo y medio ambiente.

La liberalización de las inversiones se inició en tres años. En cambio, la liberalización progresiva de los pagos relacionados con inversiones inició a partir de la entrada en vigor del acuerdo de libre comercio.

El acuerdo establece la protección de la propiedad intelectual (incluyendo patentes, marcas y derechos de autor) al más alto nivel de los estándares internacionales. Se creó, además, un comité especial responsable de garantizar el cumplimiento de las normas internacionales en esta materia. En lo que se refiere a competencia, el acuerdo incluyó mecanismos de cooperación para asegurar el cumplimiento de las legislaciones de ambas partes. La creación de un mecanismo de solución de controversias garantizaría el cumplimiento de todo lo pactado en el acuerdo de libre comercio.

En materia de compras gubernamentales, la Unión Europea obtuvo el mismo acceso al mercado mexicano de compras gubernamentales que los socios del TLCAN. Algunas de los sectores prioritarios para la Unión Europea que incluye el acuerdo son petroquímica (en donde destacan las adquisiciones de la empresa PEMEX), electricidad y construcción. México, por su parte, recibió de la Unión Europea un trato preferencial para acceder al mercado europeo de compras gubernamentales similar al que la Unión Europea otorga a sus principales socios en el marco del Acuerdo de Compras Gubernamentales de la OMC.

Papel del Consejo Conjunto y del Comité Conjunto

La entrada en vigor del Acuerdo Global planteó la necesidad de integrar un Consejo Conjunto y un Comité Conjunto México-Unión Europea para su debida administración.

De conformidad con el artículo 45 del Acuerdo, el Consejo Conjunto está encargado de supervisar su aplicación, de reunirse a nivel ministerial, a intervalos regulares y cada vez que lo exijan las circunstancias. Examinará todas las cuestiones principales que surjan dentro del marco del Acuerdo y cualquier otra cuestión bilateral o internacional de interés mutuo. Sobre la composición y funcionamiento del Consejo, se enuncia en el artículo 46, que deberá formarse por miembros del Gobierno de México por una parte, y por miembros del Consejo de la Unión Europea y de la Comisión Europea por otra; asimismo, el Consejo establecerá su propio reglamento interno y su presidencia la ejercerá, alternativamente, un miembro del Gobierno de México y un miembro del Consejo de la Unión Europea, de conformidad con las disposiciones que se establezcan en el mencionado reglamento.

En cuanto a sus facultades (artículo 47), el Consejo podrá tomar decisiones en los casos previstos en el Acuerdo, las decisiones que se adopten tendrán carácter vinculante para las partes que tomarán medidas necesarias para ejecutarlas, y el Consejo podrá hacer las recomendaciones pertinentes. Según el artículo 49, el Consejo Conjunto podrá también decidir la creación de cualquier otro Comité Especial u organismo que le ayude en la realización de sus tareas, cuya composición y funciones establecerá el Consejo Conjunto. Y en el artículo 50, se especifica que el Consejo Conjunto decidirá sobre el establecimiento de un procedimiento específico para la solución de controversias comerciales y relacionadas con el comercio, compatible con las disposiciones pertinentes de la OMC en la materia.

A diferencia de la Comisión Mixta prevista en el Acuerdo Marco de 1991, y que en su calidad de órgano asesor tenía únicamente facultades de evaluación, el Consejo Conjunto es un órgano facultado para tomar decisiones y hacer recomendaciones.

La sesión de instalación y primera del Consejo Conjunto dio la oportunidad de intercambiar puntos de vista de lo que sucedía en el ámbito internacional, y de lo que estaba sucediendo en México y en América Latina. La Unión Europea expresó su

reconocimiento a los profundos cambios que habían tenido lugar en la vida democrática de México, y se congratuló de las iniciativas a favor del diálogo de paz en Chiapas. México por su parte felicitó a la Unión Europea por los logros de la Conferencia Intergubernamental que culminó con el Tratado de Niza y por su contribución para la integración europea, incluyendo la incorporación de nuevos miembros a la Unión.

Sobre la agenda multilateral, ambas partes intercambiaron puntos de vista sobre la Reforma de Naciones Unidas, la Unión Europea tomó nota del interés de México por convertirse en miembro del Consejo de Seguridad de la ONU para el periodo 2002-2003. A nivel regional, fueron examinadas la situación de América Latina, incluyendo Colombia, y el proceso de integración en América Central.

El Comité Conjunto, órgano que asiste al Consejo Conjunto, se reuniría una vez al año, alternativamente, en Bruselas y en México. Compuesto por representantes del Gobierno de México a nivel de altos funcionarios, por una parte, y por representantes de los miembros del Consejo de la Unión Europea y de la Comisión Europea por otra, tendría la obligación, entre otras, de preparar las reuniones del Consejo Conjunto y el funcionamiento del propio Comité. El Consejo Conjunto fijaría en su reglamento interno las obligaciones del Comité Conjunto y podría delegar cualquiera de sus competencias en él, en cuyo caso, el Comité Conjunto adoptaría las decisiones de conformidad con las condiciones establecidas en el artículo 47 sobre las facultades del Consejo.

En ocasión de la primera reunión del Comité Conjunto, celebrada el 2 de octubre del 2001 en Bruselas, ambas delegaciones manifestaron su más enérgica repulsa a los ataques terroristas perpetrados en las ciudades de Nueva York y Washington, D.C., el 11-S, apuntando que estos actos socavaban los cimientos de la convivencia civilizada entre las naciones y representaban una grave amenaza para la paz y la seguridad internacionales. En virtud de ello, condenaron categóricamente al terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, cualesquiera que fueran sus motivaciones, y se comprometieron a prestar su cooperación política y diplomática a los legítimos esfuerzos que se emprendieran para someter a la acción de la justicia a los autores, organizadores y patrocinadores de dichos actos, así como de aquellos responsables de darles apoyo o protección.

Las partes hicieron también un repaso de las actividades desarrolladas durante el primer año de vigencia del Acuerdo Global en sus tres vertientes.

Analizaron la cooperación entre ambas partes y se comprometieron a impulsar la instrumentación del capítulo del Acuerdo de Asociación en esta materia. En este sentido, ambas delegaciones se congratularon por los avances en la negociación del Memorándum de Entendimiento sobre las Orientaciones Plurianuales de la Cooperación Comunitaria en México, y se comprometieron a concluir las negociaciones del Convenio Marco de Financiación.

Las prioridades acordadas en el Memorándum de Entendimiento fueron: lucha contra la pobreza, y desarrollo social; cooperación científica, técnica, educativa y cultural; cooperación en el sector económico, y consolidación del estado de derecho y apoyo institucional.

México y la Unión Europea coincidieron en la necesidad de promover la suscripción de acuerdos sectoriales en las áreas de ciencia y tecnología, y educación y formación superior, como complemento de los programas horizontales existentes en estos ámbitos.

La delegación mexicana expuso los lineamientos del Plan Puebla-Panamá, uno de los principales proyectos del gobierno mexicano, que propone un esquema de desarrollo regional contemplando nuevas políticas públicas para el desarrollo humano, la lucha contra la pobreza y la promoción de la inversión y el desarrollo productivo en el sur de México y los países centroamericanos. Por su parte, la Comisión Europea expresó su disposición de estudiar las posibilidades de apoyo a las acciones de México en el marco de este Plan de cooperación subregional.

En materia comercial, se hizo una revisión del estado que guardaba la instrumentación del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea, y se concluyó que los resultados del primer año mostraron que el Acuerdo Global estaba permitiendo que ambas partes aprovecharan el potencial que la relación bilateral ofrecía en materia de comercio e inversión.

Las partes constataron que se habían puesto en marcha los órganos técnicos establecidos por el Tratado, permitiendo un diálogo fructífero en temas de crucial importancia para

asegurar que los flujos comerciales se desarrollaran. Entre otros, los comités de reglas de origen, normas y reglamentos técnicos, y normas sanitarias fitosanitarias.

Importancia y primeras percepciones del Acuerdo Global

México pretendía que se asegurara el acceso al mercado europeo en condiciones de reciprocidad con la vertiente económica-comercial del Acuerdo Global, ya que los exportadores europeos gozaban, desde su perspectiva, de una injusta posición de ventaja al beneficiarse de la apertura unilateral mexicana emprendida desde mediados de los ochenta. Además, se esperaba que funcionara como complemento respecto a la relación con Estados Unidos.

Por el lado mexicano, el Acuerdo ha recibido las mayores críticas por su falta de precisión de los medios que permitieran mejorar el acceso al mercado europeo; y por el lado comunitario, por la ausencia de un marco jurídico que garantizara la protección de inversiones europeas en ese país.

Para las autoridades mexicanas, el nuevo acuerdo representa la posibilidad de asegurar la continuidad del interés europeo en el país y acaso, con el estrechamiento de sus vínculos, una oportunidad de incrementar su participación en la construcción de un orden mundial más equitativo dadas las intenciones de la Unión Europea de consolidar su unión económica, y política.

Cabe destacar que es la primera vez que México, especialmente sensible al concepto de No Intervención y a la defensa de la soberanía nacional por motivos históricos y a las críticas externas sobre su política interna, negocia un acuerdo de libre comercio directa y abiertamente condicionado a factores políticos.

La inevitable inclusión de la “cláusula democrática” sin matizaciones reforzó la credibilidad y legitimidad interna e internacional del sistema político mexicano, e incluso pudo verse como la voluntad de reforma del gobierno y del PRI y el compromiso de ambos con el proceso de apertura política, que ha sido mucho más lento que el de apertura económica. Lo anterior, incluso al margen de la polémica en cuanto a

la aplicabilidad de la cláusula democrática en las relaciones externas de la Unión Europea, y más conforme al desenvolvimiento de la vida política mexicana.

El Acuerdo Global abarca prácticamente la totalidad de las relaciones entre México y la Unión Europea, con lo cual se abrió la posibilidad de abordar los temas más delicados con una mayor profundidad y alcance que en el pasado: narcotráfico, lavado de dinero, derechos humanos, administración pública y democracia.

Pero, dados los resultados hasta ahora del Acuerdo, en todas sus vertientes, es factible afirmar que Europa parece haber concluido que México sigue siendo una puerta de acceso muy lejana y un territorio primordial en la esfera de influencia de Estados Unidos, por lo que prácticamente se ha delegado autoridad y responsabilidad económica y política en manos de Washington, tal y como ocurrió a finales de la Segunda Guerra Mundial y el periodo que le siguió en el que se forjó la Alianza Atlántica.

Por supuesto cabía esperar, y ha ocurrido, que Estados Unidos no renunciara a tomar acciones unilaterales en cuanto viese amenazados por Europa sus intereses en América Latina, y en México en particular.

4.3.2 La falta de una relación institucionalizada entre la Unión Europea y América del Norte. Implicaciones para México

El caso de las relaciones de la Unión Europea con América del Norte muestra los límites del interregionalismo, aunque no necesariamente mina su significado conceptual y político al tratarse de una región en la cual Europa tiene intereses vitales.¹⁰²

No obstante el establecimiento del TLCAN en 1994, Estados Unidos y la Unión Europea han mantenido los senderos bilaterales para manejar las relaciones entre estos dos grandes esquemas regionales. Esto es coherente si se ve al interregionalismo primordialmente como una estrategia para lograr beneficios que no hubiesen sido logrados a través de canales más tradicionales como los bilaterales o los multilaterales.

¹⁰² Vinod K. Aggarwal and Edward A. Fogarty, "The Limits of Interregionalism: The EU and North America", *Journal of European Integration*, Vol. 27, No. 3, September 2005, pp. 327-346.

Las bases de la relación “interregional transatlántica” se establecieron durante los años noventa. Consta de las relaciones cooperativas institucionalizadas entre la Unión Europea y Estados Unidos y Canadá en marcos bilaterales separados pero similares, así como con el Acuerdo con México. La relación comercial de Europa con los países miembros del TLCAN no puede ser entendida fuera del contexto de las relaciones de la Unión Europea con Estados Unidos más generalmente. No obstante, oficialmente no existe interregionalismo entre la Unión Europea y el TLCAN.

Los vínculos que la Unión Europea ha desarrollado con los tres países norteamericanos son fuertes y seguramente así permanecerán en el futuro, y parece no haber una racionalidad económica ni política convincentes que conduzcan a un interregionalismo transatlántico.

Ni siquiera el 11-S fue un evento lo suficientemente transformador como para crear una nueva racionalidad política que llevara a pensar en el principio de los vínculos interregionales transatlánticos, una zona de libre comercio entre la Unión Europea y Estados Unidos. Si las negociaciones de la Ronda Doha de la OMC flaquearan, podría haber alguna probabilidad para tal opción.¹⁰³

Desde principios de los años noventa, Estados Unidos y la Unión Europea han tomado diversos pasos hacia la institucionalización de relaciones comerciales y económicas cooperativas en un marco bilateral.¹⁰⁴ La Asociación Transatlántica (TAP), el Diálogo de Negocios Transatlántico (TABD), y la Nueva Agenda Transatlántica (NTA) se han convertido en los cimientos de los vínculos, sin conseguir la meta de un Área Transatlántica de Libre Comercio (TAFTA).¹⁰⁵ Pero esas relaciones comerciales entre

¹⁰³ *Ibidem*, p. 345.

¹⁰⁴ Parece carecer de lógica que la intensa relación entre Estados Unidos y la Europa Occidental haya presenciado la primera visita oficial de un presidente estadounidense a Europa hasta 1976, aunque ya en 1962 haya tenido lugar el primer proyecto de integrar formalmente a la Comunidad Económica Europea y a Estados Unidos por iniciativa de John F. Kennedy, seguido por uno de Richard Nixon en ese mismo sentido. Los miembros del Congreso estadounidense y del Parlamento Europeo instituyeron encuentros regulares a partir de 1972, y hasta 1987 se institucionalizaron los encuentros entre el Secretario de Estado de Estados Unidos y el Consejo de Asuntos Exteriores. Hasta 1990 se empiezan a institucionalizar las relaciones bilaterales de manera más integral. Véase Stéphan Sberro, “La Unión Europea y Estados Unidos: encuentros y desencuentros”, en Rosa María Piñón Antillón, *México y la Unión Europea frente a los retos...*, pp. 199-221.

¹⁰⁵ Véase Stephen Woolcock, “The United States and Europe in the Global Economy”, en Frances G. Burwell and Ivo H. Daalder (eds.), *The United States and Europe in the Global Arena*, Macmillan Press, Houndmills and London, 1999, pp. 177-207; Bart Kerremans, “Competition and Cooperation between

Estados Unidos y la Unión Europea están insertadas en una compleja red que involucra directamente a México y a Canadá, así como indirectamente a países latinoamericanos, miembros potenciales del ALCA, y a otros países europeos que aún no pertenecen a la Unión Europea pero que han manifestado su disposición para unirse.

El hecho de que los vínculos transatlánticos no se hayan institucionalizado con la forma de un área de libre comercio puede responder a varias razones e incluso no ser deseable. Para Heiner Hänggi hay al menos tres explicaciones: las rivalidades regionalistas entre los dos bloques económicos dominantes (explicación neorrealista); las relaciones transatlánticas ya están basadas en fuertes vínculos institucionales en varios temas lo cual brinda instrumentos suficientes para el manejo de la interdependencia compleja (explicación institucionalista-liberal); y que las relaciones transatlánticas están caracterizadas por un alto nivel de todo tipo de transacciones que han dirigido la formación de algún tipo de identidad común (explicación constructivista).¹⁰⁶

Un área de libre comercio transatlántica tendría efectos devastadores sobre el sistema multilateral de comercio. Al albergar exclusivamente a los países ricos, excluyendo a Canadá y a aquellos involucrados directa e indirectamente en las relaciones comerciales entre Estados Unidos y la Unión Europea, implicaría beneficios exclusivos que influirían en el deterioro de los términos de intercambio *vis á vis* el resto del mundo, y particularmente en los países menos desarrollados. Sería una invitación a las represalias comerciales, particularmente de parte de la región que podría hacer contrapeso al noratlantismo excluyente, Asia Pacífico, máxime si se considera que las relaciones entre la Unión Europea y Japón no son tan cordiales ni estrechas como las que imperan entre Bruselas y Washington.¹⁰⁷

Blocs: The Case of North America and Europe” en Bart Kerremans and Bob Switky (eds.), *The Political Importance of Regional Trading Blocs*, Ashgate, Aldershot/Burlington/Singapore/Sydney, 2000, pp. 169-212; Carla Monteleone, “The New Transatlantic Agenda: Transatlantic Security Relations between post-hegemonic cooperation and interdependence”, *Journal of Transatlantic Studies*, Vol. 1, No. 1, Spring 2003, pp. 87-107; Dieter Mahncke, Wyn Ress, and Wayne C. Thompson, *op. cit.*, pp. 117-122 específicamente.

¹⁰⁶ Heiner Hänggi, *Interregionalism: empirical and theoretical perspectives*, Paper prepared for the workshop “Dollars, Democracy and Trade: External Influence on Economic Integration in the Americas”, The Pacific Council on International Policy, Los Angeles/The Center for Applied Policy Research, Munich, Los Angeles, CA, May 18, 2000, p. 12.

¹⁰⁷ María Cristina Rosas, *op. cit.*, p. 160; y Bernard K. Gordon, *America's Trade Follies. Turning economic leadership into strategic weakness*, Routledge, London and New York, 2001, pp. 53, 59 y 157, quien afirma que una institución económica transatlántica representaría un gran error para la política exterior estadounidense y para la economía y política globales porque reforzaría tanto el regionalismo

Percatándose de la menor presencia de Canadá en el campo de visión europeo, y que un camino bilateral distintivo era poco factible para promover los intereses canadienses,¹⁰⁸ Ottawa ha buscado situar las relaciones Unión Europea-Canadá en un contexto más amplio Unión Europea-TLCAN. Al lado del Reino Unido como pivote de la relación transatlántica en todas las áreas, Canadá pretendió jugar un papel de intermediario en una relación interregional entre la Unión Europea y el TLCAN. Desde mediados hasta finales de los 90 el gobierno de Jean Chrétien intentó convencer a los líderes europeos de un acercamiento interregional con América del Norte.

En noviembre de 1994 en el Senado francés, Chrétien presentó la idea de una alianza TLCAN-Unión Europea, y en otros discursos, el Ministro de Comercio Internacional, Roy MacLaren desarrolló la idea de un área de libre comercio transatlántica. Fue MacLaren quien posteriormente recibió el crédito de haber emprendido una campaña a favor de un diálogo transatlántico entre América del Norte y Europa.¹⁰⁹

En 1998, el ministro canadiense de comercio, Sergio Marchi, proyectó una era “when Europe looks to North America (and) sees a NAFTA community, not just three different neighborhoods”.¹¹⁰

económico en general y en Asia en particular, muy posiblemente bajo la égida de Japón que al sentirse discriminado podría favorecer una “Asian way”, como la percepción de que las relaciones comerciales deben estar gobernadas por el derecho de los más fuertes y no por reglas multilaterales.

¹⁰⁸ Pese a que los canadienses fueron pioneros en reconocer la aparición de la CEE como un actor importante de la vida internacional, Europa no ha considerado a Canadá como un socio estratégico desde la década de los setenta, por lo que no ha mostrado un interés sostenido con miras a una integración formal con este país que se puede decir es el que mantiene las relaciones de menor alcance y perspectivas con la Unión Europea en todo el continente americano. No obstante, las relaciones bilaterales experimentan desde finales de la década de los noventa una mejoría paulatina, un progreso lento pero continuo en materia de cooperación aduanal y de normas, trato preferencial para algunas exportaciones, reconocimiento mutuo, identificación de nuevas prioridades comerciales bilaterales, competencia, e inversión. El elemento desafortunado de dicho esquema es que Canadá dialoga con la Unión Europea a través de las instancias multilaterales sin explorar una relación política directa. Los foros bilaterales que existen entre ambas partes no sirven para discutir problemas centrales del escenario internacional, éstos se abordan en instancias multilaterales y en organizaciones mundiales, foros que presentan algunas desventajas para Canadá tales como el lento progreso de las discusiones en temas que no son los más relevantes para mejorar la relación con Europa y el disminuido peso relativo de Canadá comparado con una negociación bilateral y con la multiplicidad de acuerdos bilaterales entre la Unión Europea y otros países y regiones del mundo. Véase Stéphan Sberro, “Dos ejemplos de negociación: Unión Europea-México y Unión Europea-Canadá”, en Piñón Antillón, Rosa María (coord.), *La Economía Global...*, pp. 122-134.

¹⁰⁹ Evan H. Potter, “Transatlantic Free Trade: Myth or Reality?”, en George A. MacLean, (ed.), *Between Actor and Presence. The European Union and the Future for the Transatlantic Relationship*, University of Ottawa Press, Ottawa, 2001, pp. 205-206.

¹¹⁰ Citado en Edward A. Fogarty, *op. cit.*, p. 187.

La no discernible relación Unión Europea-América del Norte es un excelente caso negativo porque todos los factores que han dirigido el fenómeno del interregionalismo en otras latitudes están presentes en las relaciones Unión Europea-Estados Unidos, núcleo de este caso, que incluso podría ensombrecer otros de interregionalismo. Aunque existen motivaciones económicas, e intereses políticos y de seguridad, ninguna de las fuerzas propulsoras del interregionalismo ha apostado por él.

Los grupos de negocios no han pugnado por esos vínculos dada la moderada ganancia que anticipan recibir; el *status quo*, aunque no ideal, es más o menos aceptable para la mayoría de ellos, y tampoco han generado el momento político para una estrategia interregional.¹¹¹ Tanto Estados Unidos como la Unión Europea como centros principales de poder económico tienen incentivos para asegurar mercados de exportación y de inversión para sus productores, retándose continuamente por su posición comercial en el mundo. Dadas las dificultades para operacionalizar una Política Exterior y de Seguridad Común, la política comercial externa de la Unión sigue siendo la vía privilegiada para obtener ganancias materiales, y posicionarse como actor internacional, quedando rezagada la opción interregional en este caso. Un sentido compartido de identidad tampoco ha sido condición suficiente para fomentar una relación interregional con América del Norte, y aunque su ausencia tampoco es suficiente para destruir esta posibilidad, no puede ignorarse su papel dado el actual clima político en las relaciones transatlánticas.¹¹²

El que los países miembros del TLCAN y de la Unión Europea compartan un compromiso sólido frente a instituciones políticas democráticas, tampoco ha sido un elemento unificador.

¹¹¹ Cabe apuntar que la pluralidad de actores y la complejidad del proceso de toma de decisiones presenta graves obstáculos a los grupos de interés privados; dada la pluralidad de instituciones que requiere de un amplio repertorio de estrategias para que los actores satisfagan sus intereses ya que en la práctica es virtualmente imposible que un solo grupo de interés o una asociación nacional pueda conseguir la atención exclusiva de los funcionarios importantes, y menos aún garantizar su influencia, la mayoría de los grupos que están activos a escala europea no pueden ni quieren elaborar un juego tan ambicioso y complejo. Véase Edgar Grande, "Instituciones e intereses en Europa: grupos de interés y gobernanza en un sistema estructurado por niveles múltiples", *Foro Internacional*, Vol. XLII, No. 2, Abril-Junio 2002, p. 309.

¹¹² Vinod K. Aggarwal and Edward A. Fogarty, "The Limits of Interregionalism...", p. 344.

El interregionalismo euro-norteamericano aún se vislumbra lejano, si no inalcanzable. Además de que la voluntad de la Unión Europea por impulsarlo es central, y la de su contraparte –por separado y en conjunto- también, existen otros condicionantes.

Una estrategia interregional hacia una zona tan competitiva con Estados Unidos como la parte predominante, y que conduciría a una relación que no es asimétrica, es poco atractiva para la Unión Europea ya que tendría grandes dificultades para dictar las reglas del juego, elemento en común de las relaciones interregionales de la Unión.

Así como el peso de los intercambios entre Estados Unidos y la Unión Europea y sus disputas tienen efectos en la economía mundial en su conjunto, si la Unión Europea y el TLCAN fueran a desarrollar una vía interregionalista, afectarían a cada régimen comercial del mundo, desde los bilaterales y regionales, hasta la misma OMC, dada la diversificación de sus vínculos con otros países y grupos de países.¹¹³

El futuro de este interregionalismo podría estar constreñido al menos por dos aspectos internos del TLCAN, la profundidad de su institucionalización y su asimetría,¹¹⁴ y no por lo que suele creerse. Si la Unión Europea quisiera entablar negociaciones con el TLCAN como una entidad, lo podría hacer perfectamente, y estaría tratando con un bloque que tiene una identidad institucional y propósito claros.

El TLCAN está altamente legalizado: documenta una serie de reglas que muestra un grado elevado de precisión y obligación para gobernar el comercio entre México, Canadá y Estados Unidos, dejando muy poco margen a la interpretación; tiene un mecanismo de solución de controversias para manejar los conflictos que pudieran surgir; y también cuenta con provisiones específicas para asegurar la integridad de los estándares laborales y medioambientales.¹¹⁵

¹¹³ La mitad de las exportaciones de Estados Unidos se divide casi igualmente entre Europa y Asia, más de un tercio se dirigen hacia Canadá y México; Centro y Sudamérica y los países de la OPEP y “otros” completan su patrón de exportación que difiere del de la Unión Europea, más concentrado en ella misma pero que incluye a las tres economías de América del Norte, a Asia-Pacífico, y Medio Oriente y África con proporciones importantes al igual que el rubro “otros”. Véase Bernard K. Gordon, *op. cit.*, p. 132-134; y Bernard K. Gordon, “A High-Risk Trade Policy”, *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 4, July-August 2003, pp. 110-111.

¹¹⁴ Edward A. Fogarty, *op. cit.*, p. 188.

¹¹⁵ Véanse Frederick M. Abbott, “The North American Integration Regime and its Implications for the World Trading System”, en J. H. H. Weiler (ed.), *The EU, the WTO, and the NAFTA. Towards a Common Law of International Trade?*, Academy of European Law-European University Institute and

El hecho de que durante mucho tiempo se haya visto al TLCAN como una etapa de transición hacia una zona de libre comercio hemisférica, consiguió que se le considerara como incapaz de asumir mayores elementos integracionistas entre sus miembros. Pero la inacabada o no resuelta forma del TLCAN tampoco era en sí misma un freno para lograr un arreglo interregional.

Han sido los factores de la incompatibilidad institucional y de la no coherencia con la contraparte los que ha servido como impedimentos a la Unión Europea para no negociar ningún acuerdo interregional con el TLCAN:

“While in some cases of interregional relations the EU literally created its counterpart region, NAFTA already exists and will likely evolve only to the extent that Washington allows; there would be no diffusion of institutional forms from the EU to NAFTA in the way that there might be among regions that aspire to EU-like structures”.¹¹⁶

Pero mientras la incompatibilidad institucional no descarta el progreso de las relaciones interregionales Unión Europea-TLCAN, sí que implica que la convergencia entre las partes estará limitada, lo que en última instancia justifica la actitud de la Unión Europea de no dilapidar esfuerzos en una meta poco redituable en estos términos.

La Unión Europea se ha adherido estrictamente al acercamiento bilateral hacia cada uno de los países de América del Norte porque así maximiza su poder de negociación *vis-à-vis* cada uno de ellos. Las únicas razones aparentes para querer hacer un pacto con el TLCAN como una entidad regional serían que la Unión Europea pudiera obtener un mejor trato por parte de Estados Unidos si México y Canadá estuvieran involucrados, o bien si el ALCA titubeara y la integración intra-TLCAN avanzara (quizás en la ausencia de progreso de las conversaciones comerciales multilaterales). El primer escenario es muy poco factible porque Washington evitará que su libertad de negociación esté circunscrita a la participación de Canadá y México, siendo quizás más plausible el

Oxford University Press, Oxford, 2001, pp. 169-199; y Frederick M. Abbott, “NAFTA and the Legalization of World Politics: A Case Study”, *International Organization*, Vol. 54, No. 3, Summer 2000, pp. 519-547.

¹¹⁶ Edward A. Fogarty, *op. cit.*, p. 190.

segundo aunque es previsible imaginar que Estados Unidos hará todo lo posible para impedir que colapsen simultáneamente las negociaciones de la OMC y del ALCA.¹¹⁷

Visto que ni el 11-S pudo impulsar las relaciones interregionales transatlánticas, probablemente sea mejor para los europeos y norteamericanos no esperar un evento tan transformador que se convierta verdaderamente en el catalizador de esas relaciones.

“Ultimately, the absence of formal interregionalism is not an indicator of the ill-health of transatlantic relations –but its future presence would likely be a reflection of a more parlous state for world politics and/or the international economy as a whole.”¹¹⁸

En cuanto a la falta de una relación institucionalizada entre la Unión Europea y América del Norte como región no es dañina a México, pero sería oportuno que al menos la Unión Europea reconociera que la dinámica de América del Norte consta de cuatro componentes: la cooperación trilateral, y las tres relaciones bilaterales Canadá-Estados Unidos, Canadá-México y México-Estados Unidos. Una relación interregional transatlántica le podría ser útil a México si se consolidara la integración norteamericana y cuando la Unión también tuviera un papel más contundente en la escena internacional. De otra forma sería una de las piezas más vulnerable de la ecuación,¹¹⁹ si no la más, atrapado entre los vínculos prioritarios entre Estados Unidos y la Unión Europea.

Aunque Canadá se encuentra también en medio de los lazos privilegiados de Estados Unidos y la Unión Europea, recibe un trato diferente a México por parte de la Unión

¹¹⁷ *Ibidem*, pp. 195, 202.

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 203.

¹¹⁹ La vulnerabilidad de Canadá en sus relaciones con la Unión Europea es definida por Evan H. Potter en función de tres características estructurales profundamente asentadas en sus relaciones durante la década de los noventa: 1) un relativo incremento del músculo económico de la Unión –comercio e inversión intra Unión- a expensas de Estados Unidos y de otros “terceros” países como Canadá que son cada vez menos importantes para el futuro económico de la Unión; 2) la significativa disminución de la influencia de Canadá en la posguerra fría en materia de seguridad europea, la cual ha tenido un impacto en las relaciones en general y ha permitido que algunos miembros de la Unión como España minen los intereses canadienses en Europa; y 3) las tendencias anteriores aseguran que el libre comercio entre Canadá y la Unión continuará siendo un mito cuyos orígenes se remontan al deseo canadiense de conformar una “Comunidad Atlántica” desde la década de los cincuenta. Kim Richard Nossal afirma, sin embargo, que Canadá tampoco ha hecho mucho para comprometerse más allá de las manifestaciones militares del Atlantismo, idea que ha sido más atractiva en el discurso que en la acción. Véase Evan H. Potter, “Transatlantic Free Trade: Mith or Reality?”; y Kim Richard Nossal, “Conclusion: The Decline of the Atlanticist Tradition in Canadian Foreign Policy”, en George A. MacLean, *op. cit.*, pp. 193-234. De hecho, Robert W. Cox señala que la mayor oportunidad de Canadá para incrementar y mejorar su papel en el escenario internacional descansa en Asia, no en Europa, ni en América del Norte. Véase Robert W. Cox, “A Canadian dilemma”, *International Journal*, Vol. LX, No. 3, Summer 2005, p. 684.

Europea porque es un país desarrollado y este grupo de países es más importante para la Unión. México se encuentra en una posición mucho más desventajosa porque es un país en vías de desarrollo al que la Unión Europea no reconoce explícitamente en América del Norte y dentro de América Latina tampoco se le da la relevancia que merece su peso económico, político y cultural más allá del discurso y de los intereses económicos de corto y mediano plazos. La ambigüedad de la Unión Europea con respecto a México sitúa a este país no sólo en medio de las relaciones de la Unión con Estados Unidos y posiblemente con Canadá (que ha seguido los pasos dados por Estados Unidos para la institucionalización de sus vínculos), sino también en un plano poco sólido en el marco de las relaciones eurolatinoamericanas.

5.- Las iniciativas que refuerzan la visión de una Comunidad de América del Norte y el ensanchamiento de las posibilidades de México de ejercer una mayor influencia en su conformación

5.1 A manera de introducción: América del Norte como una región en fase inicial de construcción

Actualmente hay factores, algunos no del todo visibles, que apoyan la creencia de que es inevitable y aconsejable un mayor nivel de convergencia en América del Norte. Inevitable no por fatalismo geográfico, sino porque esa es la dirección de las fuerzas económicas, culturales y demográficas que empujan a los tres países e incentivan la búsqueda de fórmulas para mejorar su convivencia. Y aconsejable porque una mayor integración aportará a los tres países los beneficios de fortalecer su base económica, hará que estén menos separados por sus divisiones étnicas, y sobre todo, los hará más capaces de lidiar con los problemas que no respetan fronteras.

Un esfuerzo concienzudo y un firme compromiso político por parte de cada uno de los tres gobiernos con miras a un mayor nivel de integración norteamericana son premisa indispensable para respaldar los planes y promesas que hasta ahora no han sido tomados con la seriedad requerida.

La Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte lanzada en marzo de 2005 no parece constituir el primer paso hacia ese compromiso porque responde más a los intereses de una sola de las partes, Estados Unidos, que a las necesidades de los otros países de la región, o a la misma en su conjunto.

Sobre éstas, la capacidad de México para hacer que su economía crezca y acorte la brecha del nivel de vida de sus ciudadanos con el de sus vecinos se erige como prioritaria, y para lo cual no tiene que intentar competir con los bajos salarios de China, sino mantener su competitividad, atrayendo inversión y utilizando sus propios recursos de manera productiva. Contar con trabajadores mucho mejor educados en todos los niveles y una buena educación para los científicos, inventores, administradores e ingenieros responsables de la innovación tecnológica tiene que ser la meta a conseguir.

Todo eso es tarea primordial e impostergable de México, de no lograrse no sólo limita las posibilidades de desarrollo del país y con ello las de su estabilidad política, sino las de la integración de América del Norte misma, en igual medida que la falta de visión acerca de la región de sus integrantes. Por eso, Estados Unidos y Canadá también deberían asumir una responsabilidad en ello y superar juntos la noción y realidad de México como el “familiar pobre” de la alianza trinacional.

Es cierto que de esos dos países es a Estados Unidos al que más le interesa un México más próspero y que debería ser el primero en poner en práctica una política de preferencias especiales hacia un vecino demasiado crucial para él:

“We could explicitly acknowledge longstanding reality: like it or not (and Mexicans often like it less than we), the two countries have had a unique, inescapable relationship, and this requires a unique set of policies.”¹

“The United States should develop a substantive policy toward Mexico that explicitly acknowledges our stake in Mexico’s well-being and stability... A special-preference U.S. policy for Mexico, whatever its form, should rest on clear-cut premises: Mexico is especially important to the United States because it shares our border, because it shares our underlying political interests, and because it shares directly in our future.”²

Estados Unidos no ha hecho un gran trabajo en cuanto a ayuda a otros países³ y México, desafortunadamente, tampoco ha sido la excepción pese a la relevancia que le representa, lo que pone en entredicho la conciencia que Estados Unidos tiene sobre sus responsabilidades en el siglo XXI con el mundo entero, y con México en particular.

Sin embargo, si ha de cumplirse a cabalidad el objetivo político más destacable de Estados Unidos en el TLCAN, su seguridad nacional, y con ello el interés nacional propio, este país debería hacer mucho más por México:

“Si Estados Unidos puede desembolsar entre 100 000 y 200 000 millones de dólares para reconstruir Irak, debería ser capaz de ayudar a su vecino a crear un fondo de ajuste y nueva capacitación para resolver los problemas de los

¹ Peter H. Smith, *Mexico. The Quest for a U.S. Policy*, Foreign Policy Association, New York, 1980, p. 32.

² Peter H. Smith, *Mexico. Neighbor in Transition*, Foreign Policy Association, New York, 1984, pp. 74-75.

³ Bill Clinton, “La agrídulce interdependencia”, *Foreign Affairs en Español*, Vol. 4, No. 1, Enero-Marzo 2004, p. 22.

trabajadores que están siendo desplazados por las importaciones, en especial por las subsidiadas. Al mismo tiempo, debe establecerse un programa que permita trabajar a mexicanos en Estados Unidos en un contexto debidamente legalizado. El banco de desarrollo existente vinculado al TLCAN debería ser dotado de nuevas e importantes capacidades de financiamiento... En América del Norte lo que ha de hacerse “justo a tiempo” debería realizarse sobre todo en México... y la mera inversión en infraestructura no será suficiente. También debe haber inversión en las personas y en la innovación... La clave del éxito, y de la prevención de que estallen otras armas de destrucción masivas (WMD), es lograr una mejor integración de las economías mexicana y estadounidense y otorgar una alta prioridad al compromiso de Estados Unidos para que México tenga éxito.”⁴

“For a long time, the United States never thought about us. Now you’re worried about oil. You would do a little better to worry about the whole country or one day you could have a surprise. It may not happen for 10 or 20 years. But the day that Mexico catches on fire because people do not have enough food, part of the United States will burn”.⁵

Seguramente en la falta de visión de los ciudadanos y políticos estadounidenses, además de sus quehaceres globales, ha prevalecido la tentación de dar por sentado que México ha sido un vecino pacífico, lo cual ha hecho a Estados Unidos extremadamente afortunado, más aún considerando que al norte ha tenido a otro vecino con esa misma característica. Y tal parece que ese simple hecho tampoco ha sido apreciado.

Estados Unidos ha sido históricamente una nación acostumbrada a cosechar inmensos beneficios con una enorme facilidad, por lo que imaginar otras alternativas no es una cuestión de hábito para su población. Pero más que nunca cabría que se hicieran la misma pregunta que planteó el geopolítico Colin S. Gray en 1977:

“Did the United States succeed in nation-building and in forcible nation-restoration because it was virtuous, or because it had Canadians and Mexicans as its neighbours rather than Russians and Germans?”⁶

La superación de los rezagos de México incluso podría contribuir a que ese socio norteamericano, con una identidad latinoamericana antes que una norteamericana, sea considerado como valioso también por aportar elementos culturales distintivos:

⁴ Clyde Prestowitz, “Las otras WMD dirigidas a Estados Unidos”, *Foreign Affairs en Español*, Vol. 4, No. 1, Enero-Marzo 2004, pp. 49-50.

⁵ Citado en Peter H. Smith, *Mexico. The Quest for ...*, p. 32.

⁶ Citado en José Luis Valdés Ugalde, “Bush’s Second Term And the World”, *Voices of Mexico*, No. 71, April-June 2005, pp. 51-52.

“Mexico has traditionally not considered itself to be part of North America... Becoming part of the NAFTA equation, as seen in cultural and academic events, has necessitated a re-evaluation of identity for Mexicans. For all three countries, it will force a re-examination of national identity as the continental economic restructuring process evolves.”⁷

Los esfuerzos del gobierno mexicano y de organizaciones no gubernamentales por mostrar a México ante propios y extraños como una cultura milenaria digna de respeto no se diluirán al formar parte de América del Norte, y posiblemente puedan contribuir para apreciar más adecuadamente a México, en solitario y en el contexto regional, y a comprender un poco mejor a su gente ya que las personas son más sensibles a la identidad cultural que los Estados:

“The vibrant cultures of Mexico are the most important antidote to U.S. cultural imperialism”⁸.

La estatura de México en el mundo depende de que, además, se le reconozca como miembro en toda la extensión de la palabra de una comunidad norteamericana más armónica, menos desigual.

Una de las condiciones básicas que afecta a América del Norte como región es que los tres Estados tienen una posición o lugar que de alguna manera los sitúa aparte del resto del planeta. América del Norte es una bastante inusual, incluso privilegiada, colección de Estados; contiene a dos de los más grandes del mundo; incluso el más pequeño de los tres está clasificado entre los veinte Estados a la cabeza en términos de área. Más imponente aún, todos tienen fronteras costeras en dos o más océanos o muy importantes masas de agua. Dos de sus miembros, Estados Unidos y México, se encuentran entre los más poblados; y dos de sus miembros, Estados Unidos y Canadá, cuentan con PNB muy abultados. En cuanto a las libertades políticas, aunque la brecha entre México y el resto de América del Norte es considerable, no es tan grande como la existente entre México y el resto del mundo. “Their distinctiveness lies with their favored place in the world in terms of territory, economics, and political freedom. In this sense, the three are a

⁷ Stephen J. Randall and Herman W. Konrad, “Introduction”, en Stephen J. Randall and Herman W. Konrad, (eds.), *NAFTA in Transition*, University of Calgary Press, Calgary, 1995, pp. 7-8.

⁸ Guy Poitras, *Inventing North America: Canada, Mexico and the United States*, Lynne Rienner Publishers, Boulder/London, 2001, p. 54.

plutocratic club. But ethnic diversity in the United States and Canada makes them more like many other states. The same can be said of income inequality.”⁹

Como en todas las regiones y en todos los Estados, la unidad y la diversidad conviven y juegan contra cada una. El avance hacia un espacio común de América del Norte ha estado y seguirá estando marcado por una tensión entre unidad y diversidad de los tres socios del TLCAN. Unidad entre diversidad define en parte a América del Norte. La historia, la cultura, la gente, la economía y la política¹⁰ dan forma a las perspectivas del regionalismo norteamericano; tienden a realzar las diferencias al tiempo que proveen bases para una mayor cooperación. Es la convergencia y la integración de las economías nacionales, diferentes como son, las que están impulsando a una nueva América del Norte, haciendo cosas entre ellos que no hacen con otros, o haciendo esas cosas más intensamente o haciéndolas de formas que son, de alguna manera, distintivas.¹¹

Si los líderes políticos de América del Norte son capaces de ofrecer una visión unificada de futuro que sus ciudadanos compartan, los tres países podrán convivir como naciones en lo individual cooperando con sus vecinos. Pero tal escenario implica que Estados Unidos deje de actuar como la superpotencia prepotente que en los últimos años ha demostrado ser, al menos en el Hemisferio Occidental.

América del Norte no debiera copiar ninguna experiencia de cooperación regional, ni siquiera la europea que ha podido conseguir hechos concretos en su historia integracionista de ya larga data, porque como región tiene características distintivas y una dinámica propia marcada por el tamaño de las economías de sus integrantes, las relaciones fronterizas, el papel internacional que ostentan las naciones que la componen,

⁹ *Ibidem*, pp. 19-22.

¹⁰ Política en un sentido amplio, refiriéndose a Constituciones, Federalismo, partidos políticos, instituciones gubernamentales, e ideologías. Para una comparación de estas bases políticas en los tres países de América del Norte, véase Julián Castro Rea, Robert J. Jackson, y Gregory S. Mahler, (coords.), *Los Sistemas Políticos de América del Norte en los Noventa. Desafíos y Convergencias*, Centro de Investigaciones sobre América del Norte-UNAM, México, 1999, 490 pp.; Morris L. Sweet, *Regional Economic Development in the European Union and North America*, Praeger, Westport/Connecticut/London, 1999, pp. 199-290; Rafael Laveaga, “Mitos y realidades del Congreso estadounidense: una perspectiva mexicana”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 73, Noviembre 2004-Febrero 2005, pp. 141-165.

¹¹ Jerry Haar y Antonio Garrastazu, “El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: Estructura, operación y tendencias”, en Joaquín Roy, Roberto Domínguez Rivera, y Rafael Velázquez Flores (coords.), *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América*, Universidad de Quintana Roo y Plaza y Valdés, México, 2003, p. 217; Guy Poitras, *op. cit.*, pp. 22-36.

y las razones que propiciaron y/o siguen propiciando su acercamiento, entre otras cosas.¹²

La región carece del impulso que condujo a la integración formal europea: dos devastadoras guerras continentales en el siglo XX que atemorizaron a Europa occidental y al mundo en general. En América del Norte tampoco existe una paridad relativa de las economías, y sería difícil encontrar tres naciones contiguas más preocupadas por defender sus propias soberanías que descansan en nacionalismos muy divergentes. Mientras los nacionalismos mexicano y canadiense se han definido principalmente en términos de su oposición a la dominación cultural y económica de Estados Unidos, ahí gira en torno a su sentido de unicidad o excepcionalidad que ignora en gran medida a sus vecinos, y las preocupaciones del mundo también.

Aunque la región no necesita repetir el modelo de integración regional de la Unión Europea ya que guarda sus propias especificidades, la experiencia europea puede proveer de algunas enseñanzas tales como la necesidad de América del Norte de desarrollar sus propias políticas regionales de comercio;¹³ el hecho de que las redes de negociación del TLCAN tienen el potencial de redefinir las metas del proceso de integración; y la demostración de la experiencia de que el mercado no es suficiente para

¹² De acuerdo con Stephen Clarkson, la comparación de sus diferencias no es ociosa, sino académicamente valiosa, tanto cognitiva como normativamente, ya que el impacto que tienen uno y otro sistema en sus sociedades es igualmente importante, y las reglas y procesos establecidos por el TLCAN y los varios tratados que crearon la Unión Europea están afectando la evolución de estas dos megaeconomías, a sus empresas, a sus compañeros sociales, y al estatus económico de sus ciudadanos. El análisis del discurso comparando los debates en la integración en América del Norte y en Europa también podría dar paso a un mayor entendimiento de las bases ideacionales del nacionalismo contemporáneo y del continentalismo en ambos lados del Atlántico, ofreciendo diversas hipótesis por explorar, tanto por la variedad de temas como por la de los enfoques disciplinarios al alcance. En muchas categorías la comparación transcontinental continuará siendo el estudio de las diferencias entre Estados más que entre sistemas, por ejemplo, en cuanto a la política social. Tanto América del Norte como Europa son inestables en sus fronteras, y la profundización está en la agenda de cada régimen continental, como el tema del fortalecimiento de las instituciones y la necesidad de coordinación en la toma de decisiones, ya sea formalmente institucionalizada o informalmente enraizada en el mercado o en la sociedad civil. La realidad del cambio continuo implica problemas futuros para las comparaciones continentales. Cada grupo de Estados fue creado en respuesta a una coyuntura cualitativamente diferente caracterizada por circunstancias, motivaciones, objetivos y limitaciones especiales; necesariamente cada uno refleja una trayectoria histórica, alcance geográfico, visión estratégica, y caminos económicos distintos para la integración. Por ello, las comparaciones necesitarán hacerse muy cautelosamente, requerirán, entre otras cosas, capacidad interdisciplinaria, conocimiento sólido, y sensibilidad cultural. Véase Stephen Clarkson, 'Apples and Oranges'. *Prospects for the Comparative Analysis of the EU and NAFTA as Continental Systems*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florence, May 2000, 51 pp.

¹³ John Manley, "The future of North America. Seeking a roadmap", *International Journal*, Vol. LX, No. 2, Spring 2005, p. 500.

organizar una región, que se necesita algo más como un sistema institucional. El TLCAN se está convirtiendo en una compleja red intergubernamental. Además, los actores nacionales no gubernamentales están definiendo sus intereses a nivel transnacional en un esfuerzo por defenderse y representarse a nivel regional.¹⁴

El entendimiento del TLCAN, hito en la historia integracionista de la región, sigue siendo escaso a pesar de la vasta bibliografía que existe sobre tal instrumento:

“Although NAFTA was an economic event, its ultimate significance may have less to do with changes in the economic trajectory of North America than with its effect on the political, social, and cultural relationships among Mexico, Canada, and the United States. The process of negotiating –the engagement of three governments, three societies, three cultures- changed those relationships, and it changed the face of North America”.¹⁵

El análisis del TLCAN continúa enfocándose, bien sólo como una continuación del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá, ó como el comienzo de un área de libre comercio en las Américas.

De haber sido cierta la primera afirmación, Canadá no se hubiera visto empujado a negociar un acuerdo trilateral cuando Estados Unidos y México hicieron patente su intención de firmar un tratado bilateral. Las negociaciones del TLCAN no fueron una simple reproducción de las que ocurrieron entre Estados Unidos y Canadá. No podía ser así ya que Estados Unidos y Canadá compartían mucho en términos de sus instituciones legales y regulatorias, instituciones económicas y aproximaciones a política industrial, niveles de desarrollo y estructuras de salario, expectativas de regulaciones medioambientales y estándares de seguridad y de salud en los lugares de trabajo, condiciones que no estaban presentes con respecto a México,¹⁶ y que impiden hablar de “continuación” o “extensión” de la relación Estados Unidos-Canadá.

Y en el segundo caso, aunque Estados Unidos haya podido verlo como un modelo idóneo al que el resto del Hemisferio Occidental podía sumarse, ningún país se

¹⁴ Alejandro Chanona, *Is There a Comparative Perspective between the European Union and NAFTA?*, Occasional Papers, United Nations University, Center for Regional Integration Studies, 2003, pp. 7-8.

¹⁵ Frederick W. Mayer, *Interpreting NAFTA. The Science and Art of Political Analysis*, Columbia University Press, New York, 1998, p. 343.

¹⁶ Peter Morici, *Trade Talks with Mexico: A Time for Realism*, National Planning Association, Washington, D.C., 1991, pp. 4-5.

incorporó a él y como modelo está siendo cuestionado. Además, los orígenes del ALCA pueden encontrarse desde antes que se anunciara la suscripción de un acuerdo trilateral entre México, Estados Unidos y Canadá, con la Iniciativa para las Américas.¹⁷

El TLCAN continúa siendo un reto teórico, pero también uno de observación empírica de la práctica de integración formal e informal que está teniendo lugar en América del Norte y que permite ejercicios eclécticos que requieren de una mente abierta a los argumentos científicos y políticos, principalmente cuando se trata de dar solución a problemas concretos:

“That the states of North America are working with and through their peculiar endowments to address common problems is a sign that they may be on their way toward inventing North America... The three states of North America have long been neighbors. Now they are also becoming partners in a perhaps unique fashion”.¹⁸

“A North American Community will emerge from the combined efforts of economic actors, social groups, educational institutions, and governments. It will be built ‘the North American way’, recognizing the different interests at play among three different societies. The pluralistic reality of North America demands a pluralistic process of exploration, pragmatic cooperation, and convergence”.¹⁹

¹⁷ Cabe comentar, de conformidad con las afirmaciones de Robert Pastor, que la aportación de México al desmantelamiento de las barreras comerciales y de inversión dentro del hemisferio occidental es potencialmente histórica, dada, particularmente, la historia de dicho país que en lugar de resistirse a la integración con Estados Unidos, o de ignorarla, decidió manejar e intensificar dicha integración. La estrategia tomada por Carlos Salinas con respecto al TLCAN representa *un indicio esperanzador* del surgimiento de una comunidad hemisférica. Las cursivas son mías. Véase Robert A. Pastor, *El remolino. La política exterior de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe*, Traducción de Martín Mur Ubasart, Siglo XXI, México, 1995, p. 281. Por otra parte, el TLCAN no estableció criterios de admisión y sí un vago lenguaje en ese sentido que podía dar a los países miembros el derecho de acordar cualquier tipo de requisitos, incluidos los arbitrarios o imposibles de cumplir. La decisión de acceso tendría que ser, además, unánime, lo que significaba que cada uno de los miembros estaba en posesión del poder de veto. La lista de candidatos viables en realidad nunca fue extensa (encabezada por Chile incluía también a Argentina, Costa Rica y Colombia) y ya desde 1998 el desencanto del Congreso estadounidense con el TLCAN hacía a esta opción muy dudosa. Si al principio no estaba claro si el TLCAN sería un bloque abierto, a partir de entonces sí, y la respuesta a la interrogante era no. Durante algunos años el TLCAN fue el único acuerdo comercial formal que vinculó a América Latina con Estados Unidos, aunque no haya faltado quien afirmara que con la suscripción del TLCAN se consumaba un “divorcio” entre México y América Latina.

¹⁸ Guy Poitras, *op. cit.*, p. 55. Este autor se refiere a “inventar” no en el sentido de que sea inexistente, sino de que puede ser más de lo que es por lo que hagan juntos México, Estados Unidos y Canadá: “The North American region will emerge from not just what they are but what they do together.” (p. 36)

¹⁹ George Haynal, “Building North America”, *Harvard International Review*, Vol. 24, No. 2, Summer 2002, p. 87.

Tampoco es conveniente perder de vista que el proceso de integración regional entre Canadá, México y Estados Unidos tiene significados y objetivos muy diferentes para los tres socios involucrados, a nivel gubernamental y sociológico, oscilando entre diversas formas de entender ese regionalismo, combinando variables internas y regionales en un contexto internacional. Lo anterior puede conducir a análisis que no sólo presten atención al significado de la región en sí, o frente a otras regiones, sino también como una guía organizadora de una estrategia de construcción nacional.

Entre los tres países, el debate entre comercio, vínculos sociales fuertes y soberanía aparece constantemente. Este debate ha cobrado fuerza en México y Canadá, debido a que ambos, en el esquema del TLCAN, son los llamados “socios menores” y como tales corren peligro de ser absorbidos por las dinámicas integracionistas de Estados Unidos, sobre todo porque dirigen su comercio prioritariamente hacia Estados Unidos, con lo que vuelven interdependientes sus estructuras comerciales, financieras e industriales de las del país vecino, que a su vez no puede prescindir de sus únicos vecinos territoriales.

Es necesario seguir debatiendo los progresos y obstáculos de la integración norteamericana, y estudiar su naturaleza más allá de la perspectiva negativa (económica) porque las relaciones entre naciones y sociedades no pueden ser entendidas sólo en estos términos, e incluso asumir que el TLCAN puede dar paso a una redefinición de metas del proceso de integración y dar cabida a otros mecanismos que persigan la integración con un sistema institucional más adecuado y fuerte. El cómo y el cuándo es lo que se empieza a debatir más consistentemente desde hace ya unos años en el ámbito académico, pero sobre todo, comienza a ser tema de debate político al más alto nivel, parte del trabajo diario de un gran número de instituciones gubernamentales, y cada vez más, de preocupación social.

En palabras de Robert Pastor, el TLCAN no fue sino el primer borrador de una constitución económica para América del Norte que si bien impulsó el tren de la integración continental, no proporcionó maquinistas que lo condujeran:²⁰

²⁰ Robert A. Pastor, “La segunda década de América del Norte”, *Foreign Affairs en Español*, Vol. 4, No. 1, Enero-Marzo 2004, p. 107.

“Even if the institutions of NAFTA do not compel continental treatment of economic, political, or strategic issues, there has been a gradual shift toward continental or trilateral thinking and a heightened awareness of the issues and problems shared by the three countries”.²¹

El crecimiento del comercio intra-TLCAN y la intensificación de los flujos regionales de inversión, mismos que tienen niveles comparables a los existentes entre los países miembros de la Unión Europea,²² han ido imponiendo la adopción de medidas de coordinación institucional de importante efecto político en cada uno de los tres países.

Pero para sustentar mayores niveles de integración con objetivos claros no se puede descansar sólo en esa coordinación, un ingrediente indispensable es la construcción de un marco institucional trilateral más fuerte. Para eso los países norteamericanos tendrían que tener, entre otras cosas, confianza y certidumbre de que esas instituciones los benefician; de no ocurrir así no estarán dispuestos a aportar recursos y aceptar demandas de responsabilidad, que a la larga redundarían en la debilidad de la rendición de cuentas. Sin lugar a dudas, conseguir eso sigue representando un reto para los tres países que se resisten a apoyar iniciativas institucionales que perciben más como amenazantes o irrelevantes que como promisorias en el tratamiento de diferentes asuntos. Quizá un prerrequisito para intentar superar dicha resistencia, al menos entre los estadounidenses, sea difundir, desmitificados, los verdaderos efectos del TLCAN. Es ahí donde se tendrían que hacer las mayores transformaciones a los juicios erróneos que están muy arraigados, ya que han sido los más beneficiados como país, pese a lo que crean o les hayan hecho creer a través de ciertas campañas electorales.

Adoptar la propuesta de la visa norteamericana con la que se crearían las mayores cuotas especiales para los mexicanos y los canadienses a la espera de sus documentos como residentes permanentes de Estados Unidos; reconocer que la economía de la industria de servicios estadounidense depende en gran medida de la mano de obra extranjera y elevar los irreales topes actuales impuestos para los trabajadores temporales

²¹ Stephen J. Randall, “Managing Trilateralism: The United States, Mexico, and Canada in the Post-NAFTA Era”, en Stephen J. Randall and Herman W. Konrad (eds.), *NAFTA in Transition*, University of Calgary Press, Calgary, 1995, p. 39.

²² Alicia Puyana, “América Latina y la Unión Europea. ¿Dos regionalismos económicos convergentes?”, en Rosa María Piñón Antillón, (coord.), *Uniones Monetarias e Integración en Europa y las Américas*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM/Delegación de la Comisión Europea en México, México, 2000, pp. 309.

en actividades no agrícolas; así como crear un fondo operado por los tres gobiernos para proyectos de desarrollo en las áreas más pobres de cada país, y formar un instituto de investigación norteamericano con financiamiento público para estudiar los problemas de la región y recomendar opciones de políticas, son sólo algunos de los primeros pasos a dar en opinión de un ex embajador de Estados Unidos en México (1998-2002),²³ pero existen muchas opiniones más al respecto, y centrándose en aspectos aún más específicos y también en los de mayor alcance.

Aunque todavía no es generalizada la visión de una región compartiendo un destino común, ya no se trata tampoco de un asunto circunscrito a unas cuantas élites académicas, gubernamentales o empresariales. Hoy día es común que diversos actores se pronuncien a favor o en contra de la integración norteamericana, en prensa, organizaciones civiles y políticas, y eventos, si bien es de reconocerse que esto ocurre más en América del Norte misma que en otros escenarios.

Algunos de estos actores son personas que además de jugarse su prestigio, han dedicado mucho tiempo de su vida al servicio público y han trabajado sobre esta realidad, al menos bajo el prisma de las relaciones interamericanas.

Y como ocurre con las leyes cuando la dinámica social las sobrepasa, la política ha quedado a la zaga en algunos aspectos de lo que ocurre cotidianamente con la vida en colectividad y laboral de las personas. Aunque es cierto que la integración social en América del Norte está construyendo vínculos entre sectores de la sociedad civil donde crecientemente se afirma que se están consolidando lazos que respaldan la idea de una comunidad que va más allá del comercio, no deja de ser válido que tales vínculos no se dan de manera homogénea en toda la sociedad ni en toda la región. Se están dando sobre todo entre la comunidad empresarial a escala trilateral, y más entre Canadá-Estados Unidos y México-Estados Unidos, que entre Canadá-México a escala general; pero ello no quiere decir que no existan ni que no puedan seguirse desarrollando.

²³ Jeffrey Davidow, *El oso y el puercoespín. Testimonio de un embajador de Estados Unidos en México*, Traducción de Teresa Martínez Arana, Berta Ruiz de la Concha, Jorge Ruiz Esparza y Mirta Ripoll, Grijalbo, México, 2003, p. 372.

En el caso de la relación México-Estados Unidos, la creciente interdependencia forjada a través de lazos transnacionales en las esferas económica, social y cultural, ha producido un acercamiento entre ambas sociedades. Las diferencias políticas y sociales que caracterizaban la relación bilateral a principios del siglo XX se han ido atenuando progresivamente, a lo cual han contribuido la modernización y democratización mexicana, así como los cambios demográficos que ha sufrido Estados Unidos.

Tanto en México como en Estados Unidos la opinión pública parece estar más desarrollada que el liderazgo político. La migración de mexicanos a Estados Unidos les da a las poblaciones conocimiento de primera mano del otro. Ninguna nación en el mundo tiene tanto impacto en las vidas cotidianas de los ciudadanos estadounidenses promedio como México, y a la inversa, ninguna otra nación afecta más a México que Estados Unidos. Los ciudadanos en ambos lados de la frontera tienen una visión pragmática de los asuntos bilaterales derivada de las interacciones económicas y personales diarias,²⁴ si bien no dejan de tener sus diferencias de prioridades.

²⁴ Andrés Rozental y Peter H. Smith (coords.), *Los Estados Unidos y México: Construyendo una Asociación Estratégica. Un reporte del Grupo de Estudio de la Relación México-Estados Unidos*, Woodrow Wilson International Center for Scholars-Mexico Institute/Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales/Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 2005, p. 8, basados en Andrew Selee (ed.), *Perceptions and Misconceptions in U.S.-Mexico Relations*, Washinton, D.C., 2005 y Guadalupe González, Susan Minushkin, Robert Y. Shapiro y Catherine Hug (eds.), *Visiones Globales 2004: Opinión Pública y Política Exterior en México y Estados Unidos: un estudio comparado*, CIDE, Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales y Chicago Council on Foreign Relations, Ciudad de México, 2004.

Comparación de las prioridades en política exterior de México y Estados Unidos
 Porcentaje que afirma que lo siguiente debería ser un objetivo “muy importante”
 en la política exterior de su país

	<i>México</i>		<i>EEUU</i>
Proteger los intereses de los mexicanos en el extranjero	88%	Proteger los empleos de los trabajadores estadounidenses	78%
Promover la venta de productos mexicanos en el extranjero	85%	Prevenir la proliferación de armas nucleares	73%
Evitar la entrada de drogas ilegales a los Estados Unidos	83%	Combatir el terrorismo internacional	71%
Combatir el terrorismo a nivel internacional	78%	Evitar la entrada de drogas ilegales a los Estados Unidos	63%
Prevenir la proliferación de armas nucleares	77%	Controlar y reducir la inmigración ilegal	59%
Ayudar a mejorar el estándar de vida en países menos desarrollados	66%	Reforzar las Naciones Unidas	38%
Reforzar las Naciones Unidas	60%	Ayudar a mejorar el estándar de vida en los países menos desarrollados	18%

Fuente: Adaptado del original que contenía tres temas más para Estados Unidos y una mayor variedad para ambos. Sombreado propio.

El comercio ha acercado mucho a México y a Estados Unidos pero, de manera quizá más importante, la inmigración y los lazos familiares han interconectado a sus sociedades todavía más (se estima que por lo menos uno de cada dos mexicanos está relacionado con alguien en Estados Unidos). La tesis de los “vecinos distantes” necesita ser revisada, pero no sólo desde la perspectiva de élite que ha dominado las ciencias sociales mexicanas por largo tiempo, sino desde cómo el ciudadano ordinario y la opinión pública general ven al vecino del norte, a sus acciones y sus consecuencias. Los mexicanos que tienen una opinión favorable sobre los estadounidenses sobrepasan a los que no en una proporción de dos a uno en el periodo 1986-2003; y la diferencia de opinión entre unos y otros no está determinada por el sexo, la edad, la educación, la proximidad geográfica o una combinación de éstas, sino por la orientación ideológica representada por la autodefinición en términos de una escala de izquierda-derecha, de

las actitudes hacia el libre comercio, y las valoraciones acerca de la soberanía nacional de México.²⁵

En cuanto a la creciente interdependencia y la integración económica, con base en la *Encuesta Mundial de Valores* de 1990, Ronald Inglehart, Neil Nevitte y Miguel Basañez reportaron en su libro, *The North American Trajectory*, evidencia de que los valores y visiones mexicanos sobre la democracia y el mercado estaban acercándose a los de los estadounidenses y canadienses; el 58% de los encuestados afirmó que las relaciones económicas entre México y Estados Unidos deberían ser mucho más estrechas, en tanto que el 29% prefería que la relación fuese más distante.²⁶

Diez años después, la *Encuesta Mundial de Valores* encontró que el 72% de los mexicanos favorecía las relaciones económicas más cercanas con Estados Unidos, y el 16% unas menos. En otras palabras, las preferencias por una relación económica cercana eran fuertes antes y después de la entrada en vigor del TLCAN; incluso comparadas con otros socios comerciales, Estados Unidos se mantenía como el preferido. En 1998 el Wall Street Journal, llevó a cabo la encuesta *Espejo de las Américas*, cuyos resultados mostraron que el 34% de los mexicanos pensaba que el país debería tener vínculos económicos y comerciales más estrechos con Estados Unidos,

²⁵ Una posible explicación de que las opiniones desfavorables comenzaran a sobrepasar ligeramente a las favorables en 2003 es la guerra contra Irak, a la cual se opuso la mayoría de los mexicanos entre otras cosas porque consideraban que afectaría a la economía mexicana, sin perder de vista que las percepciones desfavorables también se relacionan con la forma en que los presidentes mexicanos están manejando la relación con Estados Unidos, y la opinión sobre los presidentes estadounidenses. Véase Alejandro Moreno, “La opinión pública mexicana sobre Estados Unidos: una revisión de la tesis ‘vecinos distantes’”, en Rafael Fernández de Castro, Laurence Whitehead y Natalia Saltalamacchia (coords.), *¿Somos especiales? Las relaciones de México y Gran Bretaña con Estados Unidos. Una visión comparada*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura/ITAM/Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales/Centro de Estudios de México/Miguel Ángel Porrúa, México 2006, pp. 213, 225-227, 230-231, 233-234, 236. Las referencias a los componentes patrióticos de la ciudadanía nacional y a la soberanía, así como la identificación ideológica son elementos que tienen gran influencia en Estados Unidos y Canadá cuando de opinar sobre el TLCAN se trata; véase David M. Rankin, “Borderline Interest or Identity? American and Canadian Opinion on the North American Free Trade Agreement”, *Comparative Politics*, Vol. 36, No. 3, April 2004, pp. 331-351. También en los ciudadanos canadienses se ha identificado un impacto negativo en su opinión sobre los estadounidenses y el país en general en razón de las políticas de seguridad que lleva a cabo el presidente George W. Bush; véase Norman Hillmer, “Reflections on the unequal border”, *International Journal*, Vol. LX, No. 2, Spring 2005, p. 338; y Andrew Cohen, “The impact of the 2004 elections on the Canadian-American relationship”, *International Journal*, Vol. LX, No. 2, Spring 2005, pp. 351-358.

²⁶ Véase Ronald Inglehart, Neil Nevitte, and Miguel Basañez, *The North American Trajectory. Cultural, Economic, and Political Ties among the United States, Canada, and Mexico*, Aldine De Gruyter, New York, 1996, 191 pp.

mientras que el 22% prefería que esos vínculos fueran con Japón, y sólo el 14% con Europa.²⁷

La encuesta *Cómo miramos al vecino* realizada en Estados Unidos y México durante la primera quincena de febrero de 2006 a un total de 2,000 personas (1,000 en México y 1,010 en Estados Unidos, de los cuales sólo el 10% eran de origen latino), y organizada por el CIDAC y la empresa Zogby, indica que 69% de los ciudadanos estadounidenses rechazaron la iniciativa de construir un muro en la frontera entre México y Estados Unidos, si bien 61% de ellos está de acuerdo en promover, vía sus representantes en el Congreso, reformas migratorias más restrictivas. Asimismo, 53% de los mexicanos fueron calificados por los estadounidenses como trabajadores, y 67% aceptan que los migrantes mexicanos benefician a la economía de la Unión Americana.²⁸

Algunas encuestas indican incluso que una mayoría del público estaría dispuesto a unirse a una nación norteamericana si con ello mejorara su nivel de vida sin amenazar su cultura. Un sondeo llevado a cabo en los tres países en 2003 por la empresa canadiense Ekos halló que una clara mayoría creía que en los próximos 10 años se establecería una unión económica norteamericana. Dicho sondeo también se encontró con una abrumadora mayoría a favor de políticas norteamericanas más integradas en cuanto a medio ambiente, transporte y defensa, con una mayoría más modesta a favor de políticas comunes en energía y banca, y con el 75% de las personas en Estados Unidos y Canadá, y dos tercios de los mexicanos apoyando el desarrollo de un perímetro norteamericano de seguridad.²⁹

Aunque los estadounidenses tengan muy poca experiencia en la cooperación basada en la asociación, tienen necesidad de ella ya que no sólo el poder militar sirve como instrumento para resolver problemas. La cualidad transfronteriza de muchos problemas está forzando a los gobiernos a buscar la cooperación en su propio interés.

De conformidad con la moralidad del sentido común, las relaciones especiales importan más que la moralidad impersonal, y en este orden de cosas, los conciudadanos

²⁷ Alejandro Moreno, *op. cit.*, pp. 219-220.

²⁸ Natalia Gómez Quintero, “69% de estadounidenses rechaza muro fronterizo”, *El Universal*, 23 de marzo de 2006.

²⁹ Citado en Robert A. Pastor, “La segunda década de América del Norte...”, p. 118.

importarían más que los extranjeros distantes en nuestros cálculos morales. La estructura superficial de la moralidad social parece particularista ya que permitiría o requeriría favorecer a aquellos que son conocidos o cercanos a nosotros por encima de los extranjeros distantes.³⁰

Lo anterior es congruente con la reafirmación, por parte de la opinión pública estadounidense, de la dicotomía histórica de las percepciones en Estados Unidos de América Latina: intensa preocupación sobre los países cercanos, especialmente México, y falta de interés en América del Sur.³¹

Así, aunque la estructura profunda de la moralidad continúa siendo universalista, el universalismo moral es compatible con la idea de que la gente tiene responsabilidades especiales hacia aquellos que están cerca.

El regionalismo en América del Norte no está más allá de esta fase, aunque muy imperfecta. Por primera vez “América del Norte” es más que una mera expresión geográfica, ya que los tres países se encuentran cada vez más integrados económica y socialmente, e intentan avanzar hacia la creación de una conciencia regional. El tema de la identidad y el sentimiento de pertenencia está presente en este proceso regional, aunque no puede desestimarse el hecho de que, si por un lado puede constituir un elemento de mayor cohesión, por otro puede resultar en una mayor incompreensión y dificultad de aceptación del “otro”, creándose bolsones de discriminación y de exclusión en el propio espacio regionalizado.

La cooperación a nivel gubernamental y la colaboración con la sociedad civil y la comunidad empresarial irán perfilando un regionalismo más perceptible que podría consolidarse.

Los ciudadanos estadounidenses sensibles a la política internacional son los que tendrán que demandar una responsabilidad no sólo interna sino también una externa, complementaria más que sustitutiva, sobre la base de su propio interés y congruente con

³⁰ Robert E. Goodin, “Globalizing Justice”, en David Held and Mathias Koenig-Archibugi (eds.), *Taming Globalization. Frontiers of Governance*, Polity, Cambridge/Oxford/Malden, 2003, pp. 75-76.

³¹ Peter H. Smith, *Talons of the Eagle. Dynamics of U.S.-Latin American Relations*, Oxford University Press, New York/Oxford, 1996, p. 231.

sus valores. Cuando a esos ciudadanos les toca su cotidianeidad se pueden hacer sensibles a esos temas de política exterior que se le relacionan, y pugnar por políticas que los aborden. La influencia de los centros de pensamiento de vanguardia en los círculos de política exterior gubernamentales para impulsar tales políticas también puede ejercer un rol de peso a considerar.

El marco para una convergencia trilateral en América del Norte existe aunque esté en una etapa inicial. América del Norte se ha convertido en una región por ventajas económicas, intereses sociales y políticos, y por razones de seguridad que van en aumento,³² y ha sido caracterizada, además, como complejo de seguridad regional y como comunidad de seguridad.

Barry Buzan y Ole Wæver, basándose en la teoría de complejos de seguridad regional (RSCT) elaborada por ellos mismos utilizando enfoques materialistas y constructivistas, y en la premisa de que el nivel regional de seguridad se ha convertido en más autónomo y más prominente en la política internacional de posguerra fría, han definido a América del Norte como un complejo de seguridad regional centrado.³³

³² Alejandro Chanona, "Seguridad en América del Norte entre el 11 de septiembre y la guerra de Irak. ¿Es posible la identidad regional en materia de defensa?", en Alejandro Chanona, Joaquín Roy, y Roberto Domínguez Rivera, (coords.), *La Unión Europea y el TLCAN: Integración Regional Comparada y Relaciones Mutuas*, UNAM-Universidad de Miami, México, 2004, p. 396.

³³ Véase Barry Buzan and Ole Wæver, *Regions and Powers. The Structure of International Security*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, pp. 3-89. Los complejos de seguridad regional, que pueden o no coincidir con un entendimiento más general de la región, son tipos de región muy específicos, funcionalmente definidos por las relaciones de poder y los patrones de amistad y enemistad en la práctica de seguridad de los actores involucrados y que, además, son mutuamente exclusivos, no se traslapan. Un complejo de seguridad regional constituye una realidad social que es más que la suma de sus partes, capaz de intervenir entre intenciones y resultados. La definición de un complejo de seguridad regional, que data de 1998, incorpora a diferentes actores y varios sectores de seguridad: una serie de unidades cuyos principales procesos de securitización y desecuritización, o ambos están tan interconectados que sus problemas de seguridad no pueden ser razonablemente analizados o resueltos separadamente. La comunidad de seguridad (un patrón de interdependencia en seguridad en el cual las unidades no esperan ni se preparan para el uso de la fuerza en sus relaciones políticas entre ellas) es una posible forma, aunque poco común, de complejo de seguridad regional. La teoría de Buzan y Wæver aborda cuatro niveles de análisis: domésticamente en los Estados de la región, las relaciones Estado-Estado, la interacción de la región con regiones vecinas, y el papel de los poderes globales en la región. Existen tres posibles evoluciones abiertas a un complejo de seguridad regional: mantenimiento del status quo, transformación interna, y transformación externa. Aunque la teoría no es dogmáticamente estatocéntrica en sus premisas, es de alguna manera estatocéntrica en sus conclusiones. No trata de trazar el mapa de la formación y el desarrollo de las regiones en general, sino de interpretar el desarrollo político mundial a través de la perspectiva de la seguridad, y de analizar e incluso anticipar y explicar el desenvolvimiento de cada región. Lo anterior es factible porque la teoría separa las dinámicas de seguridad regionales y global para estudiarlas separadamente, y después ver cómo interactúan una con otra.

Entre los diferentes tipos de complejos de seguridad regional que dichos autores hacen, se encuentra una primera distinción: estándar y centrado. En cuanto a los complejos centrados, pueden tomar distintas formas; entre ellas, los casos especiales en donde un complejo de seguridad regional es unipolar; en lo que respecta al poder se trataría bien de una gran potencia, ó de una superpotencia (Estados Unidos en América del Norte). La expectativa en estos casos es que los poderes regionales (Canadá y México) no tengan suficiente peso relativo para definir otro polo regional.

Aunque el actor predominante se guía más por la dinámica de seguridad global que regional, y como consecuencia la dinámica de seguridad de la región está enormemente distorsionada y reprimida, América del Norte puede ser tratada como un complejo de seguridad regional en el que ocurre, a la vez, un proceso de integración.

No obstante, este es un caso en el que el patrón de seguridad regional no se alinea con otros ámbitos de regionalidad, y que ha absorbido al Caribe y a Centroamérica como subcomplejos. Las dinámicas interestatales tradicionales del complejo de seguridad regional al que fundamentalmente ha dado forma Estados Unidos (incluso como un subproducto de sus preocupaciones globales, privilegiadas junto con las domésticas frente a las regionales) son débiles. El patrón básico de las relaciones interestatales del complejo de seguridad regional norteamericano lo constituyen la relación Estados Unidos-México, y la relación Estados Unidos-Canadá que es el núcleo de sus rasgos de complejo centrado y de falta de equilibrio de poder, y que datan desde mediados del siglo XIX.³⁴

Durante la guerra fría el nivel global tuvo preeminencia en la seguridad de América del Norte. Al final de este periodo el cambio de percepciones estratégicas de la mayoría de los actores en la región condujo al TLCAN y a más regionalismo, y la región se está resecuritizando³⁵ sobre líneas no estatales, lo cual puede tener efectos de más largo

³⁴ *Ibidem*, pp. 263-283.

³⁵ La securitización es entendida como el proceso discursivo a través del cual un entendimiento intersubjetivo es construido en una comunidad política para tratar algo como una amenaza existencial para un objeto referente valorado, y para permitir un llamado para medidas urgentes y excepcionales a fin de enfrentarse a la amenaza. En el proceso de desecuritización la comunidad política baja de categoría o deja de considerar algo como una amenaza existencial para un objeto referente valorado, y reduce o detiene el llamado para medidas urgentes y excepcionales para lidiar con la amenaza. El proceso puede ser directo o indirecto, en el primer caso dirigiéndose a la definición de la situación, y en el segundo, más

alcance que en cualquier parte del mundo desarrollado. La gran pregunta es si esto, junto con la naturaleza del sistema internacional, creará presión para un giro en el rol global de Estados Unidos, o si este país seguirá globalmente comprometido, lo cual tendría implicaciones a varios niveles. Cómo equilibrar y conectar la seguridad doméstica, regional, interregional y global en América del Norte sigue siendo en gran parte una decisión de Estados Unidos.³⁶

Desde el punto de vista de Alex J. Bellamy, con base en el trabajo de Emmanuel Adler y Michael Barnett,³⁷ la comunidad de seguridad de América del Norte es definida como fuertemente enganchada, moviéndose de una fase naciente a una ascendente, y descansando en el interés compartido de difundir el neoliberalismo económico y administrar su impacto. Aunque esta comunidad de seguridad no puede atribuirse a la formalización de acuerdos comerciales a través del TLCAN, los procesos políticos asociados para suscribir e instrumentar ese Tratado han contribuido a su maduración. El TLCAN es la manifestación de las ya existentes relaciones de comunidad entre sus tres Estados miembros y la evidencia de que la comunidad de seguridad de América del

frecuente, en donde el foco de orientación hacia otros asuntos reduce la atención relativa del tema previamente securitizado.

³⁶ Barry Buzan and Ole Wæver, *op. cit.*, pp. 283-303, 340.

³⁷ Emmanuel Adler y Michael Barnett, editores del libro *Security Communities* de 1998, amplían la noción de seguridad desde términos exclusivamente militares hacia una colección de relaciones intercomunitarias y preocupaciones de seguridad. Distinguen dos tipos de comunidad de seguridad: libre y fuertemente enganchada. La primera comprende Estados soberanos que mantienen expectativas dignas de confianza de cambio pacífico y nada más. Las segundas son más demandantes ya que exhiben un grado de ayuda recíproca y mantienen un marco de gobernanza. Cada uno de estos dos tipos puede transitar por tres etapas de desarrollo: naciente, ascendente, y madura. En el primer caso los Estados comienzan a considerar cómo pueden coordinar sus actividades para incrementar su seguridad mutua, reducir los costos de transacción, o crear el potencial de futura interacción. La comunidad de seguridad ascendente despliega cada vez más redes densas, nuevas instituciones y organizaciones que reflejan tanto su estricta coordinación y cooperación militar como su decreciente temor de amenazas; existe aquí una profundización de la confianza mutua y el origen de identidades colectivas. La construcción de instituciones que guíen la creciente interacción social, promoviendo identidades compartidas e intereses mutuos puede conducir a la formación de comunidades de seguridad maduras en las cuales la ayuda mutua y la consulta se convierten en hábito, las normas de la comunidad son internalizadas por sus Estados miembros. Las comunidades de seguridad están atadas por valores compatibles, instituciones y lenguajes compartidos, y por un grado de identidad compartida, y no sólo por el grado en el cual sus miembros hacen la guerra o se temen entre ellos. La membresía en una institución no equivale automáticamente a la membresía en una comunidad de seguridad, así como la no membresía en instituciones no necesariamente significa que no se es parte de una comunidad de seguridad. Además, la construcción y desarrollo de comunidades de seguridad (tanto por vías abstractas como materiales) no necesariamente conduce a relaciones globales más armoniosas. Véase Alex J. Bellamy, *Security Communities and their Neighbours*, Palgrave Macmillan, Hampshire y New York, 2004, pp. 6-13, 150-177. Cabe apuntar que Buzan y Wæver consideran esta teoría de las comunidades de seguridad altamente relevante para algunas regiones pero no para otras. Véase Barry Buzan and Ole Wæver, *op. cit.*, p. 78. La obra de Alex J. Bellamy sólo investiga cuatro comunidades de seguridad: Europa Occidental, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático ASEAN, el Consejo de Cooperación del Golfo GCC, y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte NAFTA.

Norte como un todo está transitando de una fase a otra. El Tratado no es en sí mismo la comunidad de seguridad de América del Norte, la cual no contiene estructuras de decisión que le permitan asumir roles intencionales.

El TLCAN ha creado una variedad de relaciones y redes transnacionales que atraviesan las fronteras de los Estados norteamericanos. A la comunidad no se le pueden atribuir instituciones pero sí una amplia red de comisiones, comités y grupos técnicos *ad hoc* cuyo principal objetivo es resolver problemas en la instrumentación del Tratado y sus acuerdos complementarios, así como un mejoramiento de la cooperación directa entre los Estados miembros en defensa y medio ambiente, y un alto grado de interacción entre los ciudadanos de los tres Estados que ha contribuido a forjar intereses e identidades comunes. Lo que es más, desde el nacimiento del TLCAN ha habido un rápido incremento en el número de comunidades transversales y epistémicas que se han desarrollado a lo largo de los tres Estados gracias a la magnitud y el alcance de las relaciones entre sus sociedades, incluso a expensas de los vínculos de Estados Unidos y Canadá con otros países del Hemisferio Occidental. El nivel de construcción informal de comunidades transversales y epistémicas en la región pesa más que el nivel de institucionalismo formal; y mientras las comunidades epistémicas han tendido a apoyar la socialización del neoliberalismo, un gran número de relaciones transversales se ha desarrollado en oposición al TLCAN.³⁸

En efecto, los contactos entre actores de la sociedad civil de Canadá, México y Estados Unidos nunca se habían dado en este grado ni en este nivel de intensidad. La proliferación de redes y coaliciones transfronterizas de grupos activistas y otras organizaciones no gubernamentales ha hecho avanzar a las sociedades de América del Norte hacia una reorganización con profundas interconexiones, por lo que cabe esperar que esto cree nuevas posibilidades de cooperación, competencia y conflictos potenciales

³⁸ Alex J. Bellamy, *op. cit.*, pp. 154, 167-175. De acuerdo con Bellamy, los ámbitos en los que las comunidades epistémicas han tenido mayor impacto son el incremento en el nivel de cooperación científica entre México y Estados Unidos, enfocándose en el fomento de conocimiento científico fronterizo -particularmente con respecto a ciencia medioambiental y negocios internacionales-, y la influencia en la sociedad y política de México para legitimar el modelo de desarrollo adoptado a partir de mediados de los años ochenta. En cuanto a las relaciones transversales, las grandes empresas de los tres Estados han estado a favor de la agenda de libre comercio en tanto muchos de los grupos medioambientales y los sindicatos han estado organizados en oposición al TLCAN. No obstante, sostiene que aunque las alianzas específicas no hayan apoyado siempre al TLCAN, han contribuido a la construcción de intereses comunes e identidades en grupos particulares de estadounidenses, canadienses y mexicanos.

en y entre los ámbitos del Estado, el mercado y la sociedad civil de los tres países, así como un aumento en la importancia de la diplomacia pública y la diplomacia ciudadana que hará repensar la manera en que interactúan gobierno y sociedad civil en todos los niveles y en los tres países. La evolución de América del Norte dependerá no sólo de cómo se integren los mercados de los tres países, o de cómo se interrelacionen sus instituciones gubernamentales, sino también –y de manera igualmente crucial- de qué tipos de redes multiorganizativas se desarrollen en los tres países dentro del ámbito de la sociedad civil.³⁹

Bellamy concluye su análisis sobre la comunidad de seguridad de América del Norte afirmando que dado que de muchas maneras México se convirtió en una línea divisoria entre el Norte y el Sur de América a partir de la suscripción del TLCAN, o bien este Tratado ha ayudado a congelar los patrones de relaciones de la guerra fría entre el “norte” y el “sur” del continente, o bien está reforzando esos límites incorporando y socializando a México en la región en tanto discrimina activamente contra las economías y sociedades no miembros. El TLCAN ha jugado un papel fundamental en la construcción de las fronteras físicas e ideacionales en la región, lo que aunado al aplastante poder económico y militar de Estados Unidos y su disposición de usar ese poder para satisfacer sus intereses en la región, se erigen como obstáculos para la creación de una comunidad de seguridad más amplia.⁴⁰

Los nuevos retos de seguridad han trazado algunas de las directrices del regionalismo norteamericano actual que expresa, además, la evolución del sistema económico global, los cambios del orden mundial militar desde el fin de la bipolaridad estratégica, y las preocupaciones del actor dominante de la región que no son precisamente crear una región fronteriza con México económicamente saludable y sustentable, ni dirigir esfuerzos de desarrollo consistentes hacia las zonas de México con altos índices de migración.

Hoy día sólo algunos Estados pueden contemplar el unilateralismo o la neutralidad como una estrategia de defensa creíble. Las instituciones de seguridad regional y global

³⁹ Véase David Ronfeldt y Cathryn L. Thorup, “América del Norte en la era de las redes ciudadanas: Estado, Sociedad y Seguridad”, en Sergio Aguayo Quezada y John Bailey (coords.), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Siglo XXI Editores, México, 1997, pp. 271-319.

⁴⁰ Alex J. Bellamy, *op. cit.*, pp. 175-177.

se han convertido en algo más común en tanto la colectivización de la seguridad nacional ha ido evolucionando. Pero no sólo las instituciones de defensa se han vuelto multinacionales, también la producción de armamento a través de licencias, acuerdos de coproducción, *joint ventures*, alianzas corporativas y subcontratación.⁴¹

Aunque Estados Unidos es autosuficiente en materia de defensa y puede ser preponderante, no es omnipotente. “Los estadounidenses -a pesar de su actual preocupación unidimensional por el terrorismo, su impaciencia con sus aliados, su rol singular con respecto a la seguridad global y su conciencia de misión histórica, se están adaptando a regañadientes a la expansión progresiva de los marcos consultivos tanto de ámbito regional como internacional.”⁴²

Si empezamos por reconocer que América del Norte es una región en construcción, cuya dinámica sobrepasa los instrumentos con los que cuenta para llevar a cabo sus objetivos, empezaremos a tener una perspectiva ambiciosa, que es justamente lo que se requiere, al lado de una arquitectura institucional, para plasmar metas que los mercados han demostrado ser incapaces de cumplir porque son insuficientes para organizar una región.

Concentrarse en visiones estrechas y prejuicios es un error que debe evitarse porque con ello se contribuirá a actuar en detrimento de los intereses de cada uno de los miembros de la región. La batalla de las ideas también debe ser peleada constantemente en América del Norte.

⁴¹ David Held, “From Executive to Cosmopolitan Multilateralism”, en David Held and Mathias Koenig-Archibugi, *op. cit.*, pp. 165-166.

⁴² Zbigniew Brzezinski, *El Dilema de EE.UU. ¿Dominación global o liderazgo global?*, Traducción de Albino Santos Mosquera, Paidós, Barcelona/Buenos Aires/México, 2005, pp. 110 y 116.

5.2 Fortalecimiento del eslabón débil de la Comunidad de América del Norte: las relaciones México-Canadá

5.2.1 La indiferencia mutua a la sombra del vecino común

Hasta los años noventa, los vínculos bilaterales estaban subdesarrollados, en el mejor de los casos, o ignorados, en el peor.⁴³ La presencia de Estados Unidos como el vecino común de México y Canadá no permitió que se descubrieran el uno al otro por mucho tiempo ya que para ambos sus relaciones con Estados Unidos han sido una prioridad y en gran parte, las respectivas políticas exteriores han sido reactivas a la misma.

El periodo 1876-1910 representa la primera fase de un proceso continentalista en el que tanto gobiernos como el sector privado de los tres países comenzaron a ejercer activamente políticas para liberalizar el comercio y la inversión. No obstante, fue interrumpido dramáticamente por la Revolución Mexicana, y continuado por la Primera Guerra Mundial y la Gran Depresión. El involucramiento de Canadá en México en esta etapa, además de tardío comparado con el de Estados Unidos y el de varios países europeos, estuvo restringido tanto en términos de enfoque de la inversión como en los tipos de inversores, con lo cual fue poco intensivo, estuvo concentrado en la banca y vías férreas. La orientación canadiense estuvo dominada por sus relaciones comerciales con Inglaterra y Estados Unidos que sí establecieron vínculos directos con la élite política y económica de México, mientras Canadá no lo hizo.⁴⁴

A partir de la pérdida de sus inversiones y propiedades, Canadá parece haber perdido también el interés en la economía mexicana. Con su participación en la Primera Guerra Mundial, Canadá cumplió sus obligaciones imperiales británicas y su perspectiva económica regional en cuanto a sus relaciones con Estados Unidos se fortaleció.⁴⁵ A

⁴³ Duncan R., Wood and George A. MacLean, "A New Partnership for the Millennium? The Evolution of Canadian-Mexican Relations", *Canadian Foreign Policy*, Vol. 7, No. 2, Winter 1999, p. 35.

⁴⁴ Herman W. Konrad, "North American Continental Relationships: Historical Trends and Antecedents", en Stephen J. Randall and Herman W. Konrad, *op. cit.*, pp. 15-26. Una segunda etapa, de acuerdo con Konrad, surge como respuesta a la interrupción de los vínculos comerciales transatlánticos y transpacíficos como causa de la Segunda Guerra Mundial y que dio como resultado una creciente integración económica de las economías mexicana y canadiense con la de Estados Unidos. El TLCAN puede ser visto como el tercer mayor paso evolutivo en más de un siglo de edad del proceso continentalista.

⁴⁵ De hecho Estados Unidos comenzó a ejercer presiones para que desde entonces Canadá apoyara sus posiciones políticas y comerciales. Por ejemplo, cuando Canadá expresó su deseo de participar en la Unión Panamericana en 1942, la influencia estadounidense en la política exterior canadiense fue

pesar de que las relaciones México-Canadá continuarían dictadas por influencias estadounidenses y británicas, fueron estas últimas las más problemáticas en esta época, dada la falta de negociaciones directas y la lejanía de la representación diplomática canadiense establecida en Londres.

La Segunda Guerra Mundial fue el principio de un camino que ha demostrado ser sin retorno en las relaciones internacionales de Canadá con Estados Unidos y con México. Con el incremento del papel de Estados Unidos en las relaciones económicas norteamericanas a costa de Gran Bretaña, y su determinación de mantenerlo que prevalece hasta la fecha, Canadá vio cada vez más debilitados los lazos con su metrópoli, en tanto que México iba afirmando todavía más los propios con su vecino del norte.

A partir de la segunda posguerra México y Canadá inauguraron una relación más estrecha, de manera separada, con los Estados Unidos, careciendo, sin embargo, de los elementos suficientes para construir un puente que les permitiera superar los efectos derivados de la atracción unilateral que les significaba su vecino común. El desconocimiento mutuo fue simultáneamente causa y efecto de lo anterior y dio pie a otra intermediación estadounidense en sus relaciones.⁴⁶

Canadá ha encontrado formas diferentes y menos conflictivas de relacionarse con Estados Unidos que México, lo cual se explica en la historia reciente en parte por la mayor simetría histórica, cultural y económica existente entre ellos, así como por su mutua participación en mecanismos de defensa como la OTAN y el NORAD.

La década de los setenta inauguró una nueva fase de las relaciones México-Canadá en donde se pretendía que las inversiones y los negocios fueran una prioridad, pero Estados Unidos volvió a interponerse en su acercamiento, esta vez haciendo todo lo posible por modificar la activa diplomacia canadiense y mexicana, recurriendo incluso al

flagrante. Estados Unidos censuró la iniciativa canadiense, indicando que no quería que Canadá fuese parte porque podría darle a Gran Bretaña la oportunidad de interferir en los asuntos hemisféricos. Véase María Teresa Gutiérrez-Háces, "Canada-Mexico: The Neighbour's Neighbour", en Stephen J. Randall and Herman W. Konrad, *op. cit.*, p. 68.

⁴⁶ Pedro Castro Martínez, "Las relaciones México-Canadá: su evolución reciente", *Foro Internacional*, Vol. XLI, No. 4, Octubre-Diciembre 2001, pp. 761-762.

proteccionismo que provocó problemas económicos a ambos países que tanto dependen de su comercio con Estados Unidos.

No es sino a partir de la década de los noventa que Canadá, al revisar su política exterior, decide iniciar una mayor presencia en el Hemisferio Occidental, prestando especial atención a México por su tamaño, el papel de liderazgo que ha jugado en diversas ocasiones en América Latina, y su interés por ser miembro de foros como la OCDE y APEC a los que Canadá ya pertenecía.

El anuncio de México y Estados Unidos de su intención de suscribir un acuerdo de libre comercio no haría sino acrecentar la atención canadiense en México, no circunscrita al ámbito comercial, aunque tampoco siempre de manera positiva.

Una vez que dieron inicio las negociaciones del TLCAN, comenzó un nuevo proceso de exploración del terreno común y oportunidades políticas y económicas que comenzaría a dar fruto pocos años después. Pero este proceso estuvo compuesto por dos movimientos paralelos hacia el mutuo descubrimiento; uno que comenzó y creció como una necesidad de los grupos directamente involucrados, básicamente burócratas a todos los niveles de gobierno de esos departamentos que se consideraban más afectados por las negociaciones; y otro conducido por un creciente número de individuos y organizaciones canadienses que comenzaron a estudiar a México desde sus propias perspectivas políticas y profesionales, en la mayoría de los casos independientemente de las agencias oficiales mexicanas o canadienses y que dio inicio a un fenómeno espontáneo de encuentro entre dos sociedades al que México se incorporó plenamente poco después:

“Over and above the trilateral agreement, the civil society in both Mexico and Canada has cleared the smoke screen that separated the two countries. In the future, the human flow of information between these nations will not easily be stopped, nor will it be dependent on commercial exchanges or investment ventures. The parallel agreements, together with the trilateral agreement, have given rise to a new relationship which will compel both Mexicans and Canadians to exchange knowledge and opinions, and, above all, as citizens of the North American bloc, to coordinate their policies.”⁴⁷

⁴⁷ María Teresa Gutiérrez-Háces, *op. cit.*, pp. 59-60.

Prioridades de política exterior canadienses tales como derechos humanos, democracia y seguridad humana encontraron un lugar central en las relaciones bilaterales, no sólo por las preferencias de política del entonces Ministro Canadiense de Asuntos Exteriores, Lloyd Axworthy, sino también por la influencia de organizaciones no gubernamentales en el proceso político.⁴⁸

El interés canadiense en las elecciones federales mexicanas de 1994 y en el conflicto de Chiapas desde ese año, la firma de un acuerdo de cooperación bilateral entre sus Comisiones de Derechos Humanos en 1995, la de un acuerdo entre el Instituto Federal Electoral de México y Elections Canada en 1996, y la firma en 1999 de una declaración de intenciones sobre cooperación en asuntos indígenas entre la Indian and Northern Affairs Canada y el Instituto Nacional Indigenista de México, la suscripción de un acuerdo de cooperación medioambiental en 1990, y el financiamiento disponible para proyectos en México de la Canadian International Development Agenda dirigido a sectores educativos, de salud, empleo y desarrollo rural, son sólo algunos ejemplos de la orientación política de la relación bilateral que ha venido experimentando un estrechamiento sostenido con objeto de que sea mutuamente beneficiosa en el largo plazo.

A mediano plazo Canadá debiera tomar la iniciativa para contribuir a que México supere los retos que enfrenta en las áreas de conocimiento tecnológico y entrenamiento profesional. Canadá aún no ha empezado a jugar un papel determinante como socio innovador.

Charles F. Doran, uno de los estudiosos más atentos de los asuntos canadienses en Estados Unidos y pionero en el análisis del trilateralismo en América del Norte, considera que un refinado rol estratégico de Canadá incluiría el diseño de una reforma para América del Norte, creando un programa de asistencia exterior más enfocado, y convirtiéndose en un “centro global” para programas de educación. El país aumentaría su capacidad de influencia si trabajara con sus vecinos en términos regionales, siendo

⁴⁸ Duncan R. Wood and George A. MacLean, *op. cit.*, pp. 36 y 39.

más eficiente, votando juntos en foros internacionales, y coordinando sus políticas en beneficio mutuo.⁴⁹

5.2.2 Repercusiones del TLCAN en los vínculos bilaterales

Los dos países han pasado de mantener relaciones meramente formales a considerarse socios comprometidos en la construcción de una completa y compleja agenda política y comercial, así como de cooperación bilateral, trilateral y multilateral en la que no sólo participan los respectivos gobiernos y los grupos empresariales, sino también organizaciones académicas y la sociedad civil. México y Canadá están desarrollando su asociación comercial, si bien no han alcanzado todo su potencial, y en los últimos años, una buena parte de la relación bilateral ha cobrado también visos regionales a través de la discusión acerca del futuro de América del Norte.

Como naciones de América del Norte y miembros del TLCAN, México y Canadá se han convertido en importantes socios comerciales y aliados, pero también en competidores cercanos. Para ambos Estados Unidos representa más del 80% de su comercio.

No es de extrañar por ello que, al margen de las coincidencias políticas en la arena internacional tales como el reconocimiento de la importancia del sistema multilateral, la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos, así como la apertura comercial, la relación bilateral caracterizada en 1996 por primera vez como estratégica por los gobiernos de México y Canadá, tuviera un énfasis especial en materia comercial y de intercambio tecnológico.

Pero los niveles de comercio e inversión no sólo crecieron significativamente por la suscripción del TLCAN sino también porque ambos gobiernos enfatizaron las exportaciones como motor del crecimiento económico.

⁴⁹ Charles F. Doran, "Explaining ascendancy and decline. The power cycle perspective", *International Journal*, Vol. LX, No. 3, Summer 2005, pp. 691, 700.

A partir de la entrada en vigor del TLCAN Canadá se convirtió en el segundo mercado (considerado como país) más importante del continente para México; y para Canadá, México pasó a ser el tercer socio comercial en importancia, después de Estados Unidos y Japón.⁵⁰ Pero esa situación no se ha mantenido ya que México ha descendido hasta el quinto lugar como socio comercial de Canadá.⁵¹

Canadá sigue siendo el segundo mercado de exportación para México. Canadá representa el 5% del total de la IED que recibe México, con más de 1,500 empresas canadienses activas en la economía mexicana.⁵²

Las exportaciones de México a Canadá equivalen a las que México realiza a Japón y la Unión Europea en su conjunto. El comercio bilateral México-Canadá se ha casi triplicado en los diez años desde que se suscribió el acuerdo, hasta alcanzar más de 16 mil millones de dólares. El TLCAN también ha incentivado la entrada de IED canadiense a México, ubicando a Canadá como el quinto principal inversionista extranjero en el país, con aproximadamente 5 mil millones de dólares en IED según las estadísticas del gobierno de México.⁵³

Canadá es el cuarto inversionista en importancia para México 1994-2000, por encima de Alemania, España, Reino Unido; Japón, Holanda y Estados Unidos son en orden ascendente los primeros. La inversión de América del Norte es casi tres veces mayor que la de la Unión Europea.⁵⁴

Los negocios privados canadienses progresivamente estructuran asociaciones y alianzas estratégicas con empresas mexicanas de diversos ramos, Transcanada por ejemplo está asociada con la estadounidense Intergen Co., y la mexicana Gutsa en la construcción y

⁵⁰ Alex Munguía Salazar y Jorge Retana Yarto, "Integración subregional en Norteamérica: los flujos de comercio e inversión Canadá-México, una alternativa prometedora", *Revista Mexicana de Estudios Canadienses*, No. 1, Invierno 2001, p. 52.

⁵¹ Aldo Flores Quiroga y Ricardo De la Peña Rodríguez, "Las relaciones económicas de México con Norteamérica a 11 años del TLCAN: un balance", *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 73, Noviembre 2004-Febrero 2005, p. 27.

⁵² *Alianza México-Canadá, Reporte a los Mandatarios*, Septiembre 2005, pp. 39 y 44, en www.fac.aec.gc.ca

⁵³ Notas para un discurso de Su Excelencia Gaëtan Lavertu, Embajador de Canadá en México, en el *Foro de Análisis sobre la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte*, Ciudad de México, H. Cámara de Diputados, Mayo 11 de 2005, en <http://www.dfait-maeci.gc.ca/mexico-city/political/speeches/sp050511-es.asp>

⁵⁴ Alex Munguía Salazar y Jorge Retana Yarto, *op. cit.*, pp. 56-57.

operación de gasoductos en Tabasco y Yucatán formando la empresa Mayakan S.A., o West COSAT energy asociada con ICA en proyectos de construcción de gasoductos, así como plantas generadoras de nitrógeno), o Stentor Communications, Sprint y Cali Net en el sector telefónico asociadas con Telmex en servicios de larga distancia, envío de datos, voz y video, etc. Lo anteriormente consignado ofrece una característica importante de la Inversión Extranjera Canadiense: no viene sólo buscando la instalación de plantas industriales o empresas de servicios “a la vieja usanza”, sino con la perspectiva de consolidar procesos de asociación empresarial, incluso trilateral, con los empresarios mexicanos. Es decir, es congruente con la óptica de compartir oportunidades, capitales, riesgos y ganancias, lo cual le otorga un perfil diferente y prometedor al espacio de interdependencia entre ambas economías.⁵⁵

La presencia económica canadiense en México es indicativa de su estrategia de Estado; pero también como parte de intereses específicos de ciertas provincias; como individuos particulares dado el número de pequeñas y medianas empresas que llevan a cabo “joint ventures” en lugares remotos de México; como parte de empresas transnacionales con oficinas principales en Estados Unidos; y como grandes empresas canadienses.⁵⁶

El comercio total entre México y Canadá supera el 100% de crecimiento en valor entre 1995-2000, monto total que es mayor al comercio realizado con la ALADI,⁵⁷ pero que es de dimensión reducida si se compara con las magnitudes globales en valor del comercio total de América del Norte que incluye los intercambios Canadá-Estados Unidos y México-Estados Unidos.

La estrategia mexicana de diversificación comercial al interior del propio bloque norteamericano, es decir, con Canadá como objetivo, no ha sido del todo exitosa. Lo anterior es una lástima porque el mercado de Canadá tiene características similares a las del estadounidense en cuanto a una población demandante con altos ingresos, costos de transporte comparativamente reducidos con zonas de fuerte demanda potencial fuera de América del Norte, demanda y aceptación creciente de productos mexicanos, flujo progresivo de migrantes nacionales a Canadá, maquinaria y equipos con tecnologías de

⁵⁵ *Ibidem*, pp. 57-58.

⁵⁶ María Teresa Gutiérrez-Háces, *op. cit.*, 1995, pp. 74-75.

⁵⁷ Alex Munguía Salazar y Jorge Retana Yarto, *op. cit.*, p. 52.

vanguardia, creciente ingreso de empresas canadienses al mercado mexicano en distintos sectores de actividad, incluyendo la maquila de exportación, aunado a la necesidad de reducir o compensar la gravitación estadounidense en su comercio exterior.

En la composición del comercio Canadá-México, crece la importancia de los flujos energéticos ya que crecen significativamente las exportaciones de energéticos de México a Canadá en 1999 (137%); prevalecen las del ramo automotriz, ligero descenso en los bienes industriales y de consumo; aumentan también las de productos agrícolas (15%) y las maquinaria y equipos (26.5%). Las ventas canadienses a México tuvieron incrementos relevantes en productos agrícolas y en bienes industriales.⁵⁸

La creciente relación de cooperación ha propiciado un mayor acercamiento interinstitucional y entre comunidades profesionales, empresariales, artísticas y científicas, haciendo que crezca en complejidad y de forma paulatina conviviendo con el reto de encontrar una perspectiva que evite la tendencia a pensar que el país más desarrollado y con mejores indicadores económicos y de vida sea el que de forma unidimensional aporta al otro.

El Proyecto de Trabajadores Agrícolas Temporales iniciado en 1974 por México y Canadá con el fin de suplir la demanda en la provincia de Ontario es un fiel reflejo de la cooperación bilateral. El programa se inició con 203 participantes y desde entonces no ha dejado de ampliarse. Hacia 2002 con casi 11,000 trabajadores mexicanos, el Proyecto tiene presencia en 6 provincias de Canadá y se ha convertido en un programa de mano de obra temporal extranjera eficaz, por lo que se explora la posibilidad de ampliar la presencia de trabajadores a otras provincias de Canadá, lo mismo que a otros sectores como los servicios turísticos y las empacadoras de carne.⁵⁹

Durante el siguiente año a partir de la visita de Estado del presidente mexicano a Canadá en abril de 2001, la relación mostró un gran dinamismo no sólo en las visitas de funcionarios de alto nivel entre un país y otro, sino también en la adquisición de

⁵⁸ *Ibidem*, pp. 55-56.

⁵⁹ Alfonso de María y Campos y Alberto Fierro Garza, "Hacia una comunidad norteamericana: una relación estratégica de México con Canadá", *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 66, Marzo-Junio 2002, pp. 104-105.

compromisos tales como la suscripción de un Memorándum de Entendimiento para cooperar en materia de energía⁶⁰, la conformación de un grupo de trabajo bilateral para fomentar un mayor diálogo y el desarrollo de nuevos métodos de cooperación en materia de desarrollo social y humano, y la suscripción de una Carta de Intención sobre promoción y desarrollo del federalismo, entre otros.

No obstante, esta nueva etapa de relación ya más estratégico-real que estratégico-discursiva todavía tiene importantes desafíos para que no se estanque y pueda seguir siendo impulsada. Ambos gobiernos deben replantear la forma y los mecanismos precisos para que se incluya a las organizaciones no gubernamentales y otros organismos de la sociedad civil en los nuevos desarrollos bilaterales, tal vez de manera sectorial. Dada la diferencia en los sistemas políticos y, por lo tanto, la extrema descentralización en Canadá para temas como la educación y la salud, deben explorarse también nuevos mecanismos de acercamiento entre los diversos niveles de gobierno de uno y otro país, así como hacer un esfuerzo adicional para conseguir una mayor coordinación para la posible aplicación de políticas e iniciativas comunes hacia terceros países o en el ámbito multilateral.⁶¹

En cuanto a las relaciones académicas, existen 10 programas de estudios canadienses en México y más de 10 mil mexicanos estudian en Canadá cada año. Hay más de 240 acuerdos entre organizaciones académicas y de investigación de ambos países.

⁶⁰ El Memorándum de Entendimiento entre el Ministerio de Recursos Naturales de Canadá y la Secretaría de Energía de los Estados Unidos Mexicanos sobre Cooperación en el campo de la energía fue suscrito en Ottawa, el 12 de abril de 2002, teniendo como propósito establecer un marco general para que las partes llevaran a cabo acciones en la materia basadas en la equidad, reciprocidad y beneficio mutuo. Se contempló que las acciones de cooperación, de acuerdo con las leyes aplicables, estatutos y regulaciones vigentes en ambos países, podrían tomar la forma de discusiones de gobierno a gobierno e intercambio de información, promoción de cooperación técnica, y el establecimiento de mecanismos que permitieran la transferencia de tecnología en las siguientes áreas: política energética, cooperación en materia reguladora, asuntos de mercado, eficiencia energética, energía nuclear, energías nuevas y renovables, investigación y desarrollo en energía, tecnologías de hidrocarburos (especialmente petróleo y gas natural), regímenes fiscales, oferta y demanda de energía, e información estadística. Se acordó que tuviera una duración de 5 años, que pudiera ser modificado o extendido por mutuo consentimiento, o bien terminado en cualquier momento si alguna de las partes así lo manifestara pero sin afectar la instrumentación de las acciones que involucraran a otras instituciones gubernamentales de ambos países. Es justo mencionar que ambas instituciones signatarias me proporcionaron el texto del Memorándum a solicitud expresa vía e-mail.

⁶¹ Alfonso de María y Campos y Alberto Fierro Garza, *op. cit.*, pp. 104-105.

5.2.3 La Alianza México-Canadá

Fue presentada oficialmente el 24 de octubre de 2004, en el marco del 60º aniversario de las relaciones diplomáticas entre México y Canadá y el 10º aniversario del TLCAN con el objetivo de impulsar la agenda de cooperación en materia de comercio bilateral, inversión, alianzas público-privadas, vínculos empresariales, mejores prácticas de gobernabilidad, educación, reformas institucionales y un gobierno al servicio de la población en una relación que se califica de estratégica para ampliar los vínculos económicos, políticos y sociales ya existentes.⁶²

Este acontecimiento simultáneo fue aprovechado para dar un renovado empuje a la relación con este nuevo foro bilateral que fue concebido como un espacio en el que los tomadores de decisiones pudieran intercambiar información y experiencias, así como ubicar de manera sistemática áreas de oportunidad.

Fue diseñada para promover el diálogo de alto nivel entre los sectores público y privado, creando redes y asociaciones a través de la reunión en un mismo foro de líderes empresariales, actores económicos relevantes y funcionarios encargados de instrumentar políticas públicas, y que contribuyan a un mayor desarrollo de México y Canadá. Apoyada en los mecanismos existentes, pretende enfrentar el desafío de la competitividad global desde un contexto regional de América del Norte y mejorar la calidad de vida de ambos pueblos; crear oportunidades para las pequeñas y medianas empresas; identificar obstáculos que impiden mayores flujos de comercio e inversión y realizar recomendaciones para su eliminación; mejorar y aumentar la cooperación bilateral entre instituciones y dependencias canadienses y mexicanas que se traduzcan en resultados concretos; y promover vínculos directos entre grupos culturales, de investigación y académicos.

La Alianza pretende dar una nueva dimensión a la relación bilateral, y aclara que complementa al TLCAN y a la ASPAN y otros mecanismos diseñados para incrementar el comercio, garantizar la seguridad y mejorar la competitividad de la región.⁶³

⁶² *Alianza México-Canadá...*, pp. 3-4.

⁶³ *Ibidem*, p. 45. Ello en concordancia con la publicación el 19 de abril de 2005 de la Declaración de Política Internacional de Canadá que presenta una visión de una Canadá anclada en América del Norte y comprometida globalmente: “Now, with the IPS (International Policy Statement) we intend including

Para realizar los trabajos de la Alianza se creó un grupo ejecutivo integrado por actores clave y se establecieron grupos de trabajo cuatripartitos en temas de competitividad, capital humano, desarrollo urbano y vivienda, ciudades sustentables, y más recientemente sobre agro-negocios.

El Grupo de Trabajo de Competitividad es co-presidido por el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y la Oficina de Políticas Públicas de la Presidencia de la República en el caso de México; y por el Consejo Canadiense de Directores Ejecutivos (CCCE por sus siglas en inglés) y el Ministerio de Comercio Internacional en el caso canadiense.

El Grupo tiene como objetivos incrementar el intercambio comercial y la inversión mediante la creación de alianzas empresariales, y promover acciones que permitan incrementar la competitividad de las industrias de ambos países para fortalecer la competitividad a nivel nacional y en el contexto de América del Norte

La Cámara de Comercio de Canadá en México (CANCHAM) y el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) de México, han trabajado con las autoridades mexicanas sobre los obstáculos al comercio y la inversión, en particular, en materia de mejora regulatoria y promoción de oportunidades. La Exporta Development Canada (EDC) y las asociaciones empresariales en ambos países colaboran en la identificación de iniciativas para incrementar y desarrollar el comercio y la inversión en la industria de autopartes; el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) ha propuesto un plan de acción para impulsar la competitividad en el sector de redes de transporte.

Los gobiernos de Canadá y México han iniciado pláticas sobre un posible programa de capacitación judicial cuyos componentes sean el intercambio de información y experiencias en la efectiva aplicación del Estado de Derecho en un clima favorable de negocios. El Consejo Coordinador Empresarial ha invitado formalmente a la Cámara de comercio de Canadá en México a formar parte de un grupo de trabajo público-privado

closer engagement with Mexico. Our first priority should always be our North American home. The three NAFTA partners must focus more clearly on how the inhabitants of the continent as a whole relate to each other and vis-à-vis the rest of the world... The security and prosperity partnership of North America agreed to in March 2005 is very much in this spirit.” Véase Pierre S. Pettigrew, “Canada’s international personality”, en *International Journal*, Vol. LX, No. 3, Summer 2005, pp. 623-634.

sobre la aplicación y cumplimiento de Estado de Derecho en el marco de la Sociedad para la Prosperidad México-Estados Unidos.

Canadá ha compartido con México un panorama general sobre las leyes y regulaciones de sus empresas públicas con objeto de que sirva como una referencia para mejorar el marco regulatorio de las empresas del Estado Mexicano.

La mayor parte del trabajo técnico para facilitar los mecanismos del comercio bilateral que se revisan en los grupos de trabajo de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte compete a la cooperación institucional entre varias dependencias, pero en el marco de la alianza México-Canadá se está llevando a cabo también una labor importante en diversos grupos de expertos y otras instituciones para analizar estrategias que permitan aumentar su competitividad, y se está impulsando a empresarios para explorar sus respectivos mercados con miras a elevar el comercio y la inversión.

En el mediano plazo el Grupo de Trabajo se propone continuar buscando oportunidades que incidan en un mayor flujo de comercio e inversión entre Canadá y México, comprometiendo a las comunidades empresariales en todos los niveles e integrando la cooperación público-privada en la interacción del Grupo para institucionalizar la agenda en la materia. En el largo plazo, buscará ampliar su ámbito para involucrar a un mayor número de representantes del sector privado, incluyendo las pequeñas y medianas empresas, a fin de asegurar que las economías de los dos países se mantengan fuertes y competitivas en un ambiente internacional crecientemente competitivo.

El Grupo de Trabajo de Capital Humano es co-presidido por la Asociación de Universidades y Colegios de Canadá (AUCC) y por el Ministerio de Asuntos Exteriores por la parte canadiense; y por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior de México (ANUIES) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por la parte mexicana.

El Grupo persigue tres objetivos clave: aumentar el intercambio estudiantil, mejorar las alianzas académicas, y cooperar en proyectos de investigación. El primero porque involucra a los estudiantes en la creación de vínculos de colaboración entre Canadá y

México desde los inicios de su carrera académica y de investigación, porque constituye un mecanismo permanente para crear y compartir conocimiento, y porque alienta el desarrollo de ciudadanos globales con habilidades y conocimientos internacionales, así como el entendimiento más profundo de los asuntos de mayor importancia para ambos países. El segundo porque proporciona a las instituciones canadienses y mexicanas oportunidades para desarrollar relaciones más profundas, desarrollar conjuntamente currícula y programas de licenciatura y posgrado, y construir una base de conocimientos sobre asuntos importantes para ambos países como la energía, el medio ambiente y la inmigración. Y el tercero porque ayuda a expandir vínculos de un amplio espectro de campos de interés mutuo y potenciar la experiencia para una colaboración productiva que mantengan a las economías nacionales a la vanguardia de nuevas tecnologías y transferencia de conocimiento que les permita enfrentar problemas sociales.

Bajo esta racionalidad el Grupo de Trabajo busca atender las barreras al intercambio estudiantil, especialmente en el nivel licenciatura, tales como la falta de financiamiento, obstáculos para la transferencia y reconocimiento de créditos académicos, y el bajo perfil que aún tienen Canadá y México como un destino valioso. Pretende promover el crecimiento de asociaciones en las comunidades académicas de ambos países a través del intercambio de proyectos de investigación y personas en ambas direcciones; compartir información para reconocer, analizar y maximizar las oportunidades de cooperación en la materia, así como para adaptar o desarrollar nuevas iniciativas, incluyendo la cooperación trilateral en América del Norte y con otros grupos de trabajo de la Alianza bilateral.

Entre sus primeros resultados está la elaboración de un diagnóstico de los mecanismos y programas existentes para la movilidad estudiantil, la investigación conjunta y las asociaciones académicas entre Canadá y México a fin de promoverlos y examinar si ofrecen o no oportunidades potenciales de colaboración en la investigación.

La Asociación de Universidades y Colegios de Canadá (con 91 universidades canadienses afiliadas) y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior de México (con 139 universidades afiliadas) acordaron renovar su Memorando de Entendimiento para continuar promocionando la cooperación académica, y entre otras instituciones, planean realizar grupos de exploración con

investigadores para familiarizarse con la experiencia e investigación que se esté llevando a cabo en distintos campos en cada país, identificar temas y sedes para talleres.

El Grupo de Trabajo considera de utilidad a mediano plazo, dentro del contexto de la ASPAN, iniciar discusiones generales entre los tres países para reforzar la cooperación en la educación superior, la investigación y la capacitación, así como profundizar la sociedad bilateral por medio de intercambios de investigadores concentrados en proyectos en temas relevantes. Entre los posibles socios para el intercambio de investigadores se incluye al CONACYT, interesado en áreas prioritarias como la biotecnología, genómica, materiales avanzados, tecnologías de la información, economía, energía, y medio ambiente.

Asimismo, el Grupo se propone como tarea permanente identificar nuevas alianzas e iniciativas que puedan reconocerse como modelos, por ejemplo, el Instituto de Estudios Avanzados Canadá-México establecido a mediados del 2005 por la Universidad de Ontario Occidental y la Universidad de Zacatecas, el acuerdo de abril de 2005 para implantar una nueva cátedra de estudios sobre México Contemporáneo por la Universidad de Montreal y la Universidad Nacional Autónoma de México, o bien el programa establecido por la ANUIES con la Fundación Ford para promover el acceso a la educación superior de estudiantes indígenas sobre el cual se está discutiendo la posibilidad de incluir instituciones canadienses.

El Grupo de Trabajo de Desarrollo Urbano y Vivienda está coordinado por la Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) y la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda de México (CONAFOVI) que han firmado un Memorando de Entendimiento que tiene como objetivos aumentar los estándares de vida a través de la innovación tecnológica, la emisión de normas y estándares de calidad, el análisis financiero, la capacitación y el intercambio de información, y es la referencia para asegurar que se logren resultados concretos en el corto, mediano y largo plazo. La Sociedad Hipotecaria Federal de México se ha incorporado al Grupo para explorar mecanismos hipotecarios que apoyen proyectos piloto de vivienda sustentable, y proporcionar orientación e incluso liderazgo en el desarrollo de mecanismos de financiamiento orientados a beneficiar a la industria de la vivienda en México.

Los objetivos del Grupo se engloban en dos categorías principales: tecnologías de vivienda y financiamiento de vivienda. En cuanto al primero, se pretende identificar tecnologías canadienses específicas e innovadoras que puedan utilizarse en proyectos en México; y contribuir a que autoridades y constructoras mexicanas adopten estándares y prácticas para aumentar la eficiencia energética y el manejo del agua y agua residual. Sobre el financiamiento de vivienda, se busca diseñar mecanismos financieros para sufragar los costos derivados del uso de productos y sistemas eficientes energéticamente; definir áreas específicas de colaboración entre la Canada Mortgage and Housing Corporation y la Sociedad Hipotecaria Federal de México, incluyendo la posible prestación de servicios y consultoría a terceros y a otros países; e identificar fuentes de financiamiento para iniciativas de vivienda que beneficien a ambos países.

El Grupo ya cuenta con un Plan de Acción a fin de desarrollar e instrumentar prácticas de construcción sustentables. Las tecnologías identificadas a través de estas iniciativas serán consideradas en proyectos piloto de vivienda que 5 constructoras mexicanas se encargarán de poner en práctica. Se espera que estos productos para vivienda en México generen mayor eficiencia energética y menores costos por manejo de desechos y agua; una oportunidad para las compañías canadienses de entender mejor la industria de la vivienda en México y de identificar la forma de hacer más competitivos sus productos y servicios; y un mayor intercambio comercial como resultado del contacto de proveedores canadienses de productos y tecnologías sustentables con constructoras mexicanas, así como la identificación de oportunidades de negocio mutuamente benéficas.

Entre los logros alcanzados en materia de tecnologías de vivienda se ha anunciado una matriz de dichas tecnologías, elaborada con aportaciones de constructores mexicanos que ha identificado las tecnologías canadienses más relevantes para el mercado mexicano; un reporte integral que enlista los productos y compañías canadienses que promueven prácticas sustentables y que fue compartido con los miembros del Grupo para su evaluación; y, por parte de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda de México, la elaboración de un compendio de productos utilizados en proyectos de vivienda para determinar los nuevos productos canadienses que son viables de utilizar en los nuevos proyectos, y el diseño de un sitio de Intranet para el intercambio de información sobre mejores prácticas, productos y servicios en vivienda sustentable,

proyectos piloto de vivienda, tecnologías canadienses y mexicanas, normas y normas y estándares.

Como beneficios en el ámbito financiero se esperan mecanismos y herramientas diseñadas que apoyen los objetivos de vivienda sustentable en la industria de la construcción en México, y que se consolide un mejor entendimiento de ambos países sobre el entorno financiero que permita el desarrollo de áreas específicas de cooperación. Los trabajos realizados se han enfocado al intercambio de información para evaluar las fortalezas y experiencia de ambos países con miras a desarrollar áreas específicas de cooperación.

Queda por formalizar la integración de elementos de vivienda sustentable canadiense en proyectos de construcción mexicanos; continuar identificando compañías canadienses interesadas en participar en estas iniciativas; confirmar la participación de la Sociedad Hipotecaria Federal de México en el Congreso Mundial de la Unión Internacional para el Financiamiento de Vivienda que se celebrará en Vancouver en septiembre de 2006 y que promueva el evento con organizaciones financieras de México y Latinoamérica; identificar oportunidades para ofrecer servicios y consultoría a terceros países y fuentes de financiamiento; así como identificar oportunidades de proyectos concretos de escala comunitaria que den soluciones de vivienda sustentable y rentable.

El Grupo de Trabajo de Ciudades Sustentables es copresidido por la Iniciativa de Ciudades Sustentables del Ministerio de Industria de Canadá y por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México. Está integrado por representantes de la industria, gobierno, instituciones académicas, instituciones financieras y otros interesados con el fin de promover la colaboración entre actores canadienses y mexicanos interesados en temas de energía, manejo de desechos, manejo del agua, turismo, planeación urbana estratégica, sistema de información geográfica, recuperación de suelos, desarrollo económico, transporte y vivienda.

Los objetivos específicos establecidos para este Grupo son facilitar el desarrollo económico sustentable y mejorar la calidad de vida a través de la promoción de la experiencia canadiense en gestión urbana; y definir una metodología de la Iniciativa de

Ciudades Sustentables que se pueda replicar como modelo de sustentabilidad urbana en otras comunidades y ciudades de México.

El Grupo pretende retomar las mejores prácticas canadienses y aplicarlas a las prioridades mexicanas en desarrollo urbano para mejorar la calidad de vida cotidiana y para dar respuesta a la sustentabilidad de las ciudades. Al compartir su experiencia, Canadá construye relaciones que ayudarán a la apertura de nuevos mercados para las tecnologías y servicios urbanos y del sector de medio ambiente, mientras México apoya tales esfuerzos porque reconoce los beneficios económicos, sociales y medioambientales para los ciudadanos. La experiencia canadiense en desarrollo urbano se ha aprovechado en Matamoros y Reynosa, ciudades importantes de la frontera de México con Estados Unidos.

Para la primera ciudad se ha definido un plan de desarrollo de largo plazo del que se espera una mejor coordinación entre las diferentes áreas del Ayuntamiento con objeto de lograr un enfoque integral para el desarrollo sustentable y un uso más eficiente de los recursos públicos. Asimismo, autoridades de la ciudad y la Universidad Laurenciana de Sudbury en Ontario encabezan un equipo para desarrollar la visión y el plan para la rehabilitación de la laguna contaminada La Escondida, ubicada en Reynosa y sus áreas colindantes, que dé lugar a la creación de un área verde pública, la creación de un importante centro cultural, recreativo y reserva ecológica, y un ambiente que proteja la salud de la población (estimada en 800 mil personas en Reynosa) y que provea oportunidades para la recreación, la cultura y el turismo. Tres niveles de gobierno de México han asignado 1.12 millones de dólares canadienses para La Escondida y la inversión canadiense para el proyecto ha sido de 120 mil dólares canadienses.

En cuanto a la segunda ciudad, la consultoría canadiense Golder Associates ha identificado varios temas que requieren atención, tales como las prácticas para el manejo sustentable de residuos, el consumo de energía y el manejo de neumáticos de desecho. Se propuso transformar un tiradero a cielo abierto en una instalación de energía limpia, lo que establecería el escenario para un manejo sustentable de los residuos que pretende ser integral al mejorar la calidad del aire para más de un millón de personas, obtener ingresos adicionales potenciales por la venta de electricidad y créditos de carbono y energía limpia como producto de la transformación de materiales de

desecho, y beneficios sociales, económicos y ambientales gracias a la instalación de un relleno sanitario con funcionalidad de 50 años. Se han completado varios estudios de factibilidad y pruebas de emisiones, y las autoridades de Matamoros y del Estado de Tamaulipas han anunciado la clausura del tiradero y el desarrollo del nuevo relleno sanitario.

Después de poco más de un año de consultas, visitas y discusiones técnicas, se definió la instalación de tecnología canadiense para el saneamiento de agua en 11 comunidades rurales en los alrededores de Reynosa y Matamoros y se está evaluando la factibilidad para generar apoyo y financiamiento para el proyecto que se considera piloto, con miras a expandirse a comunidades adicionales con miras a mejorar las condiciones de salud para aproximadamente 1,500 personas, particularmente niños en edad escolar, y beneficios económicos a familias locales. Se han identificado algunas instituciones del gobierno mexicano como posibles fuentes de financiamiento y se han instrumentado ya 11 proyectos de tratamiento de aguas residuales en comunidades rurales. La inversión combinada canadiense y mexicana en estas iniciativas asciende a un total de 70 mil dólares canadienses.

Otro de los proyectos del Grupo se basa en el aseguramiento del abasto de agua potable a largo plazo para la región baja de la cuenca del Río Bravo, vía la reducción de las fugas en el sistema municipal de agua y de identificar y evaluar fuentes alternativas de agua dulce para la zona. El proyecto implica la construcción de grandes obras de infraestructura, tales como un sistema rehabilitado de distribución de agua, pozos profundos y una planta de desalinización, u otras alternativas para proveer de agua. Dos compañías canadienses están realizando un estudio para determinar la disponibilidad del agua y los requerimientos de infraestructura para los próximos 20 años. La Comisión Nacional del Agua de México y las autoridades locales, así como el Banco Mundial están desarrollando un plan de trabajo para atraer inversión privada en el sector de agua en México. Los socios canadienses asignaron 600 mil dólares canadienses para el proyecto en enero de 2005 mientras la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología del Estado de Tamaulipas, los organismos de agua de Reynosa y Matamoros así como Golder Associates firmaron un acuerdo de cooperación en julio de 2005 bajo el cual los organismos de agua asignarán el equivalente a la cantidad aportada por los

socios canadienses a fin de igualar el financiamiento y completar el trabajo de ingeniería.

Además de éstos y otros proyectos en la zona de Reynosa y Matamoros en el ámbito del desarrollo urbano e infraestructura y desarrollo del turismo, se pretende a futuro identificar oportunidades y definir mecanismos para reproducirlos en otros municipios mexicanos.

El Grupo de Trabajo de Agronegocios fue apoyado por los Ministros de Agricultura de México y Canadá siguiendo la recomendación de una reunión entre los gobiernos y las industrias llevada a cabo a principios de junio de 2005. Aunque a la fecha no se ha confirmado a los co-presidentes, se han considerado como objetivo principal promover el potencial agrícola y comercial de los agronegocios en ambos países, identificando las oportunidades de acceso al mercado y brindando cooperación técnica que fortalezca a las instituciones públicas y privadas que impulsen este tipo de negocios. Asimismo, se han identificado las áreas clave para una mayor colaboración bilateral: impulso a la ganadería, el comercio y la promoción de la inversión; el desarrollo de recursos humanos y el desarrollo agrícola; mecanismos expeditos de cruce de fronteras, seguridad en la calidad de los productos; e intercambio de recursos genéticos.

Este nuevo instrumento en la relación México-Canadá brinda una base más sólida para el diálogo y la cooperación que la Sociedad para la Prosperidad México-Estados Unidos, al menos porque entre los objetivos que persigue se encuentran las mejores prácticas de gobernabilidad y gobiernos al servicio de la sociedad.

Resultan interesantes los proyectos en la frontera entre México y Estados Unidos, quizás un reconocimiento implícito de que dicha frontera, aunque no sea suya, tiene importancia para Canadá porque es parte de la región norteamericana. O bien, sólo un indicativo de que quiere acentuar las diferencias con su frontera con Estados Unidos.

De explorar adecuadamente este marco, la relación entre México y Canadá pudiera alcanzar una solidez y profundidad no despreciable y nunca antes vista en su historia.

5.3 La Asociación de América del Norte: proyecto Ministerial en 1998 ⁶⁴

La idea de fomentar un mayor acercamiento trilateral en América del Norte a nivel ministerial se origina en el encuentro que sostuvo la Secretaría de Relaciones Exteriores de México con la Secretaría de Estado de Estados Unidos y con el ministro de Asuntos Exteriores de Canadá, en el marco de la Cumbre de las Américas celebrada en Santiago de Chile en abril de 1998. En esa ocasión los tres cancilleres reconocieron que el comercio, la cultura, los viajes, los lazos familiares y el ciberespacio transfronterizo habían impulsado un acercamiento cada vez más estrecho entre sus respectivas sociedades. Se propusieron entonces fomentar una mayor comunicación entre ellos mismos, a través de reuniones periódicas para reflexionar sobre la región, que podían ser tanto *ad hoc*, es decir específicamente de los tres cancilleres, como en el marco de otros encuentros en los que coincidieran.⁶⁵

De acuerdo con Salas, los preparativos para lo que sería la primera reunión trilateral a nivel de cancilleres para dar un impulso formal a la iniciativa se iniciaron en 1998. Aunque se convocó a una reunión que tendría lugar en agosto ésta no se realizó. No obstante, los trabajos previos de los equipos de las tres cancillerías avanzaron en la definición de la agenda del primer encuentro de esa naturaleza que se decidió que ocurriera en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York sólo un mes después.

En los trabajos preparatorios a los que se ha hecho referencia fue evidente que había interés por un mecanismo flexible e informal que permitiera potenciar las ventajas de la cooperación trilateral, quedó de manifiesto que existían instancias de cooperación trilateral, tanto gubernamental como académica, del sector privado o de organizaciones no gubernamentales que delineaban el perfil de una asociación norteamericana, pero que carecían de vasos conductores que les permitieran fortalecer sus objetivos. En otras

⁶⁴ Este apartado se basa en gran parte en un artículo publicado por el Embajador Federico Salas, Coordinador de Asesores de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México durante la administración de Ernesto Zedillo, una de las instancias de la Cancillería mexicana menos burocrática y de protocolo y más de contenido de esta dependencia gubernamental. Aunque sustenta información interna que pudiera percibirse como oficialista, se consideró pertinente abordar esta iniciativa porque refleja un temprano intento de considerar, aunque aún informalmente, con mayor seriedad los vínculos trilaterales para consolidar un esquema más profundo y de mayor alcance.

⁶⁵ Federico Salas, "Hacia la construcción de una asociación entre los países de América del Norte", *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 61, Octubre de 2000, pp. 58-59.

palabras, existía *de facto* una asociación trilateral, aunque ésta no estuviera formalmente definida, por lo que las tres Cancillerías deberían constituirse en “facilitadoras” de esquemas trilaterales, sin pretender encasillar a las instancias ya existentes.⁶⁶

En el encuentro de Rosario Green, Madeleine Albright y Lloyd Axworthy en Nueva York se acordó fomentar programas de intercambio académico y profesional como una forma de impulsar el conocimiento mutuo y de promover la reflexión y el análisis de lo trilateral en América del Norte, y se comprometieron a explorar la posibilidad de desarrollar conjuntamente proyectos de cooperación, tanto dentro de la región de América del Norte como hacia terceros países.

Además de ese encuentro, los cancilleres de los tres países se reunieron también en dos ocasiones más en el contexto de la Asamblea General de Naciones Unidas, en septiembre de 1999 y del 2000, así como en Santa Fé, Nuevo México en agosto del 2000. En todas estas reuniones intercambiaron puntos de vista sobre temas relacionados con la situación internacional en su conjunto.

El 15 de febrero de 1999 México y Estados Unidos suscribieron en la ciudad de Mérida, Yucatán, un Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo, con una vigencia de 3 años, cuyo objetivo queda señalado en su artículo 1: fortalecer las relaciones entre las partes en las áreas de cooperación internacional para el desarrollo.⁶⁷

Habiendo reconocido la eficacia de la cooperación internacional como mecanismo de concertación y diálogo político, las partes se propusieron: 1) promover y facilitar relaciones más estrechas entre las respectivas entidades nacionales, regionales y locales involucradas en la cooperación internacional para el desarrollo; 2) compartir información respecto a las actividades de cooperación internacional en curso y a las programadas, e identificar oportunidades para emprender esfuerzos conjuntos relacionados con el diseño, ejecución y evaluación de la cooperación internacional para el desarrollo, e 3) impartir capacitación de corta duración mediante la participación de

⁶⁶ *Ibidem*, p. 60.

⁶⁷ Documento en www.sre.gob.mx, consultado el 16 de noviembre de 2004.

personas de países de la región en curso y programas en instituciones técnicas en México y los Estados Unidos, bajo el esquema de costos compartidos (Artículo 4).

Asimismo, considerando que la Segunda Cumbre de las Américas celebrada en Santiago de Chile en abril de 1998 adoptó una Declaración de Principios y presentó su Plan de Acción a las agencias internacionales y organismos nacionales responsables de la cooperación internacional para que apoyaran la elaboración y ejecución de programas y proyectos que se derivaran del Plan de Acción, también se propusieron trabajar conjuntamente y con otros países del hemisferio en materia de cooperación internacional para el desarrollo para lograr los objetivos de dicha Declaración y Plan de Acción. Para ello podrían colaborar en actividades bilaterales, trilaterales o multilaterales en las cuales estén en condición de proporcionar apoyo conjunto a terceros países para llevar a la práctica los objetivos del Memorándum de Entendimiento, especialmente en las áreas de desarrollo sustentable y manejo integral de recursos naturales, salud, educación, combate a la pobreza e integración económica. A este respecto las Partes acordaron otorgar el mayor respaldo posible a las acciones de reconstrucción y transformación de los países de Centroamérica afectados por desastres naturales en el pasado reciente (Artículo 5).

Aunque se estipuló que cada una de las Partes designaría a un representante para reunirse periódicamente para revisar el progreso alcanzado en la puesta en práctica de los proyectos o actividades derivadas del Memorándum en cuestión, su corto tiempo de vigencia (no consta que se haya renovado) y la falta de información (de hecho ni siquiera se sujetó a ratificación en México y por ello no fue publicado en el Diario Oficial) no permite hacer una evaluación de este instrumento a cargo del Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI) y de la Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional (USAID).

Según Salas, en su segunda reunión en Nueva York, 1999, los Cancilleres suscribieron una Declaración Marco que subrayó la importancia de construir sobre las bases existentes de los flujos de cooperación trilateral entre las comunidades, los gobiernos (locales y nacionales), las empresas, y las universidades e instituciones culturales de América del Norte, fomentando un enfoque cooperativo, si bien se apoyarían y fomentarían nuevos esfuerzos de cooperación respetuosos de la soberanía de cada

nación, pero conscientes de los lazos que ya vinculaban a los tres países. En el documento se identificaron problemas comunes como la degradación ambiental, el cambio climático, la delincuencia organizada y el narcotráfico, cuya solución requería de enfoques comunes y un diálogo constante que establecieran confianza, fomentaran la cooperación y acrecentaran la seguridad ciudadana.

Además, se discutieron esquemas para integrar a grupos de mujeres en temas de la nueva relación trilateral, para promover la cooperación en materia ambiental, y para desarrollar corredores de transporte en América del Norte. Los tres ministros se comprometieron a buscar un espacio en sus agendas para llevar a cabo un encuentro exclusivamente dedicado a la iniciativa trilateral. Este ocurrió en el verano del 2000 en Santa Fe, Nuevo México, y su principal aspecto fue la determinación de continuar desarrollando una visión de América del Norte de acuerdo con los objetivos de la Declaración Marco, conforme a la necesidad de expandir las redes de contacto entre sus gobiernos y sociedades y de explorar cómo se pueden beneficiar más de su creciente relación trilateral.

Coincidiendo en parte con Salas, posiblemente su mayor logro haya sido legitimar la idea de una concertación trilateral en rubros que no se limitan a lo económico-comercial a fin de coadyuvar a fomentar los nexos trilaterales existentes, aunque por supuesto quedaba y está aún pendiente realizar una reflexión más profunda sobre la integración de América del Norte.

Y digo en parte porque él ya hablaba de viabilidad, y no sólo de legitimidad, así como por el hecho de que la iniciativa vio su fin con la salida de los tres cancilleres a finales del 2000 y de que elevar el nivel de la iniciativa al de los presidentes para conseguir el respaldo político necesario para que ese componente de viabilidad se afianzara, tomaría un poco más de tiempo.

En opinión de Alfonso de María y Campos y Alberto Fierro Garza, el mecanismo cumplió con el objetivo de mejorar la comunicación y el diálogo político trilateral, con la convicción de que los retos que los tres países enfrentaban requerían una evaluación regular, y que el diálogo permanente de alto nivel de los tres ministros coadyuvaría a profundizar y ampliar la interacción existente entre las naciones de América del Norte.

Además, fue de relevancia por buscar trascender los aspectos eminentemente comerciales y desarrollar una incipiente cooperación trilateral en otros temas, así como dar paso a iniciativas para fomentar una identidad norteamericana.⁶⁸

Además, como en su momento lo hizo como Ministro de Asuntos Exteriores en el marco de la Asociación de América del Norte durante el periodo 1998-2000, Lloyd Axworthy como Director del Liu Centre for the Study of Global Issues en la University of British Columbia continúa promoviendo la cooperación trilateral entre Canadá y sus contrapartes norteamericanas.⁶⁹

5.4 La reunión de Líderes de América del Norte al amparo de la Cumbre de las Américas

En la visita de Estado del Presidente Fox a Canadá, la única en el marco de la Cumbre de las Américas que tuvo lugar en abril de 2001 en Québec, los mandatarios de ambos países suscribieron una declaración política con el propósito de fortalecer los mecanismos de cooperación entre las respectivas industrias energéticas, estudiar la posible expansión del Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales, y ampliar la colaboración en materia de recursos naturales y desarrollo de recursos humanos, para lo cual se firmaron tres cartas de intención complementarias.

Además del componente bilateral y hemisférico de la visita, al concluir la Cumbre de las Américas⁷⁰ se realizó la primera reunión trilateral de los líderes de América del Norte, aunque no del todo afortunada.

Los líderes manifestaron en una Declaración Conjunta su compromiso de continuar impulsando el TLCAN hasta su plena instrumentación y afirmaron que, derivado de

⁶⁸ Alfonso de María y Campos y Alberto Fierro Garza, *op. cit.*, pp. 116-117.

⁶⁹ Stacey Wilson-Forsberg, *Overcoming Obstacles on the Road to North American Integration: A View from Canada*, Policy Paper, Canadian Foundation for the Américas (FOCAL), Ottawa, Canada, November 2001, p. 7.

⁷⁰ Que por lo menos se puede calificar de agitada ya que tuvo lugar en medio de violentas manifestaciones, en ella se presentó un primer anteproyecto de acuerdo comercial, se ratificó la Carta Democrática Interamericana, y se renovaron los compromisos adoptados 7 años antes en Miami. Además, Estados Unidos, apoyado por Chile, intentó en vano adelantar la fecha límite. Se determinó que las negociaciones concluirían el 31 de enero de 2005 y que el acuerdo entraría en vigor el 1 de enero de 2006, una vez ratificado por todos los parlamentos.

dicho tratado, se construirá un sentido de comunidad y se asegurará que sus beneficios alcancen a todas las regiones y sectores sociales de los tres países. Se constituyó un Grupo de Trabajo trilateral en materia de energía, a fin de lograr un enfoque norteamericano en ese ámbito, y se planteó el interés por explorar las potencialidades para fortalecer la asociación norteamericana.⁷¹

At a trilateral meeting at the margins of the Quebec City Summit of the Americas in April 2001, the three North American leaders **instructed** their governments to: “*review the trends, challenges, and opportunities facing North America at the dawn of a new century, and examine options to further strengthen the North American partnership*”.⁷²

No puede perderse de vista que la propuesta de Fox desde que era presidente electo de llevar más allá la asociación comercial de Estados Unidos, Canadá y México, llamada por él TLCAN-Plus,⁷³ despertó interés tanto de parte de los gobiernos como en actores no gubernamentales de los tres países, especialmente en Canadá y México, por abordar el asunto cuyo debate ha sido sostenido por los planteamientos elaborados en algunos centros de pensamiento de vanguardia.

Pero a la propuesta mexicana en Québec de organizar un encuentro de expertos de los tres países que discutiera sobre el futuro de la región y ofreciera recomendaciones al respecto y a la sugerencia también mexicana de establecer algún tipo de mecanismo *pro-tém-pore* de coordinación de una estrategia norteamericana por parte de los gobiernos, correspondió el silencio de Estados Unidos y la insistencia de Canadá de que la mejor manera de lograr una comunidad regional era, por lo pronto, mediante el fortalecimiento de las tres relaciones bilaterales y la plena instrumentación del TLCAN.⁷⁴

A pesar de esta respuesta de Canadá y de la ambigua acogida de la idea de Fox del TLCAN-Plus en algunos de los círculos gubernamentales canadienses meses antes, es

⁷¹ Alfonso de María y Campos y Alberto Fierro Garza, *op. cit.*, pp. 110-111, 117.

⁷² Citado en Stacey Wilson-Forsberg, *North American Integration: Back to the Basics*, Policy Paper, Canadian Foundation for the Americas (FOCAL), Ottawa, Canada, August 2002, p. 2. Cursivas en el original y más las negritas.

⁷³ Una denominación incorrecta porque para muchos especialistas en Relaciones Internacionales y en Comercio Internacional esto no significa otra cosa sino la ampliación del área de libre comercio de América del Norte a otros países del Hemisferio Occidental, aunque él se refiriera a la creación de un espacio regional norteamericano de libre circulación de personas y mercancías.

⁷⁴ Alfonso de María y Campos y Alberto Fierro Garza, *op. cit.*, No. 66, Marzo-Junio 2002, p. 117.

justo señalar, que el gobierno canadiense fue el que más se tomó al pie de la letra la orden de revisar las tendencias, retos y oportunidades que enfrenta América del Norte y por tanto el que más mecanismos inició para la revisión sistemática del tema. Tal es el caso de la Comisión sobre Asuntos Exteriores del Parlamento que realizó consultas a lo largo y ancho de Canadá, además de viajar a México y Estados Unidos a fin de obtener una radiografía sobre dicha cuestión entre parlamentarios, empresarios e intelectuales, así como otros trabajos.⁷⁵

Mientras que Canadá se decantó por una investigación dirigida por entidades gubernamentales como el vehículo principal de información e ideas para dar seguimiento a la reunión trilateral de Québec, Estados Unidos, que cuenta con diversos *think tanks* e institutos privados en los cuales confiar, continuó manejando sus relaciones como antes.⁷⁶ No obstante, los actores no gubernamentales en Washington han abordado la cuestión con vigor. La Brookings Institution, el Inter-American Dialogue, y el Centre for Strategic and International Studies están llevando a cabo interesantes análisis e investigaciones. Fuera de Washington, algunos académicos – quizás el más conocido sea Robert A. Pastor- están impulsando ideas, planes y estrategias. En los círculos oficiales en Washington, sin embargo, no parece haber un interés de peso por la integración norteamericana, y prueba de ello es que no existe un grupo de estudio o un mandato inter-agencia a cargo de generar una posición

⁷⁵ Véase Cámara de los Comunes de Canadá, *Socios en América del Norte. Promover las Relaciones de Canadá con Estados Unidos y México. Informe del Comité Permanente de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional*, Diciembre de 2002, 324 pp., Respuesta del Gobierno de Canadá a dicho Informe, y más recientemente Standing Senate Committee on Foreign Affairs, *Mexico: Canada's other NAFTA Partner, Report*, March 2004, Ontario, Canada, 29 pp.

⁷⁶ Ello tampoco era de extrañar si se consideran diversos factores. Además de la preferencia de Estados Unidos por las relaciones bilaterales al abordar su política exterior, está la errónea denominación de la propuesta de Fox que fue “vendida” equivocadamente al asimilarla directamente a la Unión Europea, demostrando, o al menos dando a entender, no sólo la falta de conocimiento, de él y de aquellos que le elaboraron la propuesta, sobre el trabajo previo de diversos especialistas en el tema, sino también su carencia de tacto ante el tema de la política social tanto en Estados Unidos como sobre la que se desarrolla dentro de la Unión Europea y que tomó muchos años poner en práctica. En asuntos y relaciones tan complejos es más apreciada la diplomacia que la franqueza. Además, al promoverla, se fue concentrando cada vez más en lo que hubiera podido servir como un paso estratégico en la construcción de una comunidad de América del Norte, un acuerdo migratorio bilateral, exacerbando las reticencias ya existentes y reforzando las imágenes negativas de México en la sociedad estadounidense. Sobre las equivocaciones en los supuestos, estrategia y tácticas de Vicente Fox y Jorge Castañeda al tratar de impulsar una mayor integración en América del Norte, los cuales incluyen algunas de las observaciones anteriores y otras, véase Pamela K. Starr y David R. Ayón, “El interludio Castañeda y el sueño de América del Norte”, en Rafael Fernández de Castro (coord.), *México en el mundo. En la Frontera del Imperio*, Ariel, México, 2003, pp. 121-235. Cabe apuntar que dichos autores aclaran que no se puede concluir que esta experiencia anule la viabilidad de la profundización de la integración en América del Norte ya que ello dependerá del desarrollo de nuevas estrategias y tácticas que anticipen y salven obstáculos.

gubernamental oficial de Estados Unidos que incluyera el diseño de sus intereses afectados o no por la creciente integración norteamericana. El Congreso tampoco ha mostrado demasiado interés. El país no muestra atención a las discusiones sobre el futuro de América del Norte porque le falta el incentivo de promover efectivamente sus intereses a través de ella en los asuntos y tiempos elegidos, además de la voluntad política para hacerlo.⁷⁷

Como acertadamente ya diría Stacey Wilson-Forsberg en 2002, algunos retos de política nacional tales como la seguridad y la energía requerirán una asociación con sus vecinos norteamericanos, y eso haría que América del Norte encontrara eco en Washington, pero a diferencia de lo que pronosticaba, sí sería Estados Unidos el que iniciara una agenda norteamericana, haciendo cambiar la situación prevaleciente, aunque no precisamente desde un ángulo constructivo para los tres socios como veremos más adelante.

Buena parte de la reflexión de la opinión pública canadiense que se plantea los pros y los contras de una mayor interdependencia regional se refiere a la relación canadiense con Estados Unidos, si bien el componente mexicano no ha dejado de estar presente. Desde el 11 de septiembre de 2001, la discusión se ha centrado en cuestiones de seguridad, en particular en torno al manejo de la frontera y a la creación de un posible “perímetro de seguridad norteamericano”,⁷⁸ y no ha tenido como foco central el asunto migratorio que sí es prioritario en la agenda mexicana.

En las discusiones en algunas universidades y *think tanks* canadienses con la participación de académicos, empresarios y funcionarios públicos de los tres países, la parte mexicana ha insistido en la necesidad de considerar la creación de nuevas

⁷⁷ Stacey Wilson-Forsberg, *North American Integration: Back to...*, pp. 6-7.

⁷⁸ Ejemplos de ello son la publicación de *Borders Matter. Homeland Security and the Search for North America*, Fernwood Publishing, Halifax, 2004, de Daniel Drache; Edna Keeble, “Immigration, civil liberties, and national/homeland security”, *International Journal*, Vol. LX, No. 2, Spring 2005, pp. 359-372; Dwight N. Mason, “The Canadian-American North American defence alliance in 2005”, *International Journal*, Vol. LX, No. 2, Spring 2005, pp. 385-396; James D. Phillips, “Improving border management”, *International Journal*, Vol. LX, No. 2, Spring 2005, pp. 407-415; Peter Andreas, “The Mexicanization of the US-Canada border. Asymmetric interdependence in a changing security context”, *International Journal*, Vol. LX, No. 2, Spring 2005, pp. 449-462; John Manley, “The future of North America. Seeking a roadmap”, *International Journal*, Vol. LX, No. 2, Spring 2005, pp. 497-508; y Stephen Handelman, “Whose border is it, anyway? Rethinking North America’s defences, from smart borders to smart missiles”, *International Journal*, Vol. LVIII, No. 3, Summer 2003, pp. 455-464.

instituciones trilaterales en tanto que la canadiense ha debatido sobre los diversos escenarios de acercamiento y mayor interdependencia con Estados Unidos, en los cuales el factor México es una variable más.⁷⁹

Aunque fue el presidente mexicano quien ha dado una de las voces más públicas a la idea de la profundización de la integración norteamericana ya que esa visión era un componente crucial de su plan de gobierno, estuvo mal orientada, en México y fuera.

Fox intentó poner en funcionamiento una estructura flexible que impulsara la idea del trilateralismo. Confió a Andrés Rozental, un anterior Embajador con cercana relación personal con el Canciller Jorge Castañeda, para apuntalar los esfuerzos mexicanos en esa dirección. Rozental se rodeó de intelectuales de universidades privadas en su mayor parte, y ha sido pieza fundamental en la formación de vínculos entre el Consejo Mexicano para Asuntos Internacionales y entidades tales como la Ottawa's Policy Research Initiative y la Brookings Institution de Washington.⁸⁰

Hasta mediados del 2002 las discusiones se habían limitado a algunos funcionarios gubernamentales y a selectos *think tanks*, gente de negocios y a la academia. La integración de América del Norte no ha tenido una campaña enfocada, la cual no ha sido organizada y no ha tocado a políticos relevantes en Ottawa, Washington y la Ciudad de México. Las sociedades de América del Norte necesitan estar mejor educadas para asegurar que cualquier futura discusión en el tema sea informada y relevante.⁸¹

5.5 La Sociedad para la Prosperidad México-Estados Unidos

La Sociedad para la Prosperidad México-Estados Unidos fue lanzada el 7 de septiembre de 2001 por los presidentes Vicente Fox y George W. Bush para fortalecer los lazos bilaterales y promover el crecimiento económico y un mejor nivel de vida para los

⁷⁹ Alfonso de María y Campos y Alberto Fierro Garza, *op. cit.*, p. 119.

⁸⁰ Uno de los libros especializados en el tema, fruto de dichos vínculos, es el editado por Peter Hakim y Robert E., titulado *The Future of North American Integration. Beyond NAFTA*, publicado en el 2002 por Brookings Institution Press. En el mismo, Rozental tiene una colaboración, si bien la mayoría de su trabajo de investigación publicado se concentra en las relaciones México-Estados Unidos, más que en las relaciones trilaterales.

⁸¹ Stacey Wilson-Forsberg, *North American Integration: Back to ...*, p. 7.

ciudadanos de ambas naciones. En el marco de esta iniciativa, los dos países promueven una mayor integración económica a través de alianzas público-privadas, en las cuales los gobiernos actúan como facilitadores para potenciar los recursos, experiencias y compromisos del sector privado para crear empleos en las regiones menos desarrolladas de México y continuar construyendo sobre la única e inconfundible relación que existe entre Estados Unidos y México para que ambos gocen de una mayor prosperidad y seguridad.⁸²

Fue concebida como un esfuerzo compartido para crear una agenda de cooperación que permitiera desencadenar el potencial económico de todos los ciudadanos de la región, haciendo extensivos los beneficios del libre comercio y la inversión, para que cada uno pudiera contribuir plenamente a cerrar la brecha económica que existe entre y al interior de México y Estados Unidos.

Estuvo basada en las conversaciones que mantuvieron a mediados de febrero de ese año Fox y Bush en Guanajuato, relativas entre otras cosas, a tratar algunas de las causas de la migración, por lo que acordaron formar una alianza público privada, apuntalada por los coordinadores de mayor nivel de ambos lados,⁸³ que estimulara el crecimiento del sector privado en México, particularmente en las regiones donde se ha retrasado el desarrollo económico.

En diciembre de 2001 y febrero de 2002, se celebraron seminarios en Mérida y Washington, con la participación de líderes empresariales, académicos y funcionarios públicos de alto nivel para definir las áreas temáticas y los proyectos concretos que podrían integrarse en la Sociedad.

Fue en marzo de 2002 cuando los Presidentes Fox y Bush presentan oficialmente el Plan de Acción de la Sociedad para la Prosperidad, al finalizar la Conferencia de Naciones

⁸² <http://www.p4pworks.org>, última modificación: 11 de febrero de 2005.

⁸³ Los primeros representantes de la Sociedad para la Prosperidad fueron: Agustín Carstens, Secretario Adjunto de Finanzas y Crédito Público de México; Kenneth Dam, Secretario Adjunto del Tesoro de Estados Unidos; Miguel Hakim, Subsecretario de Asuntos Exteriores de México; Alan Larson, Subsecretario de Estado de Estados Unidos, y Eduardo Sojo, Jefe de la Oficina de la Presidencia de México para Políticas Públicas.

Unidas sobre el Financiamiento para el Desarrollo, en Monterrey. En el Plan presentado se definen la visión, misión y objetivos de la Sociedad, así como proyectos concretos.⁸⁴

En su declaración conjunta los presidentes de México y Estados Unidos, además de referirse al terrorismo, su cooperación en materia judicial y contra el crimen organizado, pusieron de relieve la importancia de la relación bilateral como socios y vecinos. Aludieron a la migración como uno de los principales vínculos que los unen, y a su primera reunión con los cargos que ostentan en la que compartieron su visión de promover que todo ciudadano sea capaz de desplegar su potencial económico de forma tal que contribuya cabalmente a acortar las distancias económicas al interior y entre ambas sociedades. Recordaron que para contribuir a instrumentar tal visión se lanzó la iniciativa de la Sociedad para la Prosperidad, orientada a canalizar recursos privados para crear empleos y promover el desarrollo en las áreas con mayores rezagos de México para que sus ciudadanos no se vean impulsados a abandonar sus hogares por falta de empleo u oportunidades.

El Plan de Acción fue presentado como un proyecto que incluía iniciativas concretas en las áreas de vivienda, agricultura, infraestructura, remesas, comunicaciones, financiamiento para el desarrollo y tecnologías de la información. Por ejemplo: a) reducir los costos en el envío de remesas de mexicanos y mexicano-estadounidenses residentes en los Estados Unidos a sus poblaciones de origen, de forma tal que sus familias reciban una mayor proporción de sus salarios; b) incrementar el acceso a capitales para los empresarios mexicanos, a fin de que puedan establecer empresas y crear más y mejores empleos; e c) incrementar las inversiones en vivienda y crear un mercado secundario de hipotecas, de forma tal que más mexicanos adquieran vivienda propia.

Se reconoce que la consecución de estas metas requiere de un esfuerzo prolongado y de un seguimiento puntual de la instrumentación de las acciones programadas, por lo que se reiteró el compromiso con la agenda acordada y con el diálogo en los meses y años por venir.

⁸⁴ Véase *Partnership for Prosperity. Report to President Vicente Fox and President George W. Bush*, Monterrey, Mexico, March 22, 2002, 13 pp. Páginas web consultadas además de la correspondiente a la Iniciativa, <http://p4pworks.org>, <http://www.state.gov> y <http://www.presidencia.gob.mx>

El Plan de Acción se organizó en torno a 5 objetivos-guía: ampliar el acceso al capital; transferencia de tecnología y mejora de procesos; desarrollo de capacidad instalada para el futuro; vincular instituciones con metas comunes; y nuevas inversiones/proyectos piloto.

La ampliación del acceso al capital en México es caracterizada como el elemento más crítico para promover el crecimiento ya que la inversión extranjera directa captada por México durante la segunda mitad de la década de los noventa fue dirigida sólo a 9 estados, la mayoría en la frontera norte, y al Distrito Federal, mientras que sólo el 5% fue captado entre los 22 estados restantes. La meta es eliminar los obstáculos que impiden que el capital fluya libremente a todos los rincones del país, particularmente a las regiones menos desarrolladas, para mejorar el acceso de empresarios y campesinos mexicanos a fuentes de capital más competitivas, ampliando el abanico de opciones de financiamiento disponibles; así como familiarizar a los ciudadanos con el sistema financiero para que lo utilicen más y dotar a la población con las herramientas necesarias para aprovechar las nuevas oportunidades.

Sobre la transferencia de tecnología y mejora de procesos, se pretende ampliar el acceso a la información y al conocimiento técnico creando nuevas oportunidades para compartir ideas y mejores procesos, y al ampliar el acceso a la tecnología en los sectores público y privado. Se busca ayudar a las empresas mexicanas -en particular a las PYME-, a identificar nuevas oportunidades de negocios que deriven en la creación de empleos y, finalmente, en el desarrollo de comunidades marginadas en México, desarrollando nuevas vías para facilitar el intercambio de información entre líderes empresariales y representantes del gobierno de ambas naciones.

En cuanto al tercer objetivo, se pretende promover inversiones en infraestructura física y capital humano, creando incentivos para estimular la participación del sector privado, tales como seguros de mayor cobertura para proyectos de infraestructura privados de gran escala, reducción de costos al compartir información y al armonizar la actividad económica, así como facilitar el intercambio de innovaciones.

En cuanto al cuarto objetivo, se reconocen los beneficios de mejorar la coordinación entre instituciones con metas similares. Con base en la experiencia de intercambio de información en el proceso de creación de la Sociedad se identificaron algunas áreas en donde la coordinación podría mejorar la prestación de servicios e incrementar la efectividad de determinados programas.

Sobre las nuevas áreas de oportunidad y proyectos que podrían ejecutarse relativamente rápido y cuya concreción permitiría comprobar la efectividad de la Sociedad para poner en marcha sus estrategias generales, se aclara que requerirán de acceso a capital, transferencia de tecnología para mejores procesos y asistencia técnica, así como inversión en infraestructura, y que de ser exitosos, podrían reproducirse en todo México.

En noviembre de 2002, se presenta, en el marco de la Reunión Binacional México-Estados Unidos, el primer informe de avances de la Sociedad para la Prosperidad.⁸⁵ Se anuncian los nuevos proyectos, buscando una mayor participación del sector privado e incrementar el acceso al capital para las pequeñas y medianas empresas.

En el balance que los grupos gubernamentales presentan a los Presidentes, aplican 4 variables para medir los resultados: desempeño, productividad, participación privada, y velocidad. En cuanto al primero, se reconoce que algunos proyectos no han tenido el progreso que deberían haber mostrado, si bien la energía y el compromiso que requiere la Sociedad ha sido mantenido; sobre el segundo se afirma que aunque se han completado proyectos y se ha acordado emplear recursos del sector privado para promover objetivos comunes, aún falta evaluar el impacto de proyectos específicos en términos de productividad.

Sobre la participación privada, se esperaba expandir no sólo su número en el primer semestre de 2003, sino también en lo que toca a la mayor cantidad de proyectos en los que estén involucrados. La variable velocidad se refiere al recuento general de lo que han hecho en los 14 meses: el lanzamiento de la Sociedad, organización de dos conferencias, elaboración de un plan de acción, e instrumentación de varios proyectos.

⁸⁵ *Partnership for Prosperity. Report to President Vicente Fox and President George W. Bush*, November 25, 2002, 13 pp.

El primer Taller Empresarial de la Sociedad para la Prosperidad llevado a cabo los días 9 y 10 de junio de 2003 en San Francisco se define como el nacimiento de una nueva etapa de la Sociedad ya que en él se logra la suscripción de diversos acuerdos entre los gobiernos, empresarios e instituciones académicas para impulsar el desarrollo económico y científico de México, además de que cuenta con una extensa participación de todos esos actores.

El énfasis de la reunión fue fundamentalmente empresarial y de negocios, pero no dejó de lado los aspectos de responsabilidad social de las empresas, medio ambiente y desarrollo comunitario. Observadores del Consulado General de México en San Francisco pendientes de la dinámica organizativa del evento y en contacto directo con las diferentes dependencias gubernamentales, empresariales y académicas de los dos países, evaluaron la trascendencia del Encuentro Binacional de inédita ya que por primera vez se hacía una reunión con proyectos de inversión factibles y viables, alrededor de 34. En el Taller el jefe de la Oficina de la Presidencia de México para Políticas Públicas, Eduardo Sojo, destacó que por primera vez los institutos para la competitividad de los dos países se reunían con el fin común de impulsar el desarrollo económico de México e impulsar a ambos países como región en el mercado global.⁸⁶

Los gobiernos de ambos países firmaron un acuerdo que permitirá a la Overseas Private Investment Corporation (OPIC) ofrecer apoyos a proyectos de inversión del sector privado en México, principalmente en las áreas de educación, infraestructura estatal, municipal y medio ambiente. El acuerdo permitirá que la agencia respalde financieramente por un total de hasta 250 millones de dólares a aquellas empresas que quieran invertir en México, incrementando con ello sus servicios de seguro de inversiones y apoyo financiero.

La U.S. Small Business Administration (SBA), la Secretaría de Economía y Nacional Financiera (NAFIN) firmaron un acuerdo mediante el cual se canalizará por parte del organismo estadounidense experiencia y recursos económicos a los emprendedores medianos y pequeños de México con capacidad para exportar, impulsando con ello vínculos sociales más fuertes.

⁸⁶ “Grandes expectativas ha despertado el Encuentro Binacional “Sociedad para la Prosperidad”, *El Economista*, 9 de junio de 2003

La U.S. Trade and Development Agency (USTDA), en colaboración con Nacional Financiera (NAFIN) y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), comprometió apoyos por 1.4 millones de dólares para financiar estudios de factibilidad en proyectos de infraestructura en México.

El CONACYT firmó seis acuerdos de cooperación con instituciones académicas y centros de investigación estadounidenses a fin de otorgar becas a estudiantes mexicanos, promover el intercambio de profesores e investigadores y colaborar en programas de investigación conjunta.

El U.S. Council on Competitiveness y el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) acordaron compartir experiencias y recursos para llevar a cabo proyectos de manera conjunta en materia de competitividad y desarrollo económico regional.

La USTDA anunció planes para apoyar la realización de estudios de factibilidad y asistencia para proyectos de infraestructura en México, incluyendo la expansión del aeropuerto de Ciudad Obregón, la arquitectura de sistemas de transportación inteligente y el apoyo a la Comisión Federal de Competencia en México. Asimismo, Donald Evans, Secretario de Comercio estadounidense, que visitó una de las empresas que participan en el Taller, declaró que México y Estados Unidos comparten la responsabilidad de demostrar al mundo que el libre comercio puede beneficiar a cada uno de sus ciudadanos, y aseguró también que la frontera entre Estados Unidos y México "tiende a desaparecer" con base en la confianza y la amistad, "hay asuntos de seguridad que tenemos que considerar, pero la frontera está cada vez más unida en la medida que compartimos la integración de ideas", comentó.⁸⁷

Más recientemente la Sociedad ha sido definida como un nuevo modelo de cooperación entre ambos países que abre una nueva ventana de oportunidades en la relación bilateral, e incluso como un modelo para una mayor cooperación en el hemisferio, que abarca temas como el desarrollo de cadenas productivas, negocios agrícolas, comercio electrónico, tecnologías de información y remesas, y que está apoyando la

⁸⁷ "Firman Estados Unidos y México 15 acuerdos para impulsar el desarrollo", *El Economista*, 11 de Junio de 2003.

responsabilidad social corporativa, al haber establecido el Reconocimiento a la Responsabilidad para la Prosperidad en junio de 2003.⁸⁸

En noviembre de 2003, durante la reunión de la Comisión México-Estados Unidos en Washington, la Sociedad presentó un informe con los logros de 2003.⁸⁹ Además de los resultados del Taller de San Francisco y del lanzamiento del reconocimiento Responsabilidad para la Prosperidad, se mencionaron otros:

- El U.S. Federal Reserve System y el Banco de México (BANXICO) desarrollaron el Fed Automated Clearing House International Mexico Service / Sistema de Transferencia Electrónica de Fondos Internacionales (TEFI), una cámara de compensación automatizada que permite reducir el tiempo y el costo de las transacciones financieras transfronterizas.
- Instituciones financieras de Estados Unidos y México ampliaron los programas para que los migrantes mexicanos que viven en Estados Unidos puedan enviar remesas a precios competitivos y de manera segura, a través de la oferta de nuevos productos financieros y de la incorporación de más usuarios al sistema financiero formal.
- En el marco de un acuerdo de cooperación entre la USAID y El Banco Nacional de Obras Públicas (BANOBRAS), se canalizaron 500,000 dólares para diseñar, con el apoyo de la empresa consultora estadounidense Evenson Dodge, modelos de financiamiento innovadores que permitan a los gobiernos municipales mexicanos obtener recursos a través de la emisión de bonos.
- El U.S. Peace Corps y el CONACYT firmaron un acuerdo para desarrollar un programa de colaboración en México enfocado a prestar apoyo especializado

⁸⁸ El Reconocimiento Binacional a la Responsabilidad para la Prosperidad “Good Partner”, busca reconocer el importante papel que desempeñan las empresas, asociaciones empresariales e instituciones académicas, de EE.UU. y México que contribuyen a materializar la visión de la Sociedad para la Prosperidad: *potenciar los recursos y experiencias del sector privado para impulsar el desarrollo económico y social de los ciudadanos mexicanos, particularmente, en aquellas regiones en las que el desarrollo económico se ha estancado*. Este Reconocimiento honra los esfuerzos ejemplares realizados por las empresas, asociaciones empresariales, e instituciones académicas, pequeñas o grandes, establecidas en México o en Estados Unidos, que fomenten el desarrollo de sus empleados y sus familias; contribuyan al desarrollo sostenido a través de la generación de empleos; o promuevan el desarrollo comunitario. Las cursivas son mías.

⁸⁹ Informe de la Sociedad para la Prosperidad a los Presidentes George W. Bush y Vicente Fox, November 2003, en <http://www.p4pworks.org>, y resumen de la página, última modificación: 27 de Julio de 2005.

para el desarrollo de negocios, capacitación y transferencia de tecnología. El programa se centraría en el abastecimiento de voluntarios cualificados para trabajar en áreas tales como la tecnología de información y desarrollo de las pequeñas y medianas empresas.

En la Cumbre Extraordinaria de las Américas celebrada en enero de 2004 también se reunieron los mandatarios de México, Estados Unidos y Canadá, coincidiendo una vez más en la necesidad de reforzar el aspecto comercial de la asociación trilateral y el trabajo de las comisiones del TLCAN en materia laboral y de medio ambiente, así como en aprovechar las ventajas inherentes a la instrumentación de fronteras inteligentes, basadas en nuevas tecnologías, para garantizar el fácil tránsito de mercancías y personas. El Presidente Fox hizo énfasis en la importancia de avanzar hacia la Comunidad de América del Norte, a propósito de lo cual distribuyó un documento con su propuesta para lograr una mayor convergencia.⁹⁰

En ese mismo mes, el gobierno de Estados Unidos anunció una elevación de aranceles para un grupo de productos elaborados con acero, excepto para sus dos vecinos: México y Canadá, en reconocimiento al lugar preponderante que ambos ocupan en sus relaciones exteriores. Las empresas privadas de los países del TLCAN han entablado pláticas acerca de cómo desarrollar la estructura de una comunidad acerera norteamericana, y sobre cómo mejorar la integración de esa industria.⁹¹

El gobierno de Canadá manifestó en Monterrey su deseo de participar, con carácter de observador, en las siguientes reuniones del Programa Sociedad para la Prosperidad y del

⁹⁰ Alfonso de María y Campos y Alberto Fierro Garza, *op. cit.*, p. 118. En ocasión de una Cumbre Extraordinaria de las Américas en Monterrey, Fox promovería una vez más su propuesta, denominada Iniciativa de Norteamérica o genuina comunidad de América del Norte, enfatizando el avance en una “política energética y de seguridad”, así como en el establecimiento de “sistemas totalmente homogéneos en materia de seguridad alimenticia y sanidad animal”. Fox precisó que la Iniciativa de Norteamérica era su prioridad número uno en las conversaciones con sus homólogos canadiense y estadounidense, véase “Promueve Fox más integración con Estados Unidos y Canadá”, *La Jornada*, 12 de enero de 2004.

⁹¹ “El NAFTA plus, tema pendiente”, *El Economista*, Lunes 5 de enero de 2004. En octubre de 2003, con el auspicio de la Comisión de Libre Comercio del NAFTA, los funcionarios comerciales decidieron iniciar un estudio para determinar si la armonización de los aranceles para las naciones más favorecidas entre los asociados del NAFTA podía alentar aún más el comercio mediante la reducción de los costos relacionados con las transacciones de exportación. Dicha Comisión anunció la creación del comité Comercial del Acero en América del Norte para alentar una creciente cooperación entre las industrias de los asociados en temas relacionados con la política internacional sobre el acero. Información ofrecida por la Oficina del Representante de Comercio de Estados Unidos, 10 de octubre de 2003, <http://usinfo.state.gov/espanol>

Plan Puebla-Panamá.⁹² Al respecto, el Canciller mexicano Derbez mencionó en Washington, más de un año después, que había ido a Canadá poco antes de esa visita a Estados Unidos y que había extendido la invitación en el círculo gubernamental para enviar observadores del sector privado, además de los del público, con objeto de que vieran lo que México y Estados Unidos estaban haciendo en el marco de la Sociedad para la Prosperidad para profundizar su relación, y con la esperanza de que participaran de alguna forma y fueran de ayuda.⁹³

La Sociedad realizó su segundo Taller Empresarial en Guadalajara, México, los días 28 y 29 de junio de 2004, reuniendo a más de 650 inversionistas, empresarios, líderes universitarios, funcionarios públicos de alto nivel y organizaciones no gubernamentales. El Taller se centró en la necesidad de establecer una agenda para hacer de América del Norte una región más competitiva, el manejo de cadenas de suministro, el financiamiento a la vivienda, el desarrollo de mercados de capital, el desarrollo rural, y la innovación y el capital humano. En este taller son reiterados los objetivos de identificar oportunidades de negocios, presentar nuevas iniciativas en distintos sectores y ampliar la participación del sector privado en los esfuerzos de cooperación México-Estados Unidos.⁹⁴

Los participantes identificaron varios factores que afectan el flujo de capitales en América del Norte, entre los cuales se encuentra la sobre-regulación, los costos excesivos y la disponibilidad de mano de obra calificada y subrayaron la necesidad de mayor cooperación en temas como medidas sanitarias y fitosanitarias, la promoción conjunta de productos de “América del Norte”, el desarrollo de capital de riesgo para proyectos rurales en México, los programas de apoyo gubernamental y los esquemas de solución de controversias. Concluyeron que para integrar las cadenas de suministro era necesario un enfoque de *clusters* regionales con la participación de los diferentes niveles de gobierno, empresarios, universidades y centros de desarrollo tecnológico. El Taller

⁹² Alfonso de María y Campos y Alberto Fierro Garza, *op. cit.*, p. 118.

⁹³ Conferencia del Secretario de Relaciones Exteriores de México, Luis Ernesto Derbez Bautista ante el CSIS, Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, Sesión de preguntas y respuestas, con Sydney Weintraub, Simon Chair in Political Economy, CSIS, Washington, D.C., 7 de mayo del 2003, en www.sre.gob.mx, en su primera visita oficial como Canciller a Washington con el objetivo de mantener el diálogo político al más alto nivel entre México y Estados Unidos, revisar los temas más importantes de la agenda bilateral y fortalecer vínculos con los círculos políticos y económicos de ese país. La Alianza México-Canadá suscrita en octubre de 2004 recogería esquemas de cooperación bilateral con miras a fortalecer y promover la inversión, el desarrollo y la prosperidad de ambas naciones.

⁹⁴ Resumen de la página <http://www.p4pworks.org>, última modificación: 27 de Julio de 2005.

identificó al sector de comunicaciones y tecnologías de la información como vital para la competitividad de América del Norte.

En la inauguración del Taller, el Secretario de Relaciones Exteriores de México, Luis Ernesto Derbez Bautista, afirmó que la Sociedad no sólo sería definida por el sector público, por los Gobiernos, sino también y principalmente por el sector privado, aquel que verdaderamente le podría dar la dinámica, la dimensión y la definición al proceso de integración que debe darse entre los tres países, teniendo en mente cuatro grandes temas para proporcionarle una visión de largo plazo: 1) incremento de la competitividad regional con desarrollo tecnológico, educación, resolución de los temas de normatividad, y seguridad jurídica; 2) la seguridad regional; 3) infraestructura común; y por último, no abandono del concepto de un mercado de trabajo regional.⁹⁵

Durante el Taller se anunció a los ganadores del primer Reconocimiento a la Responsabilidad para la Prosperidad, General Motors de México y Comercial Mexicana de Pinturas (Consortio COMEX); Citigroup anunció un programa de tarjeta de crédito binacional que permite a sus clientes en Estados Unidos compartir líneas de crédito y otros beneficios con sus familias o amigos en México en tanto que Wells Fargo anunció una reducción del 20% en el costo de envío de remesas a México en el marco de una alianza con HSBC de México para combinar sus canales de distribución de remesas.

El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y el U.S. Council on Competitiveness sostuvieron su segunda reunión conjunta a la par del Taller, y anunciaron una iniciativa de tres años para fortalecer las capacidades de innovación regional en las comunidades fronterizas.

Entre los principales resultados obtenidos en 2004,⁹⁶ se encuentra el inicio de un diálogo permanente sobre temas de competitividad a través de la creación de un Comité de Competitividad de América del Norte con funcionarios públicos de alto nivel y representantes empresariales de ambos países que tendrá como misión promover el diálogo empresa-gobierno y elaborar recomendaciones sobre diversos temas ya identificados.

⁹⁵ Palabras del Secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez Bautista, en la Inauguración del II Taller Empresarial de la Sociedad para la Prosperidad, Guadalajara, 28 de junio de 2004, en www.sre.gob.mx

⁹⁶ Resumen de la página <http://www.p4pworks.org>, última modificación: 27 de Julio de 2005.

También en 2004 se suscribió un acuerdo entre el Instituto Mexicano del Seguro Social y el U.S. Social Security Administration mediante el cual se eliminará para los ciudadanos estadounidenses trabajando para compañías de ese país en México, y para ciudadanos mexicanos trabajando para compañías mexicanas en Estados Unidos, el requisito de pagar impuestos de seguridad social en ambos países, buscando mejorar la protección social para personas que trabajan en ambos países pero que no califican para recibir los beneficios de uno o ambos países debido a que no cumplen con los requisitos mínimos de elegibilidad.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) de México y el U.S. Department of Labor acordaron establecer un grupo permanente para trabajar en una agenda común de desarrollo de la fuerza laboral. Durante el 2004 se concentraron en la elaboración de un sistema de información del mercado laboral en México, necesario para vincular la oferta y la demanda de trabajo en la economía mexicana a través de la instrumentación del Observatorio Laboral de México, el cual maximizará el uso del capital humano y promoverá el crecimiento económico.

Otros avances fueron: un programa de desarrollo de capacidades sobre Seguridad en la Cadena de Suministro llevado a cabo por la USTDA; la firma de un acuerdo de cooperación para fortalecer la relación de negocios entre los sectores de vivienda de ambos países entre la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda (CANADEVI) en México y la National Association of Homebuilders en Estados Unidos; el anuncio de la continuación del programa para ampliar el mercado mexicano de bonos municipales por parte del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) y USAID y de la realización de un programa piloto en el que trabajaron con Evensen Dodge International en el estado de Michoacán a fin de canalizar más de 130 millones de dólares en financiamiento público de bajo costo; el inicio del desarrollo por parte de la OPIC de proyectos en México luego de que el Senado ratificara el acuerdo en abril de 2004 y el anuncio de su intención de apoyar proyectos que involucren tanto a inversionistas mexicanos como estadounidenses; y el otorgamiento de apoyos y financiamiento por la USTDA para 12 actividades prioritarias en México, las cuales incluyen la modernización aeroportuaria, el desarrollo de la industria de capital de riesgo, sistemas de agua y drenaje, redes de transporte inteligente y financiamiento para la vivienda.

La USAID anunció la continuación del programa educativo de alto nivel Training, Internships, Exchanges, and Scholarships (TIES). El programa fue diseñado para apoyar a la Sociedad con 50 millones de dólares para 7 años, a fin de poner en marcha proyectos de asociación entre instituciones de los dos países y ofrecer centenares de becas para el intercambio de estudiantes de licenciatura y estudios de posgrado en Estados Unidos.

A las primeras 18 alianzas universitarias aprobadas en los primeros 14 meses de la Sociedad, se sumaron las 13 anunciadas en el 2004, haciendo un total de 31. Estas alianzas han recaudado más de un dólar de la comunidad universitaria y socios privados, por cada dólar invertido por Estados Unidos. Las alianzas aprobadas están llevando a cabo actividades en el área de medio ambiente, desarrollo rural, educación, administración de empresas y administración pública, entre otras. Se prevé que entre 2005 y 2006 se seleccionarán treinta nuevas alianzas universitarias y se otorgarán 550 becas adicionales. De esas 13 nueva alianzas universitarias, 5 se enfocarán al desarrollo rural y 1 a la investigación de la tuberculosis en virtud de que el gobierno de México, la USAID y el U.S. Department of Agriculture (USDA), con su amplia red de universidades “land-grant”, lanzaron una convocatoria para seis nuevas alianzas educativas binacionales a través del programa universitario TIES. Las becas fueron otorgadas a finales del 2004.

El acuerdo de la USAID con el programa Cooperative Association of States for Scholarships (CASS) de Georgetown University, planea ofrecer al menos 200 becas para estudiantes en desventaja de zonas rurales de México, mismos que recibirán entrenamiento en programas de community colleges estadounidenses, diseñados para mejorar sus habilidades técnicas, con el objeto de que puedan enfrentar de mejor manera problemas comunes de desarrollo. Veinticuatro jóvenes fueron seleccionados para participar en un programa educativo de dos años y 20 maestros indígenas fueron seleccionados para participar en un programa de un año de entrenamiento para maestros.

A través del acuerdo de cooperación firmado en 2003, la U.S. Small Business Administration (SBA), la Secretaría de Economía y Nacional Financiera (NAFIN) continuaron apoyando el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas en México,

particularmente mediante capacitación para 40 nuevos Centros de Desarrollo de Pequeñas Empresas (CDPE). NAFIN, el Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR) y la SBA tuvieron pláticas en noviembre de 2004 y continúan trabajando para crear e instrumentar un programa de capital de riesgo, así como para adaptar en México los programas de la SBA para fomentar el desarrollo y crecimiento de las pequeñas empresas.

Los directores de 40 CDPE mexicanos han recibido entrenamiento del CDPE Southwest Texas Border en San Antonio, Texas. La Secretaría de Economía y la SBA están considerando reproducir en México el programa de ejecutivos retirados de la SBA, el cual ofrece asesoría y entrenamiento para las PYMES. La SBA está trabajando con la Secretaría de Economía y con NAFIN para crear un programa de préstamos para micro empresas.⁹⁷

En seguimiento del acuerdo suscrito entre el CONACYT y el U.S. Peace Corps, los primeros 11 voluntarios llegaron a México en octubre de 2004, mes en el que también CONACYT firmó su más reciente acuerdo con la Universidad de Harvard para crear un programa de becas de excelencia en Harvard para destacados estudiantes mexicanos de doctorado. Se espera que el acuerdo beneficie a 25 nuevos estudiantes mexicanos de doctorado cada año.

Asimismo, el Banco de México (BANXICO) y la U.S. Federal Reserve informaron que continúan mejorando la infraestructura financiera bilateral para pagos gubernamentales y comerciales transfronterizos, a través del Automated Clearing House International Mexico Service, y que prevén que el programa esté plenamente operativo desde principios de 2006, permitiendo a las instituciones financieras llevar a cabo transacciones transfronterizas en ambas direcciones. El Federal Reserve Bank de Atlanta llevó a cabo una conferencia en octubre de 2004, a fin de resaltar el trabajo que se ha hecho con México y promover la adopción de sistemas compatibles con este servicio.

⁹⁷ El 5 de julio de 2005 se anunció que se efectuaría en la Ciudad de México una Reunión del Grupo de Trabajo para financiamiento de las pequeñas y medianas empresas establecido en el marco de las acciones de la Sociedad para suscribir el refrendo del acuerdo de cooperación entre Nacional Financiera y la Secretaría de Economía con la SBA y para explorar las posibilidades de ampliar la cooperación a fin de cumplir de manera más efectiva con la misión de desarrollo de las pequeñas y medianas empresas de ambos países.

En lo que se refiere a los esfuerzos por reducir el costo de las remesas de los trabajadores mexicanos en Estados Unidos y para hacer las transacciones más seguras, durante el 2004 las agencias financieras estadounidenses continuaron promoviendo una mayor educación financiera mediante las actividades del Instituto de los Mexicanos en el Exterior con bancos comerciales, el lanzamiento del nuevo Directorio Federal de Educación Financiera en-línea por parte del Departamento del Tesoro y el Programa Moneysmart del Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) que ha otorgado capacitación financiera a más de 35,000 migrantes mexicanos en Estados Unidos.

En Mayo del 2004, el U.S. Bank anunció una alianza con Money Gram para ampliar el acceso a los servicios de remesas a través de L@ Red de la Gente.

En agosto de 2004, el gobierno de Estados Unidos contribuyó a coordinar reuniones para un grupo de funcionarios de alto nivel de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de México, cuyo objetivo fue conocer la manera en que se regulan a las empresas de servicios financieros en Estados Unidos. Autoridades bancarias, financieras y fiscales de México se reunieron con representantes empresariales, líderes de organizaciones no-lucrativas, funcionarios del gobierno de Estados Unidos y expertos académicos para intercambiar experiencias útiles a fin de determinar el régimen más apropiado para la instrumentación de la nueva legislación sobre lavado de dinero en empresas de transferencias de fondos en México. Adicionalmente, se tuvieron discusiones sobre formas de incentivar a las empresas de transferencias a que divulguen sus comisiones por tipo de cambio, la conveniencia de la regulación prudencial y el reto de coordinar múltiples agencias.

En noviembre de 2004, el Senado Mexicano organizó un seminario sobre remesas, el cual abarcó una amplia variedad de temas, incluyendo el mercado, su regulación y desarrollo. Funcionarios de la Secretaría de Hacienda y del U.S. Department of Treasury participaron en este evento.

Según estimaciones, la competencia y las alianzas entre los bancos, uniones de crédito y empresas de transferencia de dinero ha propiciado que durante el 2004 el costo promedio de las remesas se redujera en 7.3% del valor de la transferencia.

Sin duda este tema se ha convertido en uno de los más visibles de la Sociedad, por lo que ha recibido gran atención.⁹⁸ Aunque ha arrojado ya algunos resultados concretos, la Sociedad todavía se propone ampliarlos a fin de promover un mayor acceso a servicios financieros integrales, tanto de los emisores como de los receptores de remesas.⁹⁹

Existe otro tema que aunque ha sido incorporado más recientemente, también debería ser más observado dentro de la Sociedad ya que se ha propuesto crear servicios financieros que apoyen a productores de pequeña escala y asociaciones de productores para que tengan mayores oportunidades de aumentar su competitividad, crear nuevos negocios e incrementar las opciones de ingreso en las áreas rurales. Tales fines se perseguirán a través de programas de asistencia técnica a instituciones financieras rurales, y de reformas a diversas políticas con instituciones reguladoras mexicanas; a través de planes de negocios, asistencia para el establecimiento de vínculos con nuevos compradores y nuevos mercados, entrenamiento, visitas de campo, intercambios entre

⁹⁸ Por ejemplo se puede mencionar la afirmación de un funcionario del Tesoro de Estados Unidos, Samuel Bodman, hecha en el 2004, de que la Sociedad para la Prosperidad ha ayudado a reducir el costo de las remesas de \$200 dólares desde Estados Unidos a México en un 50% desde 2000, “EE.UU., México Colaboran En Remesas, Hipotecas- Bodman”, *Dow Jones*, June 28, 2004. O bien la de que *México y Estados Unidos son un modelo para otros países en la transferencia de las remesas* que anualmente envían los mexicanos afincados en Estados Unidos a través de instituciones financieras, es decir, por medios formales, con lo que los fondos se protegen de influencias delictivas, hecha por funcionarios del Banco Mundial, “Banco Mundial elogia envío de remesas de mexicanos”, *Miami Herald*, November 9, 2004. El subrayado es mío.

⁹⁹ Durante la Reunión del Grupo Consultivo de Servicios Financieros sobre Remesas realizada el 25 de abril de 2005, se decidió que había llegado el momento de iniciar una segunda generación de actividades a partir de la conducción del sector privado que recomendó, entre otras directrices, aumentar la información acerca del uso del sistema financiero formal; aumentar la educación financiera en los Estados Unidos y en México; hacer esfuerzos para incrementar la bancarización de la población emisora y receptora de remesas; desarrollar nuevos productos financieros que incentiven el ahorro y la inversión entre la población emisora y receptora de remesas; incrementar la transparencia y el acceso a la información sobre la oferta de productos, costos y derechos de las personas que envían remesas; aumentar la información y crear conciencia entre los usuarios de los servicios financieros existentes; mejorar los servicios para los usuarios a fin de proveer fácil acceso, horarios de atención, simplificación de trámites, amabilidad en el servicio, atención en español; lograr un nivel de regulación eficiente que permita combatir los crímenes financieros pero que a su vez propicie la competencia y eficiencia en el mercado y facilite la provisión de servicios y productos transfronterizos; prestar atención a los requerimientos regulatorios que impiden a los migrantes el acceso al sector financiero formal, incrementando la aceptación de la Matrícula Consular (documento que proveen autoridades mexicanas a sus ciudadanos que viven en Estados Unidos) en las instituciones financieras y garantizando el respaldo de los Gobiernos a la misma; hacer esfuerzos para que la regulación federal sea consistente con la regulación estatal en los Estados Unidos; hacer las gestiones para que se permita la recepción de remesas en dólares; crear una asociación con representantes de las empresas que participan en el mercado de las remesas; contemplar la formación de subgrupos de trabajo en el Grupo a fin de obtener mejores resultados; diseñar un mecanismo de trabajo entre los grupos del sector privado de los Estados Unidos y México; y notificar en su momento a la Secretaría de Hacienda y al Tesoro de los Estados Unidos la nueva estructura organizacional.

agricultores para reproducir las mejores prácticas y asistencia para la creación de un fondo rural de prosperidad que difunda estas prácticas en respuesta a nichos de mercado. Las alianzas como la de Conservación Internacional en Chiapas para café de calidad sustentable con la USAID y la Compañía Starbucks, o la de la USAID con la Rainforest Alliance, también tendrían un papel en la consecución de los objetivos fijados.

La SAGARPA, la USDA y el Food Marketing Institute ya han organizado también (marzo de 2003 y de 2004) misiones para la creación de capacidades comerciales en México con el propósito de identificar oportunidades de comercio e inversión entre horticultores mexicanos y supermercados estadounidenses. Treinta y un representantes estadounidenses y dieciséis compañías establecieron contactos empresariales de largo plazo y/o iniciaron acuerdos de suministro de productos.¹⁰⁰

Los temas de desarrollo de capacidades para el crecimiento futuro y ciencia y tecnología industrial tampoco deberían perderse de vista ya que siguen siendo cruciales para el desarrollo de México. Y aunque tampoco se trate de montos ni resultados espectaculares, no son de despreciarse, porque matizan el carácter eminentemente empresarial de la Sociedad.

El CONACYT ha establecido alianzas estratégicas a través de ocho acuerdos de cooperación y diez cartas de intención con universidades y agencias gubernamentales de Estados Unidos, con el objeto de facilitar becas para estudiantes mexicanos, promover programas de intercambio de maestros, y colaborar en programas de investigación conjunta. Estos acuerdos han financiado 185 becas para programas de maestría y doctorado, por un monto aproximado de \$15 millones de dólares y planean apoyar a 400 estudiantes, con un costo de \$20 millones de dólares.

Asimismo, el CONACYT continúa trabajando en la generación de alianzas entre entidades de México y Estados Unidos, a fin de promover empresas de alto valor agregado que involucren desarrollo científico y tecnológico. Algunos de los logros han sido la firma de acuerdos en temas como el desarrollo y la producción de medicamentos para el tratamiento del cáncer utilizando productos forestales, el desarrollo de

¹⁰⁰ <http://www.p4pworks.org>, última modificación: 14 de Febrero de 2005.

oportunidades específicas para la aplicación de sistemas micro-electromecánicos en la industria eléctrica, el desarrollo conjunto de componentes innovadores para uso veterinario, el desarrollo y transferencia de tecnología infrarroja para sistemas de láser óptico e imágenes térmicas; el capital de riesgo para inversión en empresas de nuevas tecnologías con alto valor agregado, e incluso, el desarrollo y empleo de nuevas estrategias para el tratamiento de la corteza del coco y su uso como fibra nutritiva en el mercado asiático y norteamericano.¹⁰¹

La Sociedad tiene su relevancia ya que constituye la prueba, así sea más simbólica que sustantiva, de que por primera vez Estados Unidos acepta un papel en la promoción del desarrollo económico de México más allá del crecimiento generado por el TLCAN,¹⁰² y en este sentido, de que sigue haciendo falta la intervención gubernamental para facilitar los negocios ya no sólo en el nivel macroeconómico, sino con directrices concretas. Desafortunadamente, la asignación monetaria para esta iniciativa incluso la hace parecer trivial dadas las muchas necesidades de las zonas menos desarrolladas de México.

Se ha constituido también como otro foro de diálogo, aunque predominantemente sobre objetivos económicos, desarrollo de visiones conjuntas e instrumentación de nuevas iniciativas en ese ámbito. Su continuidad y éxito, así sea limitado, requiere de ideas claras y de un gran compromiso tanto del gobierno como de la empresa privada por lo que no está asegurada la sinergia entre sectores público y privado.

5.6 Vecindad, seguridad y realización más eficaz de transacciones fronterizas, ases de México

Una característica común entre México y Canadá es que son los únicos países vecinos de Estados Unidos, país que no ha tendido a ajustar sus intereses ni siquiera con ellos. Si pudiera hacerlo probablemente el mundo lo miraría de otro modo y no sólo con resentimiento.

Tras los atentados del 11 de septiembre, en Estados Unidos se produjo una reforma total del sistema de seguridad nacional, misma que incluyó la creación del Departamento de

¹⁰¹ <http://www.p4pworks.org>, última modificación: 14 de Febrero de 2005.

¹⁰² Jeffrey Davidow, *op. cit.*, p. 355.

Seguridad Interna en noviembre de 2002 que se constituyó como la mayor reorganización del gobierno federal de Estados Unidos en más de un siglo,¹⁰³ para combatir la amenaza terrorista cuyos ejes, la defensa de la patria (Homeland Security) y la doctrina de acción preventiva (preemptive action), están íntimamente vinculados. El primero tiene como prioridad la defensa del territorio y la población de Estados Unidos, mientras el segundo se dirige a acciones de política exterior: diplomáticas, militares, de cooperación económica, de inteligencia, etc. Para colaborar en la Homeland Security, la participación de México y Canadá es vital, mientras que en la segunda se vinculan todos los países del mundo.

El desarrollo de la nueva doctrina de seguridad de Estados Unidos basada en el concepto de Homeland Security implica la cooperación con gran cantidad de países del mundo, pero en primera instancia con sus vecinos y socios comerciales que han llegado a participar muy intensamente. Y ello es así porque mientras para Estados Unidos, y en menor medida sus vecinos, el terrorismo es una amenaza presente, para la gran mayoría de países es más hipotética.

Canadá y México respaldan dicha doctrina de forma operativa, tanto a través de acuerdos formales, como de los llamados acuerdos de fronteras inteligentes firmados en diciembre de 2001 entre Canadá y Estados Unidos, y en marzo de 2002, entre México y Estados Unidos, como mediante la cooperación interagencial existente entre las instituciones de defensa, seguridad, inteligencia, migración y justicia. Y tanto en Canadá como en México, las fuerzas armadas fueron desplegadas en situación de “alerta máxima” desde inicios de marzo de 2003 como una forma de defender en primera instancia su territorio, pero de forma indirecta como un apoyo militar a Estados Unidos.¹⁰⁴

Por supuesto es muy superior la contribución de Canadá a la defensa de Estados Unidos y viceversa que la que existe entre México y Estados Unidos, pero las medidas de protección de la infraestructura estratégica como plataformas petroleras y de energía

¹⁰³ José María Ramos García, “La política de seguridad fronteriza de Estados Unidos: estrategias e impactos binacionales”, *Foro Internacional*, Vol. XLIV, No. 4, Octubre-Diciembre 2004, p. 622.

¹⁰⁴ Raúl Benítez Manaut, “América del Norte: ¿Seguridad regional en construcción?”, en Raúl Benítez Manaut, *Seguridad Hemisférica. Debates y Desafíos*, Cuadernos de América del Norte 4, Centro de Investigaciones sobre América del Norte-UNAM, México, Febrero de 2005, p. 40.

eléctrica, el control de aeropuertos, y el reconocimiento mexicano del atraso tecnológico en las fronteras son elementos que pueden estrechar la relación de seguridad entre los dos países y la necesidad de cooperación.

Por la parte estadounidense la Homeland Security es instrumentada por el Departamento de Seguridad Interna que tiene un presupuesto anual superior a los 40,000 millones de dólares, más de 180,000 empleados y ha incorporado a 22 agencias gubernamentales que estaban en otras partes de la estructura del gobierno federal. Dividido en 5 áreas (Seguridad Fronteriza y del Transporte, Preparación para Emergencias, Análisis de Información y Protección de la Infraestructura, Administración, y Ciencia y Tecnología), pretende tener control sobre los sistemas de agua y el suministro de comida, la agricultura y el sistema de salud, los servicios de emergencia, la información y las telecomunicaciones, las finanzas y la banca, la energía, el transporte, y las industrias químicas y de defensa, además de los monumentos nacionales.¹⁰⁵

México es un país clave en la guerra estadounidense contra el terrorismo pues apoya incondicionalmente la Homeland Security de Estados Unidos, aunque no está de acuerdo con la estrategia de Preemptive Action, desplegada como sustituto del multilateralismo diplomático, para contener las amenazas terroristas. Esta posición responde en gran medida a la búsqueda de estar en sintonía con los principios de la política exterior de México y con la opinión pública y de las élites nacionalistas que dominan el Congreso, PRI y PRD.

La participación mexicana de la Homeland Security es ejecutada principalmente por tres dependencias federales: la Secretaría de Gobernación –principalmente el INM y el CISEN, principal servicio de inteligencia de México-, la Procuraduría General de la República y las dos secretarías de estado militares: Defensa Nacional y Marina. También hay participación activa de los gobiernos estatales.

Casi inmediatamente después de la puesta en marcha del DSI, se estableció un mecanismo entre éste y el CISEN con objeto de tener un enfoque bilateral de las cuestiones de seguridad. En enero de 2003 se crearon seis grupos para analizar asuntos

¹⁰⁵ Véase Patricia de los Ríos, “Inteligencia y seguridad en la segunda administración Bush”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 73, Noviembre 2004-Febrero 2005, pp. 119-128.

de salud, energía, agua, telecomunicaciones, agricultura y transporte; evaluar su estado, así como la vulnerabilidad de los mismos.¹⁰⁶

Los compromisos en materia de seguridad precedieron al libre comercio en la relación Canadá-Estados Unidos en los últimos 50 años, no así en el caso de México. La cooperación en seguridad de México con Estados Unidos y Canadá se da mediante acuerdos específicos, a fin de enfrentar problemas como el narcotráfico, la seguridad de las fronteras, el tratamiento de la criminalidad, etc. Canadá por su parte tiene firmados numerosos acuerdos de seguridad con Estados Unidos, principalmente el NORAD, y es un país que también tiene desarrollados gran cantidad de acuerdos de seguridad colectiva como la OTAN.

Las asimetrías económicas, sociales y políticas y de las doctrinas de seguridad, de política exterior y de defensa históricamente afianzadas en los tres países han imposibilitado, y seguramente así seguirá siendo por algún tiempo, la construcción de políticas de seguridad comunes. La tendencia que predominará de consolidarse un proceso de integración más allá del comercio, es que estará en favor de la asimilación a las doctrinas y las posturas estratégicas de Estados Unidos y existirán más dificultades para encontrar aceptación a una profundización de las políticas exteriores y de seguridad por parte de México que de parte de Canadá, pues la brecha doctrinaria y en el comportamiento histórico en materia de seguridad internacional es más notable.

Si bien México había cooperado en el nivel militar con Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial, se mantuvo aislado durante todo el periodo de la guerra fría, siendo uno de los países que mantuvo programas de cooperación sólo para fines de reequipamiento de las fuerzas armadas y para fortalecer los programas de educación militar. La cooperación en defensa entre México y Estados Unidos es en materia de entrenamiento, compra y donación de equipo e intercambio de información, y México y Canadá están iniciando una relación similar. En fecha reciente se ha empezado a considerar una colaboración más estrecha en casos de desastre y cuando se trata de compartir información sobre amenazas externas.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 137.

Estados Unidos ha instrumentado históricamente la cooperación bilateral como modalidad predominante, sobre todo en el campo de la cooperación policiaca, inteligencia, defensa y sistemas de justicia.

En tanto Estados Unidos sostiene las doctrinas de Pre-Emptive Action y Homeland Security, Canadá ha hecho esfuerzos para que se comparta su doctrina de seguridad humana cuyo concepto se basa en la prioridad del individuo sobre el Estado y la posibilidad del empleo de herramientas militares para alcanzarla, y México desarrolla el concepto de “seguridad integral” que pone énfasis en los elementos económicos y sociales, tratando de limitar la cooperación militar.

Estados Unidos otorga prioridad a los niveles de seguridad nacional e internacional, los otros niveles como el binacional y regional deben apoyar los esfuerzos en los niveles prioritarios.

México tiene como prioridad el resguardo de su seguridad nacional. De los esfuerzos de las agencias de seguridad del gobierno, 90% se destina para misiones internas, rechazando la participación extrafronteriza de sus fuerzas armadas. Como segunda prioridad, México instrumenta una relación de cooperación estrecha con Estados Unidos.

De 1917 hasta principios del siglo XXI la seguridad nacional de México fue básicamente un asunto de seguridad interna, concentrada en problemas de gobernabilidad y control político. El proceso de transición a la democracia y el proceso de globalización junto con el de regionalización fueron factores que cambiaron los parámetros para definir la seguridad nacional en varios niveles: 1) la seguridad interna que significa lograr la gobernabilidad mediante la consolidación de la democracia y la vigencia del estado de derecho; 2) la seguridad en la esfera propiamente nacional, donde variables externas a la gobernabilidad (económicas y sociales, así como de impartición de justicia y la estructura de defensa del país) se vuelven factores determinantes; 3) la seguridad perimetral-geopolítica derivada del TLCAN o seguridad trinacional que vincula el comercio con la seguridad y que después del 11-S se vuelve estratégico, aunque todavía se encuentra en una fase embrionaria; 4) la seguridad hemisférica que no está establecida como prioridad y en la que México pone énfasis en su concepto

multidimensional; y 5) la seguridad internacional que ha abierto la discusión acerca de si México tiene o no responsabilidades en el sistema global de seguridad.¹⁰⁷

En México se definía a las amenazas principalmente como internas, y en Canadá y Estados Unidos como externas. Sin embargo, después de los atentados del 11-S, se reconoce la vulnerabilidad de las fronteras de los tres países. Desde entonces el tema migratorio se vincula al de la seguridad en América del Norte. En Estados Unidos y Canadá se menciona la vulnerabilidad de los sistemas de control migratorio y la facilidad con que ciudadanos de países “no deseados” ingresan; en el caso de México, el posible uso del territorio mexicano para ingresar a Estados Unidos, o que estadounidenses en México sean blanco de atentados, son los factores de amenaza del terrorismo internacional, además de se habla de buscar legalizar a la población indocumentada como medida de seguridad en Estados Unidos.

La migración indocumentada de mexicanos a Estados Unidos es percibida en muchos sectores de ese país como asunto de seguridad, más que como socioeconómico, al asociarse con el del terrorismo, lo que aumenta su importancia desde la perspectiva de la seguridad nacional estadounidense.

Otra dimensión de la seguridad entre México y Estados Unidos está dada en el hecho de que México, además de ser país fronterizo, es un país petrolero y uno de los principales abastecedores de Estados Unidos. El tema de la reforma a las leyes mexicanas de inversión en el sector energético se considera de alta prioridad para ambos gobiernos y se vuelve decisivo en tiempos de grave inestabilidad internacional en la materia.

Además, es importante señalar que otro elemento a considerar en las políticas de defensa de los tres países es el nivel de coordinación para la cooperación con el Comando Norte de Estados Unidos creado en 2002 y con base en Colorado Springs.¹⁰⁸

Por primera vez Canadá y México se ubican en la cobertura de un comando militar de

¹⁰⁷ Raúl Benítez Manaut, “México: Desafío existencial en seguridad. Entre el nacionalismo, América del Norte y América Latina”, en Raúl Benítez Manaut, *Seguridad Hemisférica. Debates y Desafíos...*, pp. 47-48.

¹⁰⁸ Ubicación indicativa de la voluntad de controlar estratégicamente el espacio continental norteamericano ya que el estado de Colorado posee un notable carácter de “centralidad” en el mapa de América del Norte. Véase Christian Girault, “Del TLCAN al Área de Libre Comercio de las Américas: Perspectivas Geopolíticas de la Integración”, *Foro Internacional*, Vol. XLIV, No. 1, Enero-Marzo 2004, p. 107.

Estados Unidos que es responsable de fortalecer la defensa de América del Norte, por lo que debe establecer una fuerte relación con el NORAD,¹⁰⁹ e incluir la defensa de las fronteras y el despliegue de tropas en las zonas fronterizas cuando sea necesario.¹¹⁰

El cierre de fronteras que siguió a los ataques del 11-S despertó en los tres gobiernos la necesidad de repensar la administración de las fronteras. Intensas negociaciones produjeron los acuerdos bilaterales de “Frontera Inteligente”. En diciembre de 2001, Canadá y Estados Unidos firmaron la Declaración de Frontera Inteligente y un Plan de Acción asociado de 30 puntos para asegurar la infraestructura fronteriza, facilitar el movimiento seguro de personas y bienes y compartir información.¹¹¹ En marzo de 2002 se firmó un pacto similar con México, el Acuerdo Fronterizo y su Plan de Acción de 22 puntos. Ambos acuerdos contienen medidas para facilitar cruces fronterizos a personas previamente aprobadas, desarrollar y promover sistemas para identificar personas y artículos peligrosos, aliviar la congestión en las fronteras y revitalizar los mecanismos de cooperación transfronterizos, así como compartir la información. En el caso de Canadá se ha avanzado hacia una mayor institucionalización de los mecanismos de seguridad, en donde los antecedentes de cooperación entre ambos países han sido un elemento fundamental.

La instrumentación de los sistemas de fronteras inteligentes está en el centro de la atención estadounidense, pero también de México y de Canadá aunque de distinta forma.

A México le preocupa que la reorganización administrativa bajo la dirección del Departamento de Seguridad Interna pueda complicar más sus relaciones con Estados Unidos en cuestiones de migración, terrorismo, comercio y drogas, especialmente porque ese departamento, a través de la Subsecretaría de Seguridad Fronteriza y Transporte, tiene que gestionarlas. Y ello es así porque en dicha Subsecretaría se crearon dos oficinas que tendrán un papel central en la gestión de los asuntos fronterizos con México, el Bureau of Customs and Border Protection (CBP) y el Bureau of Immigration and Customs Enforcement (ICE), mismas que pueden enfrentar conflictos

¹⁰⁹ Dwight N. Mason, *op. cit.*, p. 388.

¹¹⁰ José María Ramos García, *op. cit.*, pp. 617.

¹¹¹ Posteriormente se expandió a 2 puntos más sobre seguridad pública y preparación para emergencias. Véase John Manley, *op. cit.*, p. 507.

burocráticos ya que ambas instancias consideran, por separado, que son las únicas agencias que abordan los asuntos fronterizos de manera integral. La mayoría de las agencias que integran a la primera oficina no se asocian a tareas relacionadas con el comercio. El equilibrio entre estas tareas y las de seguridad estará sujeto a factores que van desde el diseño organizacional, presupuesto, tecnología y la capacidad para crear consensos burocráticos dentro de las dependencias, especialmente en aquellas donde se gestionen asuntos de seguridad y comercio, como de la existencia de una eficaz gestión intergubernamental tanto en el ámbito interno como en el de las relaciones con México; y dependerá de la influencia de los actores locales y transfronterizos, y de la relación que éstos puedan establecer con sus representantes legislativos en los ámbitos estatal y federal, además de la voluntad política del gobierno federal.¹¹²

Asimismo, el nombramiento de John D. Negroponte (Embajador de Estados Unidos en México de 1989 a 1993) como Director Nacional de Inteligencia a finales de 2004, cargo que supone supervisar a más de 15 agencias de inteligencia, lo convierte en el funcionario de mayor rango de la administración Bush con un conocimiento profundo y directo de México, lo cual podría significar tener un oído atento en las más altas esferas de la administración estadounidense, pero también el riesgo de incurrir en la deformación de su juicio sobre el país.¹¹³

En cuanto a Canadá, el acuerdo de fronteras inteligentes fue negociado para reconciliar la prioridad de fronteras abiertas con la prioridad de seguridad de Estados Unidos, y para algunos grupos empresariales, simplemente es insuficiente para asegurar el acceso ininterrumpido al mercado estadounidense ya que impiden más que facilitar el acceso de los bienes y personas de bajo riesgo y con ello provoca costos en detrimento de la competitividad, conjunta y separadamente. Para otros, en cambio, ha ido demasiado lejos y la información que se comparte puede constituirse en peligrosa para los

¹¹² José María Ramos García, *op. cit.*, pp. 624-625, 627. Este autor señala que una de las consecuencias importantes de los impactos locales-regionales de la política de seguridad fronteriza ha sido un mayor acercamiento de las autoridades fronterizas del norte de México con funcionarios tanto locales como federales de Estados Unidos adscritos a la ciudad de San Diego, en donde se encuentra una de las bases navales más importantes del suroeste de Estados Unidos (con más de 100,000 marinos, 48 barcos de guerra, 7 submarinos, y dos portaaviones nucleares pertenecientes a la Tercera Flota del Pacífico), y tres bases militares. Pero otras consecuencias han sido las demoras que sufren personas y autos para ingresar en territorio estadounidense en el cruce fronterizo de Tijuana, lo cual ha provocado una menor afluencia de turistas y consumidores en ambos lados de la frontera.

¹¹³ Patricia de los Ríos, *op. cit.*, pp. 137, 139.

ciudadanos canadienses, además de que la cooperación puede minar la capacidad del país de decidir sus propios asuntos. Así, es un asunto de la relación bilateral, pero también un asunto nacional.¹¹⁴

Además, Canadá empezó a experimentar el tipo de intenso escrutinio político y los alarmismos de los medios de comunicación de Estados Unidos que le son tan familiares a México: “Although Canadians have long complained of being ignored and taken for granted by the United States, after 9/11 they quickly discovered that the only thing worse than no attention is negative attention”. Y aunque el gobierno canadiense ha tratado de resistir y revertir el proceso de politización que su frontera con Estados Unidos ha tomado en algunas de las características de las relaciones fronterizas México-Estados Unidos, a fin de diferenciarse, “they inescapably have something profoundly important in common: both have a long and porous border that is increasingly viewed as a security concern by the United States, and both are increasingly dependent on keeping their border open economically... While enormous differences between the two borders remain, what is most striking (and most disturbing for many Canadians) are their growing similarities”.¹¹⁵

Y lo que es más, la clara preferencia de Canadá de colaborar con Estados Unidos, desde su perspectiva, bajo el paraguas de una relación especial (y por eso su insistencia de diferenciar su frontera con respecto a la de México), se ha tenido que ir diluyendo a favor del trilateralismo:

“Many in Ottawa witnessed with some angst the post-NAFTA transformation in U.S.-Mexican relations that increasingly made it difficult for Canada to pursue trade and other issues with Washington in a purely bilateral context”.¹¹⁶

Como la mayor parte de las agencias involucradas en las fronteras de Estados Unidos y Canadá tienen que ver con la seguridad (terrorismo, migración y combate al narcotráfico) y sólo Aduanas tiene a su cargo el área comercial, es de esperarse que, para las agencias relacionadas con la seguridad, no sea una prioridad la agilidad en los

¹¹⁴ James D. Phillips, *op. cit.*, pp. 407-412; y Edna Keeble, *op. cit.*, pp. 360-361.

¹¹⁵ Peter Andreas, *op. cit.*, pp. 449-450, 454.

¹¹⁶ Stephen E. Flynn, “The False Conundrum. Continental Integration versus Homeland Security”, en Peter Andreas and Thomas J. Biersteker (eds.), *The Rebordering of North America*, Routledge, New York and London, 2003, p. 124.

flujos comerciales, especialmente en la coyuntura actual. La propuesta del gobierno de Estados Unidos de lograr un equilibrio entre los requerimientos de seguridad y los de promover a la vez una mayor agilidad en los flujos transfronterizos (de personas, mercancías y servicios) en la que descansa la iniciativa de fronteras inteligentes con Canadá y con México, y que supone la capacidad de hacer eficientes los cruces de personas y artículos motivados por actividades económicas y sociales legales, está en entredicho y será difícil de alcanzar en el mediano plazo a causa de factores asociados a la política burocrática y al énfasis que se pone en la política de seguridad. Además, tampoco debe dejar de considerarse el tiempo en el que se desarrollarán las estrategias de innovación tecnológica para agilizar los cruces fronterizos.

Estos acuerdos hacen que todo el sistema de seguridad nacional de México sea muy intenso en apoyo a la seguridad nacional de Estados Unidos. Esta es la parte cooperativa de la relación, aunque se le suele prestar más atención a la de conflicto.

Las fronteras inteligentes se basan en un concepto amplio (inclusivo) de frontera, que trasciende las líneas limítrofes entre Canadá, Estados Unidos y México e incorpora sistemas de transportes aéreos, marítimos y terrestres. Involucran una serie de normativas, sistema de control (contenedores seguros) e inspectoras, derivando en una virtual revolución tecnológica a la cual deberán ajustarse en un breve plazo todos los países caribeños ya que todos los carros, contenedores marítimos, camiones, vagones de tren, aviones y botes que pasen a través de los sistemas de inspección fronteriza de Estados Unidos deberá ajustarse a los requerimientos del nuevo sistema de regulaciones. La logística que involucran es extremadamente compleja, tomando en cuenta el volumen de los intercambios involucrados. Estados Unidos comparte una frontera de 5,525 millas con Canadá y de 1,989 millas con México, e incorpora 3.4 millones de kilómetros cuadrados de zona con exclusividad económica.¹¹⁷

¹¹⁷ Lilian Bobea, “Impactos de la política de seguridad de los Estados Unidos en el Caribe”, en Claudio Fuentes S. (ed.), *Bajo la Mirada del Halcón. Estados Unidos-América Latina post 11/9/2001*, FLACSO Chile/Editorial Biblos, Buenos Aires, 2004, p. 179.

**Principales Aspectos de los Acuerdos sobre Fronteras Inteligentes
México-Estados Unidos y Canadá-Estados Unidos**

<i>Acuerdo sobre Fronteras Inteligentes Estados Unidos-México</i>	<i>Acuerdo sobre Fronteras Inteligentes Estados Unidos-Canadá</i>	<i>Acuerdo sobre Fronteras Inteligentes Estados Unidos-México</i>	<i>Acuerdo sobre Fronteras Inteligentes Estados Unidos-Canadá</i>
<i>Seguridad de la Infraestructura</i>	<i>Seguridad de la Infraestructura</i>	<i>Seguridad en el flujo de personas</i>	<i>Seguridad en el flujo de personas</i>
<ul style="list-style-type: none"> -Planeación de largo plazo -Mejora en el flujo de cuellos de botella fronterizos -Protección de la infraestructura -Armonización de los puntos de entrada a puertos -Exhibición de proyectos -Cooperación en puntos de cruce fronterizo -Financiamiento de proyectos fronterizos 	<ul style="list-style-type: none"> -Sistemas de transportación inteligentes -Protección de la infraestructura crítica -Seguridad en transportación aérea -Integración fronteriza y equipos marítimos de vigilancia -Coordinación para la aplicación conjunta de normas -Integración de servicios de inteligencia -Huellas digitales en puntos migratorios -Movimiento de deportados -Legislación antiterrorista -Congelamiento de activos de terroristas -Entrenamiento y simulación conjuntos 	<ul style="list-style-type: none"> -Viajeros con documentación previamente revisada -Información avanzada sobre pasajeros -Viajes de negocios por el TLCAN -Fronteras seguras y disuasión de “polleros” -Consulta respecto a la política de expedición de visas -Entrenamiento conjunto -Bases de datos conjuntas -Revisión de personas provenientes de terceros países 	<ul style="list-style-type: none"> -Identificadores biométricos -Tarjetas de residencia permanente -Sistema único de inspección alternativa -Procesamiento de refugiados y asilados -Manejo de refugiados y asilados -Coordinación de políticas de visas -Previa revisión en transportación aérea -Información avanzada sobre pasajeros, y registro de nombres de pasajeros -Unidades conjuntas de análisis de los pasajeros -Vigilancia de terminales de ferry -Bases de datos sobre inmigración compatibles -Oficiales de inmigración fuera del país de origen -Cooperación internacional
<i>Seguridad en el flujo de bienes</i>			<i>Seguridad en el flujo de bienes</i>
<ul style="list-style-type: none"> -Cooperación entre los sectores privado y público -Intercambio electrónico de información -Seguridad en el transporte marítimo de bienes -Cooperación tecnológica -Seguridad en redes ferroviarias -Combate al fraude -Intercepción de contrabando 			<ul style="list-style-type: none"> -Armonización de procesos comerciales -Revisión fuera del área fronteriza -Provisión conjunta de servicios -Datos sobre clientes -Consideración de contenedores en puertos marítimos -Mejoramiento de la infraestructura

Fuente: Raúl Benítez Manaut, “América del Norte: ¿Seguridad regional en construcción?...”, pp. 42-43.

Los temores por la seguridad han podido servir como catalizadores para una integración más profunda, si bien ello no está garantizado con esta dimensión únicamente.

El 11-S y la subsiguiente respuesta estadounidense pusieron de manifiesto un dilema en la integración norteamericana: el cómo facilitar el tránsito legítimo de personas y bienes, deteniendo al mismo tiempo a terroristas y contrabandistas.

Los planteamientos de los acuerdos de fronteras inteligentes que tienen el propósito de que haya una fronteras eficientes y seguras, para lo cual se contemplan compromisos de intercambio de información de personas, de transportes de mercancía, de embarcaciones y protección de la infraestructura de la frontera, son estrechos para resolver tal dilema. El establecimiento del Departamento de Seguridad de la Patria en Estados Unidos constituye incluso una amenaza, sin proponérselo quizá, para el logro de la integración si los gobiernos de América del Norte no encuentran nuevas maneras de relacionarse. Sólo un enfoque audaz hacia la integración continental tal como una unión aduanera norteamericana, con un arancel externo común, podría ser capaz de contribuir a la superación de las tensiones entre seguridad y comercio.¹¹⁸

Y junto a ese arancel externo común, se encuentran también el establecimiento de una “fuerza norteamericana aduanera y de inmigración” compuesta por funcionarios que reciban adiestramiento conjunto en una sola escuela profesional, y la creación de procedimientos para racionalizar la documentación para el cruce fronterizo.¹¹⁹

Según Robert Pastor, para garantizar la seguridad mutua, promover el comercio y acercar más a México a las economías de sus vecinos no sólo se requiere un verdadero liderazgo, sino también nuevas instituciones de cooperación y una nueva definición de seguridad que coloque a Estados Unidos, México y Canadá dentro de un perímetro continental en el que colaboren como socios. Para ello el Departamento de Seguridad de la Patria debe ampliar su misión, incorporando perspectivas y personal de México y Canadá.¹²⁰

¹¹⁸ Robert A. Pastor, “A North American Beef”, *Focal Point. Spotlight on the Americas*, Vol. 2, No. 7, July 2003, p. 4, y Robert A. Pastor, “La segunda década de América del Norte”, *Foreign Affairs en Español*, Vol. 4, No. 1, Enero-Marzo 2004, p. 115.

¹¹⁹ Robert A. Pastor, “La segunda década de América del Norte...”, p. 116.

¹²⁰ *Ibidem*, pp. 108, 116.

Los obstáculos de seguridad son sólo una parte de los problemas de transporte en América del Norte.¹²¹ Aunque el comercio se ha incrementado, no ha ocurrido lo mismo con la infraestructura física que permite el movimiento de esos bienes, y las barreras burocráticas a los negocios transfronterizos también son grandes. Por lo anterior, es necesario un plan continental integrado para el transporte y la infraestructura que comprenda nuevas autopistas norteamericanas y corredores ferroviarios de alta velocidad. Estados Unidos y Canadá deben perfeccionar las normas nacionales de peso, seguridad y configuración para el transporte camionero, y después negociar con México para instaurar un solo grupo de reglas.¹²²

Pastor coincide parcialmente con Davidow en instituir un pasaporte norteamericano para un número mayor de ciudadanos por cada año que pase, y en la creación de centros de estudios norteamericanos en los tres países para ayudar a sus ciudadanos a entender los problemas y el potencial de una América del Norte integrada y a verse a sí mismos como norteamericanos, así como para contribuir a arraigar en los legisladores y autoridades la conciencia de la promesa norteamericana.

5.7 El anuncio de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte

5.7.1 El contexto del reordenamiento de prioridades de seguridad de Estados Unidos en la conformación de la alianza trinacional

Estados Unidos se erige como el principal diseñador de conceptos y políticas de seguridad en el continente desde los años noventa en los que emerge en la agenda de seguridad hemisférica el tema de las “nuevas amenazas” o “amenazas no convencionales” o “no estables” tales como la defensa de la democracia, el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado. Con ello, las amenazas a la seguridad y estabilidad políticas del hemisferio se interpretan no sólo en el nivel militar y se amplía el rango de

¹²¹ Véase Barry E. Prentice and Mark Ojah, “Transportation: bottlenecks and Possibilities”, en Edward J. Chambers and Peter H. Smith (eds.), *NAFTA in the New Millennium*, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego/The University of Alberta Press, La Jolla and Edmonton, 2002, pp. 331-353. Los autores se concentran en factores como infraestructura, barreras regulatorias, tecnología, e incluso medio ambiente, para reducir los impedimentos de transporte aéreo, marítimo, ferroviario, y de carreteras de América del Norte.

¹²² Robert A. Pastor, “La segunda década de América del Norte...”, p. 116.

los actores responsables de perjudicar la seguridad: actores no estatales y causas económicas y sociales.¹²³

Después del 11-S se da una profunda revisión estratégica de la doctrina de seguridad nacional, defensa y política exterior de Estados Unidos. En ese reordenamiento de prioridades de seguridad, el terrorismo de origen fundamentalista islámico encabeza la agenda de amenazas.

La estatura estratégica de Estados Unidos provoca asimetrías imposibles de negar en cualquier análisis sobre la seguridad hemisférica. En la búsqueda de una seguridad que implique colaboración total para la guerra contra el terrorismo, Estados Unidos busca en todos los niveles la optimización de las herramientas cooperativas multinacionales de la seguridad para respaldar su nueva seguridad de la patria y el territorio (Homeland Security) y la internacional (Pre-Emptive Action). Para ello se tienen abiertas las posibilidades de utilización de todos los medios disponibles: militares, inteligencia, legales, diplomáticos, etc. Ante la nueva percepción de “vulnerabilidad” de Estados Unidos, busca mecanismos de cooperación en todos los niveles: interno, binacional, regional, hemisférico e internacional y con todos los instrumentos a su alcance. Busca mecanismos de cooperación concretos y mejorar las capacidades de muchos gobiernos, por lo que no duda en recurrir a la revitalización de acuerdos existentes y a la creación de instrumentos nuevos.

Desde el punto de vista estadounidense, la seguridad se vuelve más eficaz y operativa en cuanto menos son los países involucrados en un compromiso de cooperación en la materia. Por ello, Estados Unidos ha desarrollado sus compromisos en seguridad al máximo a nivel binacional, principalmente con Canadá y México mediante los acuerdos de “fronteras inteligentes”, y de manera trilateral ahora con la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte (ASPAN), definida como un proceso permanente hacia una mayor integración de América del Norte y como una alianza en la que se comparten objetivos de diverso tipo.

¹²³ Raúl Benítez Manaut, “Defensa y seguridad hemisférica hacia el siglo XXI: el desafío de la cooperación multinacional”, en Raúl Benítez Manaut, *Seguridad Hemisférica. Debates y Desafíos...*, p. 14.

Las estructuras de seguridad internacional y regionales se están revisando en todo el mundo. En América del Norte se están construyendo compromisos de seguridad binacional y en menor medida trinacional entre Canadá, México y Estados Unidos. Pero mientras Estados Unidos se ha visto involucrado en una profunda transformación de sus doctrinas de seguridad, defensa e inteligencia, en los casos de Canadá y México no ha habido una modificación sustantiva respecto a los conceptos prevalecientes a la época de la guerra fría, sino simplemente una adaptación a las medidas de seguridad cooperativa con Estados Unidos.

Desde el 11-S en la práctica ha hecho su aparición una nueva “seguridad de América del Norte” en Canadá, México y Estados Unidos:

“In fact, security cooperation among the three countries had been greatly accelerated since the 9/11 attacks... The Security and Prosperity Partnership of North America emphasizes many of these issues and ratifies much of what has been done”.¹²⁴

Aunque el gobierno de Canadá y el de México hayan reaccionado inmediatamente a los atentados en Estados Unidos instrumentando operativos de seguridad fronteriza y de protección de instalaciones estratégicas, ello no implica, como hemos visto, que en los tres países se tengan las mismas percepciones de amenazas, las mismas doctrinas de seguridad, ni mucho menos los mismos medios para enfrentar tales amenazas.

Canadá y México no concuerdan con Estados Unidos en su actual esquema de seguridad internacional, y tampoco en su política de seguridad hemisférica, pero han cooperado exitosamente en el nivel bilateral. Tales desacuerdos no afectan la seguridad de las fronteras y la cooperación que se instrumenta para fortalecerlas, contribuyendo a la seguridad nacional del otro. Por todo lo anterior no es descabellado haber accedido al nivel de seguridad regional de la ASPAN.

¹²⁴ Norman A. Bailey, “Neglecting our neighbors”, *National Interest*, No. 80, Summer 2005, pp. 102, 106. Por “these issues”, el autor se refiere a la profesionalización de las fuerzas armadas; el reclutamiento y el entrenamiento de especialistas civiles en seguridad; el entrenamiento de miembros de las fuerzas armadas en el cumplimiento de la ley, operaciones de seguridad, tácticas terroristas, y guerra química y biológica; así como al incremento de recompensas monetarias para policías, jueces, fiscales y oficiales militares y recompensas especiales para operaciones exitosas a fin de combatir la corrupción, entre otras cosas.

Por razones de lejanía geográfica, la relación bilateral Canadá-México ha sido la más débil, restringiéndose a cooperación en defensa, inteligencia, migratoria y policiaca, básicamente a nivel de intercambio de información.

El epicentro de la seguridad de América del Norte es la seguridad de Estados Unidos y el respaldo que recibe y otorga de y a sus dos vecinos para colaborar en la Homeland Security.

Para Estados Unidos el TLCAN es un acuerdo comercial en vigor, exitoso porque ha incrementado el comercio entre los tres socios firmantes, y se debe buscar profundizar relaciones en áreas que no se circunscriben al comercio, actualmente fuera del marco regulado por el Tratado. Después del 11-S se ha estado insistiendo en la cooperación en materia de seguridad, defensa, inteligencia y cumplimiento de la ley, tanto a nivel bilateral como trinacional.¹²⁵

Los acuerdos sobre fronteras inteligentes son la esencia de la seguridad en América del Norte que se está reconstruyendo y que es cada vez menos silenciosa. Como entre Canadá y Estados Unidos los mecanismos de defensa y cooperación son mucho más estrechos y se regulan mediante convenios de cooperación como el NORAD, parecería que el lanzamiento de la ASPAN se da para constituirse en un instrumento de seguridad y defensa que sólo se requiere con México.

Los asuntos comunes de seguridad continuarán estando presentes, por ello el lanzamiento de la ASPAN abre las posibilidades de la evolución de la seguridad en América del Norte en dos vertientes: a nivel institucional y temático, y bajo un marco regulatorio que seguirá involucrando a México, Canadá y Estados Unidos.

¹²⁵ Raúl Benítez Manaut, "América del Norte: ¿Seguridad regional en construcción?", en Raúl Benítez Manaut, *Seguridad Hemisférica. Debates y Desafíos...*, p. 35.

Niveles de Seguridad de América del Norte

<i>Niveles de Seguridad</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>Canadá</i>	<i>México</i>
Nacional	1	1	1
Binacional	2	2	2
Regional	4	4	5
Hemisférica	3	4	5
Internacional	1	2	5

Prioridad del 1 al 5: 1 máxima, 5 mínima.

La relación binacional se da primordialmente entre Canadá-Estados Unidos y México-Estados Unidos.

Tomado de Raúl Benítez Manaut, “Defensa y seguridad hemisférica hacia el siglo XXI: el desafío de la cooperación multinacional”, en Raúl Benítez Manaut, *Seguridad Hemisférica. Debates y Desafíos...*, p. 21

Apenas en 1999 se afirmaba que de todos los sectores en las relaciones entre México y Canadá, la arena de seguridad contenía las preocupaciones más divergentes. Lo anterior pese a que la admisión de Canadá a la OEA había conseguido que varios aspectos de la agenda de seguridad bilateral coincidieran: no proliferación de armas de destrucción masiva y armamento convencional, tráfico de drogas, inmigración (aunque este es un tema más significativo en las relaciones México-Estados Unidos), mantenimiento de la paz regional, y democratización:

“Still, defence and security matters remain one of the more esoteric aspects of the relationship and often are not cited or explored in the context of regional integration”.¹²⁶

México pretende no alejarse de la acción diplomática y militar de los mandatos de los organismos internacionales y, de forma más amplia, de la normatividad internacional. Sigue actuando con principios y doctrinas que proyectaron al país durante la guerra fría, pero se encuentra cada vez más problemático que tales esquemas sirvan a los intereses y seguridad ante los nuevos desafíos internacionales.

La mayor interacción comercial, social y económica que se ha acelerado desde la entrada en vigor del TLCAN no se ha visto reflejada de manera automática en materia política, diplomática y de seguridad.

¹²⁶ Duncan R., Wood and George A. MacLean, *op. cit.*, Winter 1999, p. 44.

Sigue abierto el debate sobre hasta dónde se pueden sostener planteamientos de independencia y autonomía, esgrimiendo que se puede ser socio y vecino, aliado estratégico, y tener una opinión diferente en ciertos casos.

La soberanía sigue siendo un principio que jurídicamente sigue vigente, a pesar de que poco a poco muchos países han aceptado instrumentos jurídicos multinacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos o la Corte Penal Internacional.

5.7.1.1 El afianzamiento del Neoconservadurismo en Estados Unidos y sus efectos en la política exterior

Los eventos del 11-S han expuesto las profundas divisiones en la administración Bush en lo que respecta al ejercicio del poder de Estados Unidos y las visiones sobre el orden internacional. Para G. John Ikenberry, dos estrategias distintas están compitiendo por la primacía. Una es el multilateralismo liberal que generalmente caracterizó el enfoque de las administraciones previas Bush y Clinton, así como la política de Estados Unidos hacia Occidente durante la era posterior a la Segunda Guerra Mundial. Esta es la estrategia que da origen y refuerza el sistema estadounidense. Pero otra es la impulsada por algunos miembros del gabinete Bush que abrazan una gran estrategia más unilateral, basada en una descarnada visión realista de los intereses estadounidenses y del poder global. En esta perspectiva, la preponderancia estadounidense le permite comprometer a Europa y Asia dominando la política mundial con fuerzas militares que no son retadas y menos atadas a Naciones Unidas y a controles de alianzas. La seguridad cooperativa, control de armas y cooperación multilateral juegan un reducido papel en esta estrategia global.¹²⁷

Pero el 11-S y la lógica de la guerra contra el terrorismo de la administración Bush, necesariamente vuelve problemática la lucha entre las estrategias que compiten en Washington y ha reorientado la política exterior estadounidense de forma que ha hecho retroceder al multilateralismo, hilo conductor dominante de la política estadounidense en la década posterior a la Guerra Fría recurriendo a ideas y compromisos de la era posterior a la Segunda Guerra Mundial basada en el punto de vista de que la seguridad

¹²⁷ G. John Ikenberry, "American Grand Strategy in the Age of Terror", *Survival*, Vol. 43, No. 4, Winter 2001-2002, pp. 19-34.

estadounidense y sus intereses nacionales podían lograrse mejor a través de la promoción de un orden internacional organizado alrededor de la democracia, mercados abiertos, instituciones multilaterales, así como atando vínculos de seguridad.

Prueba de esta estrategia multilateralista estuvo reflejada en el apoyo de la primera administración Bush al TLCAN, a la APEC, a la OMC, y los pasos iniciales para la expansión de la OTAN hacia países de la antigua Unión Soviética.

La nueva administración Bush ha reafirmado aspectos básicos del orden económico multilateral y la posición de liderazgo estadounidense en él; se ha movido agresivamente hacia la liberalización del comercio y la inversión en el Hemisferio Occidental; y ha hecho un llamado a una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales globales, pero vista la reorientación de su política exterior en otros asuntos, existe un profundo escepticismo sobre la firmeza con la que se apoya el multilateralismo, dentro y fuera de Washington.

Para Thomas Risse son tres los grupos en competencia los que dominan la definición de la política exterior de la administración Bush.¹²⁸ El grupo neoconservador con sus antecedentes en la primera administración de Reagan que prefiere el unilateralismo de Estados Unidos sobre las enredadas alianzas; este grupo cree en el “momento unipolar” como una oportunidad única de recrear el orden internacional al estilo de Estados Unidos; y las alianzas temporales tienen cabida pero rechazan aquellas estables como la transatlántica ya que tienen una función inhibidora para hacer lo que convenga a los intereses estadounidenses. Son antieuropeos hasta el grado de considerar la alianza transatlántica como superflua y una restricción a la política exterior estadounidense.

Existen de hecho dos versiones del pensamiento neoconservador que compiten en la política exterior estadounidense. Ambas facciones incluyen internacionalistas unilateralistas y agresivos. Ambas están preparadas para usar el poder de Estados Unidos ofensivamente cuando ven el interés nacional en juego, pero difieren en cómo ven el mundo y cuáles valores promover. Un grupo, entre ellos el Vicepresidente Dick

¹²⁸ Thomas Risse, “The Atlantic Alliance in Crisis”, *Current History*, Vol. 103, No. 679, November 2004, pp. 364-369.

Cheney y el Secretario de Defensa Ronald Rumsfeld, ve al mundo en términos hobbesianos. Son realistas agresivos que creen en el papel de Estados Unidos como un policía del mundo para salvaguardar el orden en un sistema internacional anárquico. El otro grupo de halcones neoconservadores está preparado para usar el poder de Estados Unidos no sólo para contrarrestar amenazas sino para promover valores liberales y construir un sistema mundial basado en democracias liberales, derechos humanos universales, y capitalismo al estilo estadounidense. El subsecretario de Defensa Paul Wolfowitz está entre los más prominentes representantes de este grupo, descrito por Pierre Hassner como “Wilsonianos en botas”. En la visión de este grupo, el propósito del poder de Estados Unidos en el mundo es expandir la democracia y el capitalismo, es para ser usado agresivamente para un orden mundial liberal, incluyendo el apoyo para cambio de regímenes en “Estados canallas” como Irak. Los dos grupos de neoconservadores unilateralistas constituyen lo que puede ser denominado el “partido del Pentágono” en la actual administración estadounidense.

Entre las facciones neoconservadoras, política y burocráticamente, está un tercer grupo, conservador de forma tradicional, que jugó un papel en la primera administración de Ronald Reagan así como en la actual de Bush, que ven al mundo en términos realistas más moderados. Mientras ellos ciertamente comparten valores liberales, no son Wilsonianos en el sentido de querer crear un orden mundial liberal. Les molesta la “ambición imperial” de los unilateralistas y están convencidos de que Estados Unidos no puede estar solo, incluso en un sistema unipolar. Este grupo también continúa escéptico de las ambiciones de construcción de nación que las visiones liberales neoconservadoras implican. Hoy como hace veinte años, este grupo, el “partido del Departamento de Estado”, está comprometido con la comunidad de seguridad transatlántica.

Desde el inicio de la administración Bush, el tira y afloja entre el Partido del Pentágono y el partido del Departamento de Estado ha caracterizado el proceso de toma de decisiones de la política exterior en Washington. Los unilateralistas neoconservadores han tenido que hacer concesiones a los conservadores tradicionales y sus aliados en el Congreso y en Europa.

La Estrategia de Seguridad Nacional de 2002 expresa una visión liberal de la política mundial, reflejando los puntos de vista neoconservadores ya que compromete a Estados Unidos en la guerra preventiva y no, en contra el terrorismo y de los “Estados canallas” con armas de destrucción masiva; con el unilateralismo; y con la superioridad militar. Pero el documento también expresa el continuado compromiso estadounidense con la OTAN, la Unión Europea, y otros aliados en crisis regionales y vía incrementos de ayuda externa. Y final, pero significativamente, compromete a Estados Unidos en el orden económico internacional multilateral y liberal, de suma importancia para el futuro del orden mundial.

Así, para Risse, la muy criticada Estrategia de Seguridad Nacional representa un compromiso de política entre neoconservadores unilateralistas y conservadores tradicionales en la administración Bush; y el desastre de posguerra en Irak ha conducido a un fortalecimiento del partido del Departamento de Estado y a un debilitamiento del partido del Pentágono que ha dado como resultado que la administración Bush se vaya moviendo gradualmente hacia el centro político en Estados Unidos y hacia el pragmatismo del público estadounidense.¹²⁹ Esta última afirmación aún está por confirmarse.

Después, tanto la Cámara de Representantes como el Senado, le otorgaron su aprobación a dicha Estrategia y con ello consintieron una serie de actuaciones que deja muy poco espacio para las políticas consensuadas que son las únicas que aseguran resultados efectivos en el corto y largo plazo en un contexto de interdependencia, debilitando la negociación como instrumento para luchar contra amenazas compartidas. Lo que es peor, acrecienta las posibilidades de que si otros (India, China, Israel, Irán, Rusia) se rigieran por las mismas reglas que Estados Unidos en la búsqueda de su interés nacional, reinaría el miedo.

La presión creciente dentro de Estados Unidos para abandonar su pasado internacionalista a favor de una persecución desmedida del interés nacional, imponiendo su interés unilateralmente y resistiéndose a obligaciones exteriores que pudieran limitar su libertad de acción se ha dejado sentir en todo el mundo. La estrecha vinculación entre

¹²⁹ *Ibidem*, pp. 364-369.

terrorismo y narcotráfico existente en la cosmovisión prevaleciente en Washington y la clasificación de movimientos armados como movimientos terroristas imposibilita acuerdos políticos ya que con los terroristas no se dialoga.

Las nuevas políticas exterior, de defensa y de seguridad nacional de las dos últimas administraciones estadounidenses tiene un fuerte sello de uso de la fuerza al margen del sistema internacional legal construido desde la segunda posguerra con objeto de restringir las opciones de conflicto y que fue crecientemente aceptado por los países que enfrentan mayores costos políticos al provocar uno.

El elemento más novedoso (y controversial) de la re-jerarquización de prioridades de Estados Unidos es su concepto de guerra preventiva, cuyos antecedentes se remontan a 1990 y a la autoría de Paul Wolfowitz y Dick Cheney, quienes ya desde entonces le restaban importancia al papel de los organismos internacionales en la prevención de conflictos.¹³⁰ Pese a las matizaciones de que sólo se realizaría bajo determinadas circunstancias, y de que contiene el sentido de una estrategia de alianzas que reafirma el rol de la OTAN y de los aliados de Estados Unidos, además de la ONU,¹³¹ no son creíbles.

La doctrina de la guerra preventiva de Washington se centra menos en actores y lugares y más en capacidades propias para disuadir y defenderse, por lo que prima el camino de la acción antes que el de la disuasión. También implica que Estados Unidos no acepta competidores internacionales y enfatiza la constitución de distintas coaliciones *ad hoc* que reemplazan los compromisos seguros de antaño, es decir, se centra en alianzas temporales.

La nueva administración estadounidense considera que puede establecer un orden sobre la base del unilateralismo, pero vuelve más vulnerable al sistema en su conjunto y al propio Estados Unidos. Al no ser aceptada como legal, ni reafirmada como tal, esta visión no podrá proveer un liderazgo efectivo y, en cambio, provocará graves

¹³⁰ Claudio Fuentes, “Estados Unidos 2000-2004: tendencias de política exterior”, en Claudio Fuentes S. (ed.), *Bajo la Mirada del Halcón...*, pp. 30-34.

¹³¹ Colin Powell, “A Strategy of Partnerships”, *Foreign Affairs*, January-February 2004, p. 2.

consecuencias para todos los Estados, en especial, los más débiles; en síntesis, representa una autoreducción de las capacidades de liderazgo.¹³²

Así, al menos en algunas dimensiones, es posible que Estados Unidos esté abandonando el papel de estabilizador hegemónico, y conforme la comunidad neoconservadora desea, se esté convirtiendo en una fuerza transformadora destinada a modificar la distribución y lógica del poder político en el sistema internacional. El equilibrio entre los componentes estabilizadores y transformadores de esta nueva estrategia de Washington está todavía por definirse con claridad. En tanto, es imprescindible que sus socios desplieguen cualquier tipo de influencia para encaminar el resultado en la dirección estabilizadora.¹³³

Parece que Estados Unidos no se ha percatado de que tiene una responsabilidad principal en la estabilidad global, y no sólo puede ocuparse de él, y esta estabilidad global reafirma la necesidad de asociación y cooperación, provisión de bienes públicos, una economía abierta y equitativa. El desarrollo de un multilateralismo cooperativo regional y global es una demanda y una necesidad que cobra fuerza. Hay que volver a traer al vocabulario estadounidense la palabra persuasión.

El único camino efectivo para enfrentar las tendencias unilaterales de la actual administración estadounidense es más diálogo, más y mejor multilateralismo, y mayor cooperación y asociación, aunque no como fines en sí mismos. Habrá que ver si la ASPAN puede aportar algo para conseguirlo.

5.7.2 Los compromisos de la ASPAN

En la Declaración Conjunta de los Presidentes de México, Canadá y Estados Unidos del 23 de marzo de 2005 fue anunciada la puesta en marcha de la Alianza para la Seguridad

¹³² Francisco Rojas Aravena, "Introducción. Unilateralismo radical y América Latina", en Claudio Fuentes S. (ed.), *Bajo la Mirada del Halcón...*, pp. 12-14.

¹³³ "Conclusiones", Rafael Fernández de Castro, Laurence Whitehead y Natalia Saltalamacchia, *op. cit.*, pp. 278-279.

y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), definida como un compromiso concreto de los tres Mandatarios con un enfoque regional para América del Norte.¹³⁴

El establecimiento de la ASPAN fue justificado por los tres mandatarios en el contexto de un mundo que evoluciona rápidamente y en el que necesitan construir nuevos espacios de cooperación para dotar de mayor seguridad a las sociedades de América del Norte, hacer más competitivas a sus empresas y más sólidas sus economías. Así, aunque en la última década los tres países han avanzado en construir “la relación comercial más intensa y dinámica del mundo”, y a partir del 11-S se han puesto en práctica nuevas medidas para enfrentar la amenaza del terrorismo y reforzar la seguridad, consideraron que “todavía hay mucho por hacer”.

Para alcanzar sus objetivos, la Alianza hará un esfuerzo trilateral, bajo el principio de que su seguridad y prosperidad son mutuamente dependientes y complementarias, y en consonancia con la convicción en la libertad, las oportunidades económicas y los valores e instituciones democráticas. La Alianza, se dijo, atenderá las disparidades regionales existentes para aumentar las oportunidades de todos los norteamericanos y estará comprometida para lograr resultados sobresalientes a fin de que la población goce de mayor seguridad y bienestar. Se aclara que, por definición, la Alianza es trilateral pero permite que dos países, de manera bilateral, avancen en un tema, abriendo el camino para que el tercero se sume más adelante. La alianza complementa esfuerzos bilaterales y trilaterales que actualmente están en marcha en materia económica y de seguridad, y revitaliza otros aspectos de la cooperación en la región.

Se establecen dos agendas directrices de la Alianza, la de seguridad y la de prosperidad.¹³⁵ Se enuncia que habrá un enfoque común en materia de seguridad para proteger a América del Norte de amenazas externas, prevenir y enfrentar amenazas internas, así como facilitar la seguridad y eficiencia del tráfico legítimo y de bajo riesgo a través de las fronteras compartidas. Y para avanzar en la prosperidad común, se trabajará para mejorar la competitividad de América del Norte aumentando la

¹³⁴ *Declaración Conjunta de los Presidentes George W. Bush, Presidente Vicente Fox, y Primer Ministro Paul Martín*, 23 de marzo de 2005, Waco, Texas en www.aspan.presidencia.gob.mx, www.whitehouse.gov, www.economía.gob.mx, www.spp.gov

¹³⁵ *Agenda de Seguridad y Agenda de Prosperidad*, ASPAN, 23 de marzo de 2005, Waco, Texas, en www.aspan.presidencia.gob.mx, www.whitehouse.gov, www.economía.gob.mx, www.spp.gov

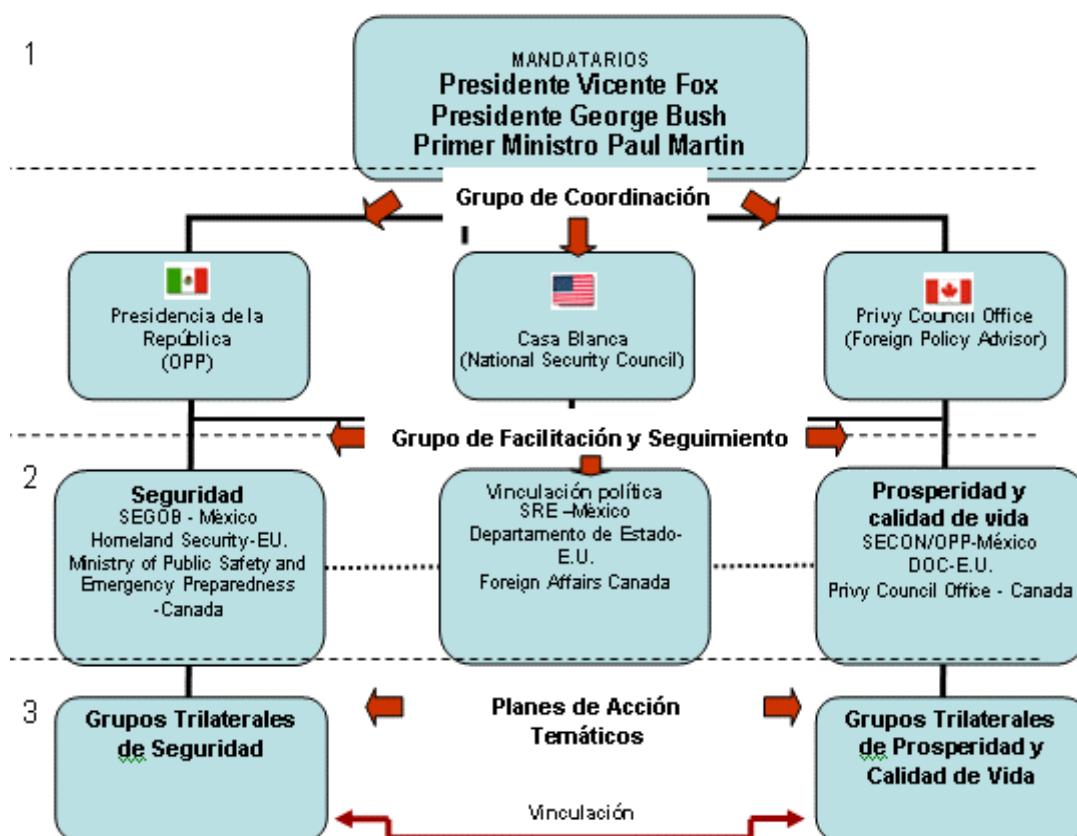
productividad mediante la cooperación en materia de regulación, a fin de generar crecimiento, manteniendo al mismo tiempo altos estándares para la salud y la seguridad; promoviendo la cooperación sectorial para facilitar la actividad empresarial en sectores tales como energía, transporte, servicios financieros y tecnología, entre otros; reduciendo los costos de las exportaciones e importaciones mediante el movimiento eficiente de bienes y personas; así como fortaleciendo el compromiso con el cuidado del medio ambiente y creando un suministro más confiable y seguro de alimentos a fin de facilitar el comercio de productos agrícolas y proteger a la población contra enfermedades.

Para lo anterior se acordó formar grupos de trabajo temáticos y encabezados por funcionarios de alto nivel de los Gobiernos de los tres países para que consulten con los sectores interesados en los tres países y establezcan metas concretas, acciones para alcanzarlas, y un calendario para su instrumentación, a fin de que en el plazo de 90 días sea presentado a los Presidentes un primer informe; posteriormente, los grupos de trabajo reportarán semestralmente sus avances. Y puesto que la Alianza es un proceso de cooperación continuo, conforme lo exijan las circunstancias se irán agregando nuevos temas, de mutuo acuerdo.

En los tres países, la coordinación general de la Alianza está a cargo de las oficinas ejecutivas de los Mandatarios (Oficina de Políticas Públicas – México; Privy Council Office – Canadá; y National Security Council – Estados Unidos). Y para facilitar la operación y el seguimiento de las acciones de la ASPAN, los Mandatarios han nombrado a un grupo de 9 Secretarios / Ministros (3 de cada país), asignándoles tareas:

1. Seguimiento de los Grupos de Trabajo que integran la agenda de seguridad: Secretaría de Gobernación, Ministry of Public Safety and Emergency Preparedness de Canadá, y U.S. Department of Homeland Security.
2. Seguimiento de los Grupos de Trabajo que integran la agenda de prosperidad: Secretaría de Economía (SECON), Industry Canada (ICAN) y U.S. Department of Commerce (USDOC).
3. Seguimiento y facilitación de la relación política: Secretaría de Relaciones Exteriores, Foreign Affairs Canada y U.S. Department of State.

Estructura de la ASPAN



Fuente: www.aspan.presidencia.gob.mx

En cumplimiento a lo establecido el 23 de marzo de 2005 por el C. Presidente Vicente Fox Quesada con sus homólogos de Estados Unidos y Canadá, el 27 de junio de 2005 se presentó, en la Ciudad de Ottawa, Canadá, el primer Reporte a los Mandatarios de la ASPAN. Este evento se enmarca como el comienzo de la siguiente etapa de la Alianza, que consiste en la instrumentación del plan de acción, dando así inicio a un proceso permanente de integración en América del Norte, que construye sobre la extensa relación comercial y de cooperación previa.

Como beneficios esperados para México se enuncia que le permitirá avanzar hacia la convergencia de las economías de América del Norte, profundizando la integración económica y comercial, la seguridad, y un mayor bienestar para la población. También se le ve la virtud de que representa una fórmula de integración acorde a las circunstancias particulares de la región, que contribuirá a responder a los retos que presenta la globalización.

Tomando en cuenta que hoy en día el tema de seguridad está intrínsecamente relacionado con los flujos económicos y comerciales, la ASPAN permitirá evitar que las nuevas medidas de seguridad instrumentadas en la región se conviertan en obstáculos innecesarios al comercio, convirtiendo esta intensa cooperación en una ventaja como región. Esta coordinación ayudará a reducir los costos de transacción y hará que el flujo de bienes y personas entre los tres países sea mucho más fluido.

En cuanto a la Agenda para la Prosperidad, se comprometieron a impulsar la competitividad de la región de América del Norte y a mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Con base en este compromiso, se han integrado diez grupos de trabajo para desarrollar planes de acción en materia de prosperidad y calidad de vida, identificando estrategias e iniciativas concretas y con visión de futuro. Estas iniciativas integran una amplia y ambiciosa agenda de colaboración, enfocada a la transformación de sectores importantes de nuestras economías, así como a garantizar que nuestros ciudadanos se vean beneficiados por estándares elevados de seguridad y salud, y de una conservación compartida del medio ambiente.

Para convertir a América del Norte en el mejor lugar para realizar negocios, los tres países acordaron como prioridades mejorar y facilitar el cumplimiento de los procesos regulatorios en la región, facilitar el libre comercio mediante la flexibilización de las reglas de origen y convertir a América del Norte en una región sin piratería. Se pretende que los esfuerzos estén liderados por actores del sector privado, pero los gobiernos y otros sectores relevantes también participarán de manera importante, por ejemplo distintas organizaciones que ofrezcan asesoría estratégica.

Se reconoce que algunos sectores de las economías de América del Norte tienen ya un mayor grado de integración, lo cual puede aportar lecciones a seguir para otras industrias de la región; aprender de ellas y trabajar con ellas para garantizar que continúen como líderes de su sector a nivel mundial. Por eso se buscará el establecimiento de iniciativas sectoriales específicas, en los siguientes rubros: acero, automóviles, energía, transporte aéreo, comercio electrónico, y cruces fronterizos.

Fueron contempladas también medidas para mejorar la calidad del medio ambiente, asegurar estándares elevados de seguridad en la oferta de alimentos, y promover y proteger la salud de sus ciudadanos.

Hacia mediados de 2006 se prevé que los tres países coordinen e incrementen los esfuerzos que actualmente realizan en el marco de la Sociedad para la Prosperidad México-Estados Unidos y la Alianza México-Canadá. El objetivo es mejorar la capacidad de la gente a través de una mejor educación superior, intercambios académicos, y actividades conjuntas de investigación y desarrollo que permitan que el capital humano norteamericano esté preparado para el futuro. Se menciona que se prestará particular atención a la importancia de las pequeñas y medianas empresas en su importante papel para promover la creación de empleo, el crecimiento económico y la innovación, para lo cual se consultará a los actores relevantes de las pequeñas y medianas empresas sobre acciones para atender sus retos particulares con respecto a la facilitación del tráfico de bajo riesgo, la reducción de trámites burocráticos y la cooperación en materia regulatoria.

Los Grupos de Trabajo encargados de estas iniciativas y las agencias que cooperan en ellos son los siguientes:

Grupos de Trabajo de la ASPAN

Bienes Industriales y Competitividad Sectorial y Regional

México	Estados Unidos	Canadá
Subsecretario de Negociaciones Comerciales Internacionales SECRETARÍA DE ECONOMÍA	Deputy Under secretary of Commerce for International Trade U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE	Assistant Deputy Minister, Trade, Economic and Environmental Policy INTERNATIONAL TRADE CANADA

Facilitación de Negocios

México	Estados Unidos	Canadá
Subsecretario de Negociaciones Comerciales Internacionales SECRETARÍA DE ECONOMÍA	Assistant Secretary for Economic and Business Affairs U.S. DEPARTMENT OF STATE	Associate Deputy Minister CITIZENSHIP AND IMMIGRATION CANADA

Movimiento de Bienes

México	Estados Unidos	Canadá
Subsecretario de Negociaciones Comerciales Internacionales SECRETARÍA DE ECONOMÍA	Assistant U.S. Trade Representative for the Americas U.S. TRADE REPRESENTATIVE	Director, International Trade Policy Division FINANCE CANADA

Comercio Electrónico y Tecnologías de la Información

México	Estados Unidos	Canadá
Subsecretario de Comunicaciones SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES Subsecretaría de Industria y Comercio Interior SECRETARIA DE ECONOMIA	Under Secretary of Commerce for Technology U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE	Assistant Deputy Minister, Spectrum, Information Technologies and Telecommunications INDUSTRY CANADA

Servicios Financieros

México	Estados Unidos	Canadá
Subsecretario de Hacienda y Crédito Público SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	Assistant Secretary of the Treasury for International Affairs U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY	Assistant Deputy Minister FINANCE CANADA

Transporte

México	Estados Unidos	Canadá
Subsecretario de Transportes SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	Under Secretary for Policy U.S. DEPARTMENT OF TRANSPORTATION	Assistant Deputy Minister, Policy TRANSPORT CANADA

Energía

México	Estados Unidos	Canadá
Director General de Asuntos Internacionales SECRETARÍA DE ENERGÍA	Director, Climate Change Technology Programbr U.S. DEPARTMENT OF ENERGY	Assistant Deputy Minister, Energy Policy Sector NATURAL RESOURCES CANADA

Medio Ambiente

México	Estados Unidos	Canadá
Coordinador de la Unidad de Asuntos Internacionales SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	Under Secretary of State for Global Affairs U.S. DEPARTMENT OF STATE	Deputy Minister ENVIRONMENT CANADA

Agricultura y Alimentos

México	Estados Unidos	Canadá
Director en Jefe del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y ALIMENTACIÓN Comisionado Federal para la Protección Contra el Riesgo Sanitario SECRETARIA DE SALUD	Under Secretary for Farm and Foreign Agricultural Services U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE	Executive Director, International Affairs CANADIAN FOOD INSPECTION AGENCY Director General, Food Directorate HEALTH CANADA

Salud

México	Estados Unidos	Canadá
Comisionado Federal para la Protección Contra el Riesgo Sanitario SECRETARIA DE SALUD Subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud SECRETARIA DE SALUD	Special Assistant to the Secretary for International Affairs U.S. DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN SERVICES	Senior Assistant Deputy Minister HEALTH CANADA

Fuente: www.aspan.presidencia.gob.mx

En la Agenda para la Seguridad, se reporta que los tres países han logrado importantes avances en el desarrollo de mejores políticas, sistemas y procesos de seguridad. No obstante, con una mejor y mayor relación a todos los niveles, se podía tener la oportunidad de evolucionar hacia una relación más estrecha y fructífera.

Para ello, se han desarrollado planes y objetivos específicos que generarán mejoras a las metas comunes de seguridad, particularmente para proteger a la región contra amenazas externas a través de procesos de inspección compatibles de individuos y para bienes y carga antes de su salida de un puerto extranjero y en el primer punto de entrada a América del Norte; planes para definir enfoques equivalentes para fortalecer la seguridad de la aviación; mejorar la transportación marítima y la seguridad en los puertos; combatir amenazas transnacionales a Estados Unidos, Canadá y México, incluyendo terrorismo, crimen organizado, drogas ilegales y tráfico de personas; incrementar la cooperación en materia de inteligencia e intercambio de información, desarrollar e instrumentar un método común para afrontar la protección de infraestructura crítica, así como para responder a incidentes terroristas transfronterizos y, según sea el caso, desastres naturales; así como un plan de facilitación fronteriza

para ampliar la capacidad instalada y mejorar el flujo legal de personas y comercio en los puertos de entrada de América del Norte.

Entre los resultados iniciales de la agenda para la prosperidad se pueden contar, entre otros, la firma de una serie de Principios Comunes para el Comercio Electrónico que definen el papel del gobierno y del sector privado, promoviendo la transparencia y la seguridad, así como el desarrollo del mercado del comercio electrónico; la instrumentación de cambios en las reglas de origen para bienes tales como electrodomésticos, metales preciosos, maquinaria y partes que se estima tengan un impacto comercial trilateral estimado en 20 millones de dólares; la proposición a la Comisión de Libre Comercio del TLCAN de un documento que detalla los procedimientos necesarios en cada país para modificar el apéndice de profesiones del Tratado a fin de que permita que un mayor número de profesionistas en América del Norte puedan gozar de entrada temporal en los países de la región; un acuerdo entre las autoridades de salud animal de los tres países para tener un enfoque armonizado sobre Encefalopatía Espongiforme Bovina en América del Norte que permitirá protección continua para la salud humana y la sanidad animal y el establecimiento de un marco de referencia para el comercio seguro de bovinos en pie y sus productos entre los tres países; la instalación de un sistema de seguridad operacional de aviación que incrementará la precisión de la navegación en la región; la instrumentación de un acuerdo que incrementa la capacidad del espacio aéreo de la región y permite a las aeronaves volar a través de rutas más eficientes, reduciendo los costos para operadores aéreos y pasajeros; la emisión de una declaración trilateral sobre una estrategia conjunta que armonizará los estándares de navegación aérea; así como el establecimiento de un Grupo de Expertos en Materia Reguladora sobre proyectos de infraestructura energética.¹³⁶

Para los años 2006 y 2007 se tienen planes para mejorar y facilitar el cumplimiento de los procesos regulatorios en América del Norte; desarrollar una estrategia coordinada para combatir la piratería; una estrategia siderúrgica de América del Norte que instrumentará el Comité de Comercio de Acero de América del Norte que se ha convertido en ejemplo de cooperación entre la industria y el gobierno de los tres países;

¹³⁶ Véase Reporte a los Mandatarios, *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte*, Junio 2005, en www.aspan.presidencia.gob.mx, www.spp.gov

trabajar hacia el libre flujo de capitales y la oferta eficiente de servicios financieros en América del Norte; la instrumentación de un servicio seguro de cruce fronterizo conmutado entre El Paso y Ciudad Juárez; crear una economía energéticamente sustentable y un medio ambiente más limpio; establecer un mecanismo de coordinación de inocuidad alimentaria; garantizar un enfoque coordinado para atender preocupaciones comunes en materia de salud pública, incluyendo el desarrollo de protocolos de cooperación y asistencia mutua para prevenir, proteger y responder a urgencias transfronterizas; entre otros.¹³⁷

Entre los resultados obtenidos en la Agenda de Seguridad destacan la identificación de procedimientos y lineamientos clave para establecer un Programa de Procesamiento de Traficantes de Personas a lo largo de la frontera suroeste México-Estados Unidos, tomando como referencia los esfuerzos anteriores de ambos países en el Programa de Procesamiento de Identificación de Guías; mejoras en el Corredor Detroit-Windsor; la construcción de dos nuevas líneas comerciales en Nogales, Arizona, el acuerdo trilateral de la propuesta de marco de Organización Mundial de Aduanas para los Estándares para Asegurar y Facilitar el Comercio Global; y otros entre Estados Unidos y Canadá que son los que predominan.

Para el periodo 2006-2008, a fin de proteger a América del Norte de amenazas externas, se desarrollarán sistemas biométricos fronterizos y de migración compatibles, estándares seguros para documentos de status migratorio y de nacionalidad con un menor costo que faciliten el cruce transfronterizo, y un sistema de registro único e integral de los programas de viajeros confiables en la región; intercambio de información sobre individuos (terroristas, visas) y de carga de alto riesgo en tiempo real; instrumentación de medidas de seguridad fronteriza compatibles; la instrumentación de programas de control de importación y exportación, consistentes con estándares internacionales recientemente establecidos para minimizar el riesgo de traslado ilegal de materiales radioactivos; y el desarrollo de una estrategia coordinada, consistente con la legislación de cada país, para identificar y enfrentar amenazas en contra del suministro de alimentos y del sector agrícola, y para compartir técnicas que determinen el grado de riesgo de alimentos importados.

¹³⁷ *Ibidem.*

Y con objeto de prevenir y dar respuesta a amenazas dentro de América del Norte, se instrumentará un programa integral que garantice que los gobiernos están preparados para responder a incidentes de gran escala, por ejemplo, los que impacten operaciones fronterizas y de comercio marítimo, de terrorismo transnacional, y emergencias de salud pública transfronteriza; realizar evaluaciones coordinadas de vulnerabilidad que permitan la identificación de la infraestructura crítica transfronteriza y mejorar su protección; instrumentar un mecanismo regional que fortalezca la seguridad marítima y de aviación; crear fuerzas de trabajo “piloto” de intercambio de inteligencia enfocadas a combatir la actividad criminal transfronteriza; así como desarrollar programas de procuración de justicia marítima en el sistema St. Lawrence Seaway-Great Lakes para contener contrabandistas y traficantes.

Para aumentar la eficiencia del flujo seguro de tránsito de bajo riesgo a través de las fronteras compartidas, se pretende trabajar con los grupos relevantes a nivel local para hacer más eficiente la infraestructura existente; evaluar y hacer recomendaciones para expandir el Programa Piloto “Vancouver NEXUS-Air” a otros puntos para la pre-internación aérea estadounidense en Canadá; y evaluar la posibilidad de incluir a ciudadanos mexicanos en este programa; concluir negociaciones de un acuerdo formal de “pre-internación terrestre” entre Canadá y Estados Unidos sujeto a los procesos legislativos de cada país; en colaboración con los gobiernos locales, provinciales y estatales, así como con el sector privado, considerar programas para reducir de manera sustancial los tiempos de espera y el congestionamiento en cruces fronterizos, mediante programas “piloto” de puertos de entrada de “bajo-riesgo” para uso exclusivo de usuarios inscritos en programas de viajeros y comercio confiable; evaluar la viabilidad de agilizar aún más los procedimientos en los carriles FAST (Free And Secure Trade) instalados en puertos de entrada; y ampliar el programa SENTRI (Secure Electronic Network for Travelers’ Rapid Inspection) a los principales puertos de entrada.

5.7.3 Propuestas de la Cumbre Trilateral frente a las del Informe de un Grupo de Trabajo Independiente

Previo a la reunión de los tres presidentes de América del Norte en Waco, fue emitida una declaración por los presidentes de un grupo independiente de trabajo sobre el futuro de América del Norte, con la finalidad de que su visión, fundamentada en una reflexión sistemática sobre los desafíos que enfrenta la región, tuviera un impacto en la primera cumbre norteamericana, calificada de coyuntura decisiva de la relación trinacional.¹³⁸

Recalaron que América del Norte se ha convertido en más que una zona de libre comercio o una expresión geográfica ya que su integración se profundiza constantemente y promete beneficios para sus ciudadanos que, sin embargo, no son inevitables ni irreversibles, razones por las que el proceso de cambio debe manejarse adecuadamente.

La declaración refleja el consenso de los tres presidentes y de los tres vicepresidentes del grupo de trabajo (*Task Force*), el cual se integró de manera trinacional. Se avanzó que el informe completo se daría a conocer en esa primavera, tomando en cuenta los resultados de la cumbre de Texas, y que contaría con el consenso general de los demás miembros, por lo que la declaración no necesariamente representaba los puntos de vista de todos los participantes en el ejercicio. Se propone la creación, antes del 2010, de una nueva comunidad que aumente la seguridad, la prosperidad y las oportunidades para todos los ciudadanos de América del Norte sobre los progresos de la década pasada. Tal comunidad deberá contar con una zona económica y arancel externo común, así como un perímetro externo de seguridad, que permita a la región enfrentar mejor los retos y las oportunidades continentales. Dentro de esta zona, el movimiento de personas y productos deberá ser legal, ordenado y seguro para garantizar una América del Norte libre, segura, justa y próspera.

¹³⁸ *Creación de una comunidad de América del Norte*, Declaración de los presidentes del Grupo de Trabajo independiente sobre el futuro de América de Norte, Patrocinado por el Council on Foreign Relations en asociación con el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales y el Canadian Council of Chief Executives, John P. Manley, Pedro Aspe y William F. Weld Presidentes, 14 de Marzo de 2005, 13 pp.

Ante su diagnóstico de que el primer reto que enfrente la región se encuentran las amenazas a la seguridad, se sugiere asegurar las fronteras externas de América del Norte para no inhibir en detrimento colectivo el movimiento legítimo de personas y bienes ni la libertad y calidad de vida de los norteamericanos, labor a realizar por los tres países.

El segundo reto es elevar la competitividad de la región frente a otros países y regiones, ya que si bien se había acelerado el ritmo de la integración económica en América del Norte en los últimos 10 años, era necesario atender temas como el comercio libre en recursos naturales, alimentos y otras áreas claves, así como reglas de origen ineficaces, congestión cada vez mayor en puertos de entrada, y proliferación de diferencias reglamentarias y normativas entre los tres países que incrementan costos en lugar de reducirlos. También consideraron que la incapacidad de resolver disputas comerciales y de inversión ha creado tensión en las relaciones económicas.

Y como tercer reto, la brecha de desarrollo entre México y sus dos vecinos del norte que se ha ensanchado y que socava la cooperación en áreas de interés común y propicia el surgimiento de problemas regionales. Subrayado como asunto de su propio interés nacional, los tres países deberían hacer más para promover el amplio desarrollo económico de México.

Todos estos retos, debían recibir, según los presidentes del grupo independiente de trabajo, atención urgente, enfatizando que la colaboración trinacional es esencial para ello. Si bien hay temas en los que la cooperación bilateral ha sido históricamente mucho más intensa -por ejemplo en la colaboración militar entre Estados Unidos y Canadá- existen muchos otras áreas en las que un enfoque trilateral sería benéfico. Los intereses comunes van desde la competitividad económica regional, hasta la aplicación de la ley; desde la seguridad energética, hasta políticas regulatorias; y desde la solución de controversias, hasta la defensa continental.

Se señaló que América del Norte debía encontrar su propia ruta de cooperación hacia el futuro, que no era seguir el modelo de la Unión Europea, ni el de la creación de grandes burocracias supranacionales, ya que su visión para América del Norte es la de tres Estados soberanos cuya colaboración formal refleja su interdependencia mutua y el respeto a sus diferencias.

Los presidentes del Grupo de Trabajo independiente hicieron varias recomendaciones clave:

- crear las instituciones necesarias para sostener una comunidad de América del Norte (Cumbres anuales y el establecimiento de un Consejo Asesor que las prepare y asegure su seguimiento);
- diseñar de inmediato un Plan de Acción Único para las Fronteras de América del Norte, y como objetivo de más largo plazo, crear un perímetro externo de seguridad para América del Norte que requerirá cambios políticos, normativos y de procedimiento en las tres naciones;¹³⁹
- ampliar la cooperación en la aplicación de la ley y contra el terrorismo, lo cual podría comprender el establecimiento de un centro trinacional de inteligencia sobre amenazas; ampliar la cooperación en temas de defensa;
- adoptar un arancel externo común sobre una base sectorial a la tasa vigente más baja que sea consistente con las obligaciones multilaterales;
- acelerar y ampliar la aplicación de los actuales acuerdos bilaterales de fronteras inteligentes;
- comprometerse con el objetivo de largo plazo de disminuir en forma importante la necesidad de tantos controles físicos gubernamentales del tráfico, los viajes y el comercio dentro de América del Norte;
- estimular el crecimiento económico de México poniendo en práctica un conjunto de políticas con amplio apoyo general, así como decidir por sí mismo los pasos que dará para atraer más inversión y estimular su crecimiento, y el apoyo de Estados Unidos y Canadá a México para establecer un Fondo de Inversión para América del Norte, concebido como una inversión productiva de los tres países en la competitividad de la región, diseñado para crear la infraestructura necesaria que conecte a las partes más pobres del país con los mercados del norte, así como para

¹³⁹ Armonizar políticas de visa y asilo, y conseguir un acuerdo en la lista de países cuyos nacionales no requieren visa para América del Norte; armonizar los procedimientos de identificación y rastreo de personas, bienes y vehículos, incluyendo el desarrollo de listas de individuos identificados por nombre y características biométricas; armonizar procedimientos de monitoreo de importaciones y exportaciones; compartir plenamente datos sobre salidas y entradas de ciudadanos extranjeros; inspección conjunta por los tres países de contenedores que ingresen por puertos norteamericanos, ampliando la actual Iniciativa de Seguridad de Contenedores que existe entre Estados Unidos y Canadá; y comprometerse a un enfoque común frente a negociaciones internacionales relativas al movimiento global de personas, carga y transporte marítimo.

apoyar la educación y la capacitación técnica para entidades estatales mexicanas comprometidas con la transparencia y el desarrollo;

- desarrollar una estrategia conjunta de seguridad energética y de recursos naturales; y
- la profundización de vínculos educativos vía la expansión de los programas de becas e intercambio para estudiantes en los niveles de secundaria y universidad, el desarrollo de una red de Centros de Estudios sobre América del Norte en los tres países, así como programas transfronterizos de capacitación para maestros de primaria, secundaria y preparatoria.

El Informe del Grupo Independiente de Trabajo fue publicado en mayo de 2005.¹⁴⁰ Su prólogo aclara que la relación de Estados Unidos con sus vecinos en América del Norte rara vez recibe la atención que merece y que el informe tiene la intención de contribuir a llenar ese vacío de política examinando los cambios que han ocurrido desde la entrada en vigor del TLCAN y formulando recomendaciones para atender la amplia gama de asuntos que actualmente enfrentan quienes formulan políticas en América del Norte: mayor competencia económica del exterior, desarrollo desigual dentro de la región, demanda creciente de energía y amenazas a las fronteras.

El Grupo de Trabajo ofrece un conjunto de propuestas que se construyen a partir de las recomendaciones adoptadas por los tres gobiernos en la cumbre de Waco, Texas. Se enuncia como recomendación central, establecer, a más tardar en el 2010, una comunidad económica y de seguridad de América del Norte, cuyos parámetros serán definidos por un arancel externo común y un perímetro externo de seguridad.

El Grupo de Trabajo fue trinacional y entre sus miembros estuvieron personas que han estado encargadas del trazo de políticas nacionales, académicos y ejecutivos de empresa de los tres países. El Grupo llevó a cabo reuniones en Monterrey, Toronto y Nueva York, y además de los presidentes y vicepresidentes, contó para su organización con un director de proyecto, un director ejecutivo del programa, así como con sus otros miembros que en total sumaron 35 personas, 4 de ellos observadores. Aunque el informe refleja los puntos de vista de los miembros como un todo, incluye 11 posturas

¹⁴⁰ *Construcción de una comunidad de América del Norte*, Informe de un Grupo Independiente de Trabajo Patrocinado por el Council on Foreign Relations, el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales y el Canadian Council of Chief Executives, Mayo de 2005, 64 pp.

adicionales y disidentes de los miembros que tanto enfatizaron algún aspecto del informe de manera positiva, como denotaron su preocupación sobre diversos asuntos tales como la falta de convencimiento de que los beneficios de un perímetro común de seguridad compensen los riesgos de armonizar las regulaciones de visado y asilo, el desacuerdo en revisar las secciones del TLCAN que se excluyeron desde un principio, las diferencias de opinión respecto del tiempo de aplicación de algunas recomendaciones, la presunción que debe ser atemperada de que la integración económica siempre beneficia al ciudadano promedio, e incluso la adición de ideas cuyo fundamento radica en que es más fácil que prospere un objetivo audaz que uno tímido.¹⁴¹

Cabe destacar que en la introducción del informe se afirma que México, Canadá y Estados Unidos deben mantener el compás de su integración y buscar una serie de pasos deliberados de cooperación que eleven la seguridad y la prosperidad de sus ciudadanos, porque esta es la mayor responsabilidad de cualquier gobierno, incluidos los de América del Norte que como democracias liberales comparten, además, principios comunes como proteger los derechos individuales, sostener el imperio de la ley y garantizar la igualdad de oportunidades para sus ciudadanos.

Sus gobernantes, en Waco, se comprometieron a seguir el camino de la cooperación y la acción conjunta, y el informe, se dice, tiene el propósito de añadir urgencia y recomendaciones específicas para vigorizar sus esfuerzos.

Sobre las características de la región de América del Norte, se especificó que es una Alianza de estados soberanos con intereses económicos y de seguridad que se superponen, en la cual los sucesos importantes en un país pueden tener y tienen un poderoso impacto en los otros dos.

¹⁴¹ Algunas de las personas que emitieron comentarios en esta sección del informe fueron Carla A. Hills, Gary C. Hufbauer, Jeffrey J. Schott, Chappell H. Lawson, y Robert A. Pastor.; la primera en su momento estuvo encargada de la negociación del TLCAN por parte de Estados Unidos ya que de 1989 a 1993 fue representante comercial de ese país; las otras, especialistas prolíficos y reconocidos de la integración de América del Norte desde hace varios años.

Se afirma que desde la entrada en vigor del TLCAN, la competencia global se ha vuelto más intensa y que el terrorismo internacional ha surgido como un serio peligro regional y global.

Se califica a la ASPAN como un compromiso significativo que se beneficiará de análisis y asesoría, tanto por los grupos de trabajo establecidos a nivel ministerial, como por las recomendaciones específicas que el Grupo de Trabajo Independiente presenta acerca de la forma en que dicha Alianza puede procurarse y volverse una realidad.

Con esa finalidad, se reitera la creación en 2010, de una comunidad de América del Norte que incremente la seguridad, la prosperidad y la oportunidad, basada en el principio de que la seguridad y prosperidad de los tres países son recíprocamente dependientes y complementarias, y de que sus parámetros se definen por un arancel externo común y un perímetro externo de seguridad que garantice una América del Norte libre, segura, justa y próspera.

También se sostiene el diagnóstico de los tres desafíos en común: amenazas compartidas a la seguridad; elevar la competitividad de la región frente a otros países y regiones, si bien se añadió que en la cumbre de Texas los gobernantes de las tres naciones reconocieron que podían y debían actuar con rapidez en la cooperación sobre regulaciones y en la expansión de actividades transfronterizas en sectores críticos como los servicios de transporte y financieros para hacer una verdadera diferencia en el mejoramiento de la competitividad de empresas e individuos en América del Norte; y disminuir la brecha de desarrollo entre México y sus dos vecinos, aunque en este punto no se mostraron tan contundentes como en la Declaración realizándolo como un asunto de interés nacional propio.¹⁴²

Se aclara que al hacer sus recomendaciones, el Grupo de Trabajo se guía no sólo por el principio de que América del Norte es diferente de otras regiones del mundo y de que debe encontrar su propia senda cooperativa hacia el futuro, sino también por los siguientes:

¹⁴² Al menos se señala la expectativa fallida de que México, a consecuencia del TLCAN, creciera mucho más rápido que sus socios más industrializados y de que atrajera mayor Inversión Extranjera Directa que la que llegó al país, calificada de modesta.

- Los tres gobiernos deben enfocar conjuntamente los asuntos continentales con una perspectiva trinacional, en vez del tradicional enfoque dual que durante mucho tiempo ha caracterizado sus relaciones. El progreso puede darse en dos velocidades en algunas esferas como la cooperación militar.
- El enfoque económico aplicado deberá ser la creación de un espacio económico común, que expanda las oportunidades económicas para todas las personas de la región, un espacio en el que el comercio, el capital y las personas fluyan con libertad.
- La estrategia necesita ser integral en su enfoque, reconociendo el hecho de que el progreso de cada componente individual enaltece los logros de los demás y que las soluciones norteamericanas pueden servir en última instancia de base a iniciativas que involucren a otros países con ideas similares, ya sea en el hemisferio o en otras zonas más allá de él.
- Por último, una estrategia para América del Norte debe brindar ganancias reales a todos los socios y no debe enfocarse como un ejercicio de suma cero. La pobreza y la privación son caldo de cultivo para la inestabilidad política y socavan la seguridad nacional y regional. El progreso de los más pobres entre nosotros será una de las medidas de éxito.

Las recomendaciones del Grupo de Trabajo recaen en dos categorías generales, que corresponden al imperativo de construir un continente más seguro y más próspero, en consonancia con la división de la ASPAN; y separadamente queda la recomendación de reformas e instituciones para promover el progreso en esos campos. El Grupo enmarcó sus recomendaciones en medidas de corto plazo que deben procurarse a la brevedad, y en pasos de mayor alcance que deben darse antes del 2010.

En cuanto a la seguridad, la propuesta del establecimiento de un perímetro común de seguridad para el 2010 se debe hacer realidad con medidas de corto plazo como las siguientes: desarrollar un pase fronterizo para América del Norte con identificadores biométricos que permita a su portador el cruce expedito en aduanas, puestos migratorios y de seguridad aeroportuaria en toda la región que, sin embargo, no sustituirá los documentos nacionales de identidad o pasaportes; desarrollar un plan unificado de acción fronteriza que aunque reconozca que en ciertos casos las dos fronteras pueden

requerir políticas instrumentadas a velocidades distintas, la cooperación de los tres gobiernos en diversos campos debería conducir a un mejor resultado que un enfoque dual-bilateral;¹⁴³ expandir la infraestructura fronteriza; expandir el NORAD; compartir cada vez más la información y la inteligencia en los ámbitos locales y nacionales, tanto en la aplicación de la ley como en las organizaciones militares

Entre las actividades de mayor alcance, deberá prepararse el terreno para el libre flujo de personas dentro de América del Norte; y extender la cooperación en materia de seguridad entre los tres países a la colaboración en medidas contra el terrorismo y en la aplicación de la ley.¹⁴⁴

Para construir un continente más próspero, el primer escalón es intensificar los esfuerzos de México por acelerar su desarrollo económico, para lo cual el país debe reorientar sus políticas económicas, en particular en los siguientes rubros: expandir considerablemente la inversión y la productividad en el sector energético; continuar los esfuerzos para elevar la transparencia gubernamental, construir la capacidad reguladora y profundizar la reforma judicial; mejorar el acceso a la educación pública de alta calidad; promover el desarrollo de proyectos de infraestructura básica por parte de los gobiernos estatales y municipales; ayudar a productores pequeños y medianos a aprovechar las ventajas de la integración económica; incrementar la base federal impositiva como porcentaje del producto interno bruto; y establecer objetivos claros y cuantificables para el gasto público.

Pero los tres países necesitan reconocer también que se requiere un importante esfuerzo regional. Con ese fin, Canadá y Estados Unidos deben construir sobre sus iniciativas bilaterales para apoyar el desarrollo de México, notablemente la Asociación para la Prosperidad Estados Unidos-México y la Alianza Canadá-México. México debe ser

¹⁴³ Concertación de políticas de visado y asilo, de procedimientos de entrada para la inspección, selección y rastreo de personas, bienes y medios de transporte, concertar procedimientos de seguimiento de salida y exportación, compartir a fondo datos sobre la entrada y salida de extranjeros, e inspeccionar conjuntamente el tráfico de contenedores que entren a puertos de América del Norte.

¹⁴⁴ Debe comprender el establecimiento de un centro trinacional de inteligencia contra amenazas, el desarrollo de un registro trinacional de balística y explosivos, y el adiestramiento conjunto de oficiales encargados de aplicar la ley. Se propone que México comience un diálogo para crear confianza e intercambio de información, y avance gradualmente hacia una mayor colaboración en asuntos como la evaluación conjunta de amenazas a América del Norte, operaciones de mantenimiento de la paz y, con el tiempo, una estructura más amplia de defensa para el continente.

reconocido como prioridad en los programas de desarrollo internacional tanto de Estados Unidos como de Canadá, y ambos deben explorar con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo formas de emplear con mayor eficacia fondos multilaterales para hacer frente al reto del desarrollo de América del Norte.

Debe establecerse, además, un Fondo de Inversión para infraestructura y capital humano en América del Norte y extenderse el mandato del Banco de Desarrollo de América del Norte, uno de los asuntos más polémicos sobre el esquema institucional que requiere América del Norte en el futuro, y que será abordado en el último apartado de este capítulo.

Otra sugerencia del Grupo para asegurar la prosperidad de la región, es el desarrollo de una estrategia de recursos naturales que permita su explotación sobre una base sustentable de largo plazo. Si bien el rubro energético se enmarca como el más crítico, y en este sentido se demanda el desarrollo de una estrategia de energía para América del Norte en donde sea desbloqueado el sector energético mexicano (incluso, se dice, dentro de las restricciones constitucionales existentes), el comercio en otros recursos naturales, entre ellos metales, minerales, madera y otros productos, es también esencial. Las herramientas con las que puede contar la región para tales fines son la reducción de diferencias regulatorias, tecnológicas y de capital humano; nuevos mecanismos financieros; así como la conclusión de un acuerdo que reconozca el equilibrio entre la seguridad de la oferta y la seguridad de acceso de recursos minerales, forestales y agrícolas de América del Norte, y que contenga reglas sobre fijación de precios que reduzcan la fricción que ha dado origen a algunas de las disputas comerciales bilaterales más irritantes. Un acuerdo de recursos deberá también hacer frente a las barreras subsistentes al comercio de productos agrícolas, entre ellas las que se derivan de regímenes diferentes en los tres países en garantías de precios y en ingresos.

Hacia el 2010 debería adoptarse un compromiso con un medio ambiente más limpio. Ya que Canadá ha ratificado el Protocolo de Kioto, Estados Unidos ha optado por excluirse, y México no es afectado por las obligaciones del Acuerdo, un régimen norteamericano de energía y emisiones podría ofrecer una alternativa regional a Kyoto si comprende un sistema de certificados negociables para el intercambio de emisiones dentro de la

región. Y a largo plazo también deberán desarrollarse nuevas tecnologías y estrategias de conservación (tecnologías de desalinización, fuentes alternativas de energía, combustibles más limpios y vehículos de pasajeros más eficientes en consumo de combustible), tanto para reducir la contaminación como para obtener el mayor provecho de las ventajas de la región en materia de recursos.

Para crear una zona económica común en América del Norte, falta realizar un trabajo importante de eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias que aún subsisten en la región. Las tres naciones deben también expandir la cooperación en rubros relacionados con el comercio, como la infraestructura fronteriza y de transporte; hacer un esfuerzo concertado para reducir las muchas brechas regulatorias e inconsistencias que obstruyen el flujo de comercio e invertir en forma coordinada en el capital humano de la región mediante la educación y la capacitación, así como mediante un mejoramiento de la movilidad laboral dentro del continente.

El Grupo reconoce la experiencia de colaboración entre las industrias acereras de América del Norte, y entre industrias y gobiernos, como un modelo a seguir para otros sectores. Los gobiernos de América del Norte han dado el paso innovador de crear un Comité de Acero y Comercio (NATSC, por sus siglas en inglés). Este Comité se basa en la cooperación entre industria y gobierno y se concentra en desarrollar posturas trinacionales para hacer frente a retos comunes que se plantean a la industria acerera en los tres países. Refleja el alto grado de cooperación entre gobiernos e industria; los beneficios sustanciales que provienen de posturas comunes y coordinadas de toda América del Norte en asuntos que afectan a los mercados acereros en los países socios del TLCAN; y la creencia de que el éxito económico se alcanza mejor trabajando juntos. El NATSC ha sido eficaz en establecer posturas comunes de gobierno e industria en negociaciones internacionales de comercio. También sirve para asegurar un entendimiento común gobierno-industria de los acontecimientos en el mercado del acero, incluidos los acontecimientos en otros países que podrían afectar los mercados norteamericanos, y para coordinar las acciones de gobiernos e industrias del TLCAN en temas de interés común.

Entre las recomendaciones que ofrecen para atender problemas derivados de discriminación en precios y subsidios a competidores dentro de América del Norte y fortalecer las perspectivas económicas de sus ciudadanos, se encuentran las siguientes:

El establecimiento de un mercado integral para el comercio en la región que conlleva la advertencia de que deben atenderse con creatividad asuntos difíciles como los diferentes enfoques hacia el comercio con terceros países y las normas conflictivas entre acuerdos de libre comercio negociados en la década pasada, y tiene como punto de partida la adopción de un arancel externo común, sector por sector, con base en la tasa vigente más baja consistente con sus obligaciones multilaterales. Como segundo paso está la revisión de los sectores del TLCAN que quedaron excluidos, y los aspectos que no se han aplicado por completo, por ejemplo, la negociación de un acuerdo sanitario para promover el comercio agrícola, o expandir el acuerdo de servicios del TLCAN para incluir el cabotaje.

El establecimiento de un tribunal permanente para la solución de controversias puede alentar una resolución más expedita, construir memoria institucional sentando precedentes, y acabar con los conflictos de interés que se sospecha han tenido lugar en los mecanismos de solución de controversias del TLCAN y que requieren mayor eficiencia, transparencia y eficacia, también es enunciado.

La instauración de un enfoque conjunto sobre prácticas desleales de comercio y la de una comisión trinacional de competencia que haga frente a prácticas nocivas de subsidios, proteja contra la fijación depredadora de precios, e incluso desarrolle normas compartidas para identificar y responder en forma colectiva a las prácticas desleales de comercio de fuentes externas a América del Norte, son las últimas recomendaciones para establecer un mercado integral de comercio en la región.

La adopción de un enfoque trinacional en materia de regulación que aliviará de costos a las empresas, a los consumidores, a los gobiernos y a los contribuyentes, alentando las economías de escala, la especialización, la competencia y la innovación, y terminando con las demoras y congestiones en puntos fronterizos. La ASPAN reconoce la importancia de atender la convergencia regulatoria, por lo que el informe del Grupo señala que recoge con beneplácito la iniciativa de los tres líderes y los insta a conceder a

este tema los recursos y la atención que merece, subrayando que la investigación y análisis propios le permitían ofrecer tres recomendaciones de acción inmediata: garantizar la rápida aplicación del plan de acción regulatorio para América del Norte; acordar sectores prioritarios para acción inmediata (cielos y caminos abiertos, “una sola prueba” para biotecnología y productos farmacéuticos, e integrar protección de alimentos, salud y mediambiente); y convertir las normas de América del Norte en el enfoque de preferencia para adoptar nuevas reglas nacionales.

Para *incrementar la movilidad laboral*, el Grupo destaca que los tres países deben poner la mira más allá del sistema de visado del TLCAN. Para ello deberán expandir los programas de trabajadores temporales; instaurar el Acuerdo de Totalización de Seguridad Social negociado entre Estados Unidos y México que reconoce las aportaciones hechas por nómina a los sistemas de seguridad social del otro país, lo cual evitaría la doble tributación; crear una “preferencia norteamericana”, que los tres países acuerden reglas sistematizadas de inmigración y movilidad laboral que permitan a ciudadanos de los tres países trabajar en cualquier lugar de América del Norte con menos restricciones que los inmigrantes de otros países, con estatuto migratorio especial a maestros, catedráticos universitarios y estudiantes en la región; avanzar hacia la plena movilidad laboral entre Canadá y Estados Unidos, los que a largo plazo deberán colaborar para extender esta política también hacia México si bien hacerlo no será práctico en tanto las diferencias salariales entre este país y sus vecinos norteamericanos no hayan disminuido en forma considerable; así como estimular a las asociaciones profesionales de cada país a desarrollar normas compartidas que faciliten a corto plazo la movilidad de trabajo profesional dentro de América del Norte.

Para *eleva el apoyo a programas educativos en la región* y con ello profundizar la identidad norteamericana e incrementar el conocimiento mutuo, se hace necesario crear un importante fondo de becas (al que contribuyan gobiernos estatales, provinciales y federales) para que estudiantes universitarios y de postgrado estudien en los otros países de América del Norte y aprendan los tres idiomas de la región; desarrollar una red de centros de estudios sobre América del Norte vía la concesión de fondos, previo concurso, a universidades en cada uno de los tres países para promover cursos, educación e investigación sobre América del Norte (también deberán ayudar a las escuelas elementales y secundarias a impartir enseñanza sobre la región, administrar

programas de becas, y para apoyar este esfuerzo, realizar una cumbre estudiantil periódica en cada uno de los tres países); promover el aprendizaje vía Internet dentro de América del Norte; desarrollar programas de intercambio y capacitación de profesores de nivel elemental y secundario; desarrollar programas de “escuela hermana” e intercambio estudiantil para fomentar el entendimiento cultural; y promover formas imaginativas de construir lazos norteamericanos que permitan a los ciudadanos de los tres países mirarse los unos a los otros de manera diferente que en el pasado.

Como conclusión, el Grupo afirma que los retos globales que enfrenta América del Norte no pueden enfrentarse sólo mediante esfuerzos unilaterales, o bilaterales, o mediante los parámetros existentes, que se requiere de una cooperación más profunda, basada en el principio de que su seguridad y prosperidad son dependientes y complementarias entre sí. El establecimiento de una comunidad económica y de seguridad para América del Norte para el 2010 es calificado como un objetivo ambicioso, pero asequible.

5.7.4 Preponderancia de la seguridad frente a la prosperidad en la Alianza Trinacional

Los temas de seguridad de la agenda interamericana alcanzan, como en muchos otros lugares, un lugar más que destacado, aunque haya una agenda diversa donde cuestiones vinculadas al comercio, estabilidad política y problemas de seguridad tradicional conviven intermitentemente. En las agendas diferenciadas por subregiones, la seguridad aparece con fuerza en cada una de ellas, sin obstaculizar el mantenimiento de otros temas. No obstante, si ha habido un mayor acento en temas atinentes a la amenaza terrorista tal como las actividades ilícitas.

México, Centroamérica¹⁴⁵ y el Caribe insular son definitivamente parte del perímetro de defensa estadounidense y, por tanto, sufren la extensión evidente del Homeland Security

¹⁴⁵ La firma del Plan Colombia en 1997 debe verse como un antecedente importante en el proceso de reconstitución hegemónica de Estados Unidos en el área. Centroamérica se vio marginalmente involucrada en esta iniciativa (algunos recursos del Plan fueron destinados para reforzar la seguridad en el istmo por la vía de compra de equipo y otros gastos de tipo logístico), su impacto fue significativo ya que convirtió a Centroamérica en una bisagra estratégica entre el escenario del mayor conflicto hemisférico (Colombia) y la larga y vulnerable frontera de México con Estados Unidos. Se vio incorporada con una agenda negativa que no privilegia el desarrollo democrático o la solución de los déficits sociales y productivos de la región, sino centrada en la narcoactividad, el robo de vehículos, el tráfico de personas, la inmigración y el tráfico de armas. Bush restituye en los formuladores de la política exterior la visión de

de Estados Unidos. Los asuntos económicos aún estarán condicionados por consideraciones militares. El proyecto del ALCA podría pasar a ser concebido también como un Área Liberada de Terrorismo Internacional. Y lo que es peor, la “securitización” excesiva de las relaciones interamericanas podría ampliar y profundizar las brechas ya existentes y acentuar el carácter xenófobo de la sociedad estadounidense y aquel nacionalista de las sociedades latinoamericanas.

Los cambios significativos que se quieran hacer en las actuales orientaciones de la relación Estados Unidos-América Latina pasan no sólo por que no haya una mayoría republicana en el Congreso, que es en donde se toman las decisiones importantes como el presupuesto y la definición de prioridades de ayuda para el desarrollo, sino por una transformación mucho más profunda de definición de la política exterior estadounidense hacia América Latina que contemple corresponsabilidad con respecto a la paz, la seguridad entendida no sólo en términos militares y un crecimiento económico sostenible en la región en beneficio de ambos. Para que eso ocurra, tendría que hacer muchos ajustes que por supuesto no van a ser sólo por iniciativa estadounidense, ni gubernamental, ni por determinantes domésticas.

Estados Unidos sigue necesitando alianzas que le den soporte efectivo en el largo plazo, si bien no se puede esperar que tales alianzas sean la regla ya que para los estadounidenses que hoy gobiernan el país tener pocos aliados ya es multilateralismo y no deben ajustar sus objetivos y estrategias para hacer que otros trabajen con ellos. Todo lo contrario, las alianzas flexibles y que le permitan dar legitimidad y consolidar

Centroamérica como ámbito sensible para la seguridad nacional de Estados Unidos, facilitando la adopción de una estrategia compuesta por dos elementos: la lucha contra el terrorismo (definida en términos amplios y ambiguos que permite la restitución de mecanismos de control político y militar de ingrata memoria en el istmo); y la negociación de un TLC cuya consecuencia más evidente será la virtual anexión comercial de Centroamérica al mercado de América del Norte. Centroamérica vuelve a convertirse en una zona de influencia incuestionable de Estados Unidos, asume la agenda de seguridad de la potencia, entrega sus mínimos márgenes de autonomía relativa, y se convierte en un portaestandarte de las posiciones más conservadoras de los halcones de las administraciones Bush. Es dudoso que Centroamérica pueda establecer un diálogo de calidad con Mercosur, aproveche los espacios que podría ofrecerle el “eje” Caracas-Brasilia-Buenos Aires, o asuma posiciones de avanzada en temas en donde Estados Unidos ha adoptado una actitud de observador renuente y en donde la región centroamericana era líder: lucha contra el calentamiento global, la desmilitarización o el fortalecimiento de la Corte Penal Internacional. Véase Luis Guillermo Solís Rivera y Daniel Matul Romero, “La región centroamericana”, en Claudio Fuentes S. (ed.), *Bajo la Mirada del Halcón...*, pp. 140, 164-165.

sus políticas internacionales son las que formarán, ya que la misión es la que determina la coalición y no ésta la que establece la misión.

La ASPAN es la excepción de la preferencia del gobierno de Bush por partidarios y negociaciones bilaterales, más que por negociaciones multilaterales y cooperativas para tratar una amenaza a la seguridad. Una prueba de ello es que el gobierno de Bush ha llegado a acuerdos bilaterales con los dos países más negativamente influenciados por el Plan Colombia: Ecuador y Panamá.¹⁴⁶

Y aunque es cierto que México y Canadá se han plegado a muchos de los intereses de Estados Unidos, la ASPAN no es una alianza coyuntural de corto plazo, se trata de una conjunción de esfuerzos permanentes que incluye a vecinos que participan intensamente en la defensa de la Homeland Security de Estados Unidos. La ASPAN es una iniciativa estratégica de seguridad y cooperación, pero desafortunadamente abre más las posibilidades de la evolución de la primera vertiente en América del Norte que las de la segunda por el aplastante papel que tiene la seguridad en la política exterior estadounidense, situación que es necesario matizar. Lo anterior para que esta Alianza tenga mayor credibilidad ya que ha asumido una responsabilidad en el bienestar de los habitantes de América del Norte.

Sin duda un tema de la mayor importancia para el futuro de los tres países es el mejoramiento de la calidad de vida de sus poblaciones. Es importante destacar que en el marco de esta Alianza que ha dado un renovado ímpetu a la cooperación norteamericana, hay un firme compromiso para promover el crecimiento, la competitividad y el mejoramiento de la calidad de vida en América del Norte a través de la agenda para la prosperidad.¹⁴⁷

La agenda que ASPAN provee a la región de América del Norte habían estado ausente y/o pasiva en buena medida desde 1994, cuando inició el TLCAN. La seguridad se coloca como una nueva e importante variable dentro del proceso de integración económica, y los requerimientos de fronteras eficientes con agilidad del comercio y del tránsito de personas así como el diálogo y la cooperación como un proceso permanente

¹⁴⁶ David R. Mares, “El multilateralismo y la política exterior de Bush en el mundo post 11 de septiembre: ¿Ha habido algún cambio?”, en Claudio Fuentes S. (ed.), *Bajo la Mirada del Halcón...*, p. 61.

¹⁴⁷ Notas para un discurso de Su Excelencia Gaëtan Lavertu...

en todos los ámbitos que contempla, son también fundamentales. “La Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte no es, ni pretende ser una solución a todos los problemas individuales o colectivos que enfrentan los países de la región. Pero me parece, que con una agenda compartida y si se constituye también un marco de cooperación realista y de sentido común para enfrentar algunos de nuestros principales retos y desafíos, de mejor manera de cómo lo estamos haciendo ahora y, por supuesto sin hacer a un lado la diversidad que nos caracteriza o nuestros respectivos marcos legales, estoy muy optimista de que eso nos permitirá hacer acciones de política exterior y de cooperación que redundarán en beneficio de las personas”.¹⁴⁸

El excesivo énfasis en cuestiones militares y de seguridad en detrimento de la seguridad humana y de temas de desarrollo debe tratar de ser subsanado por México y Canadá, que comparten también el reto de moderar las prácticas unilateralistas de su socio mayor. Sigue siendo fundamental comprometer a Estados Unidos con un multilateralismo cooperativo y atraerlo al terreno señalado. Algunos creen que esto no puede ser sin políticas concertadas entre varios países latinoamericanos, y con ayuda de otras regiones, pero aprovechar la estructura de oportunidades, momento y aspectos débiles e impugnables de la doctrina de Estados Unidos puede constituir un primer acercamiento para intentarlo.

México en particular, debe lograr una estructura de interdependencia menos asimétrica para que el país sea visto como un socio económico, una contraparte diplomática madura y un aliado político confiable; cuidar que no se fortalezca el aparato de seguridad que no esté bajo control civil; que las reformas en los sistemas de inteligencia tengan un adecuado control civil; que no se militaricen temas que corresponden a un nivel policial a fin de que no perjudiquen la consolidación democrática; y que se promuevan las políticas anticorrupción, de fomento a criterios de transparencia y rendición de cuentas.

¹⁴⁸ Entrevista sobre la ASPAN a Gerónimo Gutiérrez, Subsecretario para América del Norte en la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, Programa *Las Relaciones Internacionales de México*, Coproducción Radio UNAM-Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 5 de Abril de 2005, en www.sre.gob.mx

5.8 El desarrollo institucional de América del Norte y la atención a problemas económicos y sociales

Aunque cuando se suscribió el TLCAN no se consideraba que pudiera ir a más, hoy existen varias expectativas en torno a la integración norteamericana que prevén claramente algo más que un área de libre comercio. El aspecto del desarrollo institucional es mencionado como crítica al TLCAN, pero también puede ser la base de relaciones constructivas en América del Norte.

La actual estructura institucional del TLCAN es acorde a los orígenes y objetivos planteados en su origen y primeros años de instrumentación.¹⁴⁹ Si el nivel de integración ampliado extendiera sus objetivos, tendría que haber un cambio en su estructura institucional.

Los Estados enfrentan problemas en su interacción cuando intentan cooperar en la persecución de objetivos mutuamente benéficos. El primer factor que suele impedir la cooperación es la incertidumbre sobre la naturaleza exacta de un problema o la factibilidad de posibles respuestas de políticas.

Las organizaciones internacionales ayudan a los Estados a resolver sus dilemas de cooperación, antes que actuar como una entidad autoritaria que hace cumplir reglas y normas, al proveerlos de información sobre preferencias y comportamiento estatales, en particular sobre normas y conocimiento causal o científico. Y esta función es esencial para conseguir una cooperación internacional satisfactoria.

La reciprocidad es una estrategia común para alcanzar equilibrios de cooperación que permitan lograr resultados que todos los participantes prefieran, y por ello la estrategia fundamental para mantener la cooperación en las relaciones internacionales.

Los Estados dejan de superar problemas de acción colectiva debido al temor de que otros no cumplan con los tratados, porque son incapaces de supervisar adecuadamente el comportamiento de otros o conocer las preferencias de ellos, o porque actúan de una forma oportunista puesto que los mecanismos de castigo son inadecuados o no existen.

¹⁴⁹ Véase Joseph A. McKinney, *Created from NAFTA. The Structure, Function, and Significance of the Treaty's Related Institutions*, M. E. Sharpe, New York and London, 2000, 244 pp.

Los enfoques racionalistas suponen que los Estados recurran a instituciones en un intento por solucionar problemas de cooperación que se definen por intereses estatales. Es entonces cuando entran en escena las instituciones. Su función principal es permitir que las estrategias de reciprocidad funcionen con eficiencia vía la proporción de información sobre las preferencias, intenciones, comportamiento, normas de comportamiento y conocimiento causal de otros. En este modelo las instituciones no modifican intereses estatales fundamentales, sino el medio ambiente informacional que altera las estrategias de los Estados sin que renuncien a intereses propios, con lo cual les resulta más fácil cooperar confiablemente entre sí.¹⁵⁰

No siempre se requieren instituciones supranacionales para hacer frente a todas las fallas de cooperación internacional, se puede comenzar por el plano nacional, y ajustar las estrategias al asunto y al contexto. Los países miembros del TLCAN y de la región de América del Norte han dado esos primeros pasos, pero no han avanzado hacia instituciones trilaterales o supranacionales.

La parte mexicana es la que ha insistido más en la necesidad de considerar la creación de nuevas instituciones trilaterales que ayuden a consolidar una verdadera cooperación trilateral enraizada en las reglas y la reciprocidad, pero con una base más intergubernamental que supranacional. Las preferencias canadiense y estadounidense por una “institucionalización suave” en América del Norte no han cambiado, y si en Estados Unidos no se ven signos alentadores, tampoco es aparente que Canadá esté deseosa de ajustar su posición. Los argumentos de soberanía también están muy presentes en Canadá, en particular en lo que se refiere al sistema de seguridad social del país y a su cultura.

Robert Pastor ha tratado de ofrecer una visión y propuestas prácticas continentales para afrontar los problemas y oportunidades de América del Norte, que para él, como para otros especialistas en América del Norte, es diferente a Europa y no debe replicar sus instituciones supranacionales. Para él ha llegado la hora de cambiar la manera en que se

¹⁵⁰ Lisa L. Martín, “La economía política de la cooperación internacional”, en Inge Kaul, Isabelle Grunberg, y Marc A. Stern (eds.), *Bienes Públicos Mundiales. La cooperación internacional en el siglo XXI*, Traducción Daniel Rey Díaz, Oxford University Press, México, 2001, pp. 57-58, 60.

dirimen las diferencias, a veces poco trascendentales, y dirigir la atención al reto central de la brecha de desarrollo que separa a México de sus vecinos del norte. Es tiempo de construir un transporte y una estrategia de infraestructura norteamericana.¹⁵¹

La experiencia europea con la integración tiene mucho que enseñar a los creadores de políticas en América del Norte, siempre y cuando se entiendan las claras diferencias entre sus modelos. La unidad europea surgió de dos guerras cataclísmicas y sus principales miembros son comparables en términos de población y de poderío. En América del Norte existe un Estado dominante, se ha resistido la burocracia y persiste una inclinación hacia la autonomía nacional. Pero pese a estas diferencias, 50 años de integración europea deben enseñar a los que trazan las políticas de América del Norte que deben atenderse las fallas y los aspectos externos de un mercado de integración, ya sea crisis monetarias, degradación ambiental, amenazas terroristas, impedimentos infraestructurales o diferencias de desarrollo, y que no hay prioridad más alta que reducir la brecha económica entre México y los otros dos países signatarios de TLCAN.¹⁵²

Según Pastor, América del Norte deberá concentrar la ayuda y las buenas políticas en áreas como la infraestructura y la educación posterior a la secundaria en México, que tienen un fuerte efecto multiplicador en el resto de la economía, lo cual beneficiará también a los otros socios norteamericanos al limitar la volatilidad de México. Este por su parte necesita una nueva estrategia de desarrollo, financiada en parte por sus socios norteamericanos, que cuente con una inversión pública significativa. Como él mismo cita, el Banco Mundial estima que México necesita gastar 20,000 millones de dólares anuales durante 10 años para superar su déficit infraestructural.¹⁵³

Uno de los asuntos más polémicos sobre el esquema institucional en América del Norte es la creación de fondos para el estímulo de un mayor desarrollo de México, así como para acortar la brecha existente en términos sociales entre los tres países, a favor de una mayor convergencia.

¹⁵¹ Robert Pastor, "A North American Beef...", p. 4.

¹⁵² Robert A. Pastor, "La segunda década de América del Norte...", pp. 111-112.

¹⁵³ *Ibidem*, pp. 112-113.

En cuanto a Canadá, este asunto ha llevado a centrar el debate en los mecanismos con los cuales Canadá podría ayudar, en términos bilaterales y trilaterales, a México: en forma particular, en el logro de “una gestión pública sana”.¹⁵⁴

La integración en una comunidad norteamericana más grande no podía en sí misma acelerar el proceso de reestructuración institucional de México, lo cual debe hacer sólo aunque es necesario que México pueda contar — cuando lo requiera — con el apoyo bilateral de Canadá, los Estados Unidos, y de otros países, así como con la cooperación de las instituciones financieras internacionales en el ámbito multilateral. La postura más apropiada que debería adoptar Canadá sería la de brindar apoyo a México en el enfrentamiento de sus desafíos a través de la ayuda financiera, cuando sea posible, y más importante aún, a través de la asistencia técnica como el intercambio de conocimientos y la creación de capacidades para la modernización del Estado mexicano. Este es el primer escalón en el proceso de reestructuración institucional. De acuerdo con varios observadores, es aquí donde Canadá puede hacer su mejor contribución al proceso de desarrollo de largo plazo de México. También se discute qué aspectos del desarrollo mexicano deben seguir siendo financiados por los bancos internacionales como el Banco Mundial y el BID, cuáles con el apoyo de la OCDE, y cuáles en términos bilaterales entre México y Estados Unidos.¹⁵⁵

De conformidad con esta perspectiva, el proceso de desarrollo de México requerirá sólidas relaciones bilaterales con Canadá y con Estados Unidos, así como una membresía norteamericana. En general, México debe percatarse de que muchas de sus metas pueden cumplirse sobre bases bilaterales. Canadá por su parte, deberá continuar abierta a la posibilidad de que las discusiones sobre la integración norteamericana pudieran llevar a algo concreto algún día.

Y Canadá lo ve así porque cuando tiene un problema con otro país, tradicionalmente acude a la resolución bilateral, y de no funcionar, toma la ruta multilateral. Además, mientras México tiende a resolver sus problemas de política exterior a nivel político con

¹⁵⁴ Alfonso de María y Campos y Alberto Fierro Garza, *op. cit.*, pp. 119-120.

¹⁵⁵ Stacey Wilson-Forsberg, *Canada and Mexico: Searching for Common Ground on the North American Continent*, Policy Paper, Canadian Foundation for the Americas (FOCAL), Ottawa, Canadá, February 2002, y *North American Linkages: Perspectives from the Mexican Policy Research Community. Roundtable Report*, Canadian Foundation for the Americas (FOCAL), Ottawa, Canadá, 25-26 de Febrero de 2002.

un perfil más público, Canadá trabaja a nivel técnico prefiriendo “permanecer por debajo del radar”. Canadá mantiene que no hay necesidad de un marco institucional formal a este nivel *ad hoc* y técnico informal. Canadá podría considerar un acercamiento trilateral para algunos asuntos norteamericanos tales como asuntos de manejo de fronteras, seguridad pública, y desarrollo sostenible, así como un marco institucional limitado en algunas áreas de política, y con el respaldo de México ir más allá en aquellas áreas institucionales que ya han logrado ciertos avances como medio ambiente y laboral.¹⁵⁶

Para Pastor, sin embargo, corregir la disparidad entre México y sus otros socios norteamericanos, implica un mayor compromiso de los tres gobiernos que deben establecer un “fondo de inversión norteamericano” que invierta 200,000 millones de dólares en infraestructura durante 10 años. Washington aportando 9,000 millones al año, Canadá 1,000, y México 10,000 con base en el incremento gradual de sus ingresos fiscales de 11 a 16% de su PIB. El Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo administrarían tales fondos. Las ganancias de esta inversión estadounidense en México –mucho menor que la ayuda europea a sus Estados miembro más pobres y que la del gobierno de Bush a Irak- tendría más beneficios para su economía que cualquier otro programa de ayuda en la historia.¹⁵⁷

Contribuir con México a aliviar sus problemas económicos tendría mucho más sentido que los controles en la frontera que han demostrado ser muy costosos tanto en términos financieros como humanos; las empresas estadounidenses conseguirían sacarle provecho a una base de consumidores mexicanos más amplia; e incluso podría atenuar el nacionalismo mexicano con gran contenido anti-estadounidense, ayudando a mejorar las relaciones bilaterales a largo plazo.¹⁵⁸

Entre algunas de las recomendaciones para los presidentes de México y de Estados Unidos para explorar iniciativas creativas para la cooperación bilateral que se plasman en un reporte que el Grupo de Estudio de la Relación México-Estados Unidos elabora,

¹⁵⁶ *North American Linkages: Perspectives ...*

¹⁵⁷ Robert A. Pastor, “La segunda década de América del Norte...”, pp. 113-114.

¹⁵⁸ Christian Stracke, “Mexico. The Sick Man of NAFTA”, *World Policy Journal*, Vol. XX, No. 2, Summer 2003, pp. 29-36. Este autor se refiere a un modesto paquete anual (no señala duración) de 1.2 billones de dólares estadounidenses a fin de que el gobierno mexicano aumente su gasto en un 50% en las áreas críticas de educación e infraestructura.

se encuentra la creación de un Fondo Norteamericano de Desarrollo que involucre a los tres países, ya señalada por el informe del Grupo Independiente de Trabajo sobre el futuro de América del Norte, que podría estar respaldado por los ingresos petroleros, y permitiría a México actualizar su capacidad productiva y obtener la inversión necesaria para infraestructura y capital humano, sin la necesidad de privatizaciones; así como la creación de fondos comunes para el desarrollo de infraestructura y la identificación de fondos para micro y pequeñas empresas productivas y para asociaciones de productores en zonas con altos índices de migración en territorio mexicano.¹⁵⁹

Dicho Grupo Independiente de Trabajo recomendó en mayo de 2005 el establecimiento de un Fondo de Inversión para infraestructura y capital humano. El Fondo se enfocaría en incrementar y mejorar la infraestructura física, ligando las partes menos desarrolladas de México con los mercados del norte, mejorando la educación primaria y secundaria, y la capacitación técnica en estados y municipios comprometidos con la transparencia y el desarrollo institucional. Una cantidad relativamente pequeña de fondos debe destinarse a la asistencia técnica para diseñar y evaluar los proyectos, así como para administración y capacitación. Para que el Fondo de Inversión para América del Norte sea eficaz, necesita ayuda significativa de Estados Unidos y Canadá, y aportaciones en contrapartida mediante mayores ingresos fiscales de México. El diseño del Fondo debe considerar alternativas como los incentivos y capacidad de absorción de deuda y de manejo de gobiernos subnacionales para garantizar que los recursos se utilicen eficientemente. Se necesita que el Fondo sea administrado con transparencia, conforme a las mejores prácticas internacionales, y debe ser capitalizado mediante un conjunto diverso de mecanismos financieros innovadores. Será esencial la disponibilidad de mecanismos de ampliación del crédito para préstamos de largo plazo en pesos.¹⁶⁰

Lo anterior partiendo de la premisa de que México necesita infraestructura básica – carreteras, puertos, aeropuertos y vías ferroviarias- para aprovechar las ventajas que presenta el crecimiento en el comercio y la inversión. En el largo plazo el desarrollo económico de México beneficiará a Estados Unidos muy seguramente más de lo que

¹⁵⁹ Andrés Rozental y Peter H. Smith, *op. cit.*, pp. 7-8.

¹⁶⁰ *Construcción de una comunidad de América del Norte...*

hasta hoy le ha beneficiado su subdesarrollo. Y ello es así porque fortalecerá a la región a la que pertenecen ambos, América del Norte, contribuyendo a su estabilidad.

La viabilidad de dicho fondo vía ingresos petroleros se antoja sumamente difícil dados los planes geoestratégicos de Estados Unidos que ya se han tratado en el apartado sobre una posible integración de un mercado norteamericano de energéticos, y debido a que, según la propuesta hecha por el Grupo de Estudio de la Relación México-Estados Unidos, es justamente Estados Unidos el que tendría que impulsar la creación de un Fondo Norteamericano de Energía que emitiría \$75 mil millones de dólares en deuda respaldada por los ingresos petroleros, que no por el petróleo en sí, para financiar las inversiones de PEMEX en desarrollo, producción de petróleo y gas natural. No es de extrañar que prefiera la privatización de la industria energética en México y de que apostará, como hasta ahora lo ha hecho, por conseguirla a fin de asegurarse una fuente segura de petróleo en el largo plazo.

Un segundo paso sería que los ingresos netos de ese aumento en la producción de petróleo y gas natural estuvieran destinados a un Fondo de Desarrollo Mexicano que a su vez invertiría en el desarrollo de infraestructura para incrementar la productividad. El plan en su conjunto necesitaría ser consistente con la Constitución vigente en México, ser llevado a cabo por PEMEX e incluir un sistema de control independiente que garantice el uso transparente de los fondos y su desvinculación de conflictos de interés, así como someterse a la rendición de cuentas ante la comunidad internacional a fin de incluir a instituciones financieras en la negociación.¹⁶¹

La otra posibilidad de formar el fondo es incrementar el alcance tanto operativo como geográfico del Banco de Desarrollo de América del Norte, o bien crear fondos para desarrollo en infraestructura a través de otras instituciones multilaterales. Aunque también se antoja difícil, parece un poco más factible que la opción respaldada por ingresos petroleros.

¹⁶¹ Andrés Rozental y Peter H. Smith (coords.), *op. cit.*, p. 17.

Los gobiernos de México y Estados Unidos pueden considerar también la posibilidad de apoyar conjuntamente los bonos municipales y estatales en México, así como fomentar otros incentivos para estimular la inversión privada en el ámbito público.¹⁶²

5.8.1 *Un marco institucional para América del Norte*

El mecanismo de transferencia financiera es parte de una propuesta más amplia para un marco institucional para América del Norte. La idea tiene adeptos en los tres países. En su libro *Toward a North American Community: Lessons from the Old World for the New*, Robert Pastor propone el establecimiento de una institución ancla denominada Comisión Norteamericana, la cual deberá estar a cargo de la preparación de una agenda de temas norteamericanos para que los gobernantes la tomen en cuenta en reuniones bianuales y verificar la aplicación de los acuerdos resultantes. Otras instituciones incluirían un Grupo Parlamentario Norteamericano, un Tribunal Permanente de Comercio e Inversión, y una Comisión de Miembros de Gabinete.¹⁶³

La Comisión Norteamericana debe ser pequeña y de carácter consultivo, formada por sólo 15 individuos distinguidos, 5 por cada nación. Deberá evaluar también las formas de facilitar la integración económica, produciendo propuestas específicas en asuntos continentales como armonizar las normas ambientales y laborales y forjar una política de competencia. El grupo parlamentario norteamericano debe ser alentado por el Congreso de Estados Unidos a través de los grupos interparlamentarios Estados Unidos-México y Estados Unidos-Canadá con objeto de que se pongan a negociar la resolución de problemas comunes. El Tribunal Permanente de Comercio e Inversión permitiría acumular precedentes y establecer el fundamento de un derecho norteamericano de negocios, además de evitar el debilitamiento de las normas ambientales y darle mayor transparencia a los procedimientos.¹⁶⁴

Además de Pastor, poca discusión ha tenido lugar sobre una definición más precisa de lo que las instituciones norteamericanas deberían hacer, ó sobre cuál es el criterio

¹⁶² *Ibidem*, p. 16.

¹⁶³ Robert A. Pastor, *NAFTA is not Enough: An Alternative Vision of a North American Community*, paper prepared for Brookings Institution Tri-National Roundtable, December 2001.

¹⁶⁴ Robert A. Pastor, "La segunda década de América del Norte...", pp. 114-115.

realista para su diseño, y todavía tiene que demostrarse si las instituciones trilaterales funcionarán mejor que los existentes procesos bilaterales.

La cooperación trilateral en el marco de las Comisiones Norteamericanas de Medio Ambiente y Laboral se limitan a lo mínimo indispensable para cumplir con sus mandatos, ninguna institución ha crecido más allá de su concepción original y han presentado resultados modestos.¹⁶⁵

El Banco de Desarrollo de América del Norte (NADBank) fue concebido para dar apoyo a proyectos de infraestructura ambiental dentro de una franja de 100 kilómetros a ambos lados de la frontera entre México y Estados Unidos. Después de un arranque lento, el NADBank ha realizado un trabajo importante en años recientes, y su mandato se ha ampliado para cubrir los 300 kilómetros del lado mexicano.

En el pasado México no aceptó la expansión cualitativa del mandato de estas instituciones, por ejemplo, asignando un papel en la armonización regulatoria en estándares medioambientales y laborales, y hasta que esto no sea atendido directamente, los objetivos de México como vigoroso adepto de la institucionalización en América del Norte no obtendrán eco.¹⁶⁶

El Grupo Independiente de Trabajo sobre el futuro de América del Norte también propuso en mayo de 2005 que para que el Banco de Desarrollo de América del Norte logre su máximo potencial, los gobiernos de México y Estados Unidos deben: extender su mandato para abarcar otros sectores de infraestructura, sobre todo en transporte; permitirle acceder a mercados nacionales de capital mediante instrumentos de mejoramiento del crédito; apoyar el establecimiento de fondos revolventes mediante aportaciones y créditos blandos; usar sus programas de asistencia técnica para promover el buen gobierno y la capacidad de crédito de comunidades y servicios públicos. Por último, deben reformarse los procedimientos internos y el proceso de certificación de

¹⁶⁵ Véanse Graciela Bensusán, “NAFTA and Labor: Impacts and Outlooks”, y Debra J. Davidson and Ross E. Mitchell, “Environmental Challenges to International Trade” en Edward J. Chambers and Peter H. Smith, *op. cit.*, pp. 243-286; Jan Gilbreath and Janine Ferretti, “Mixing Environmental and Trade Policies under NAFTA”, y Graciela Bensusán, “Labor Regulations and Trade Union Convergence in North America” en Sidney Weintraub (ed.), *NAFTA’s Impact on North America. The First Decade*, The Center for Strategic and International Studies Press, Washington, D.C., 2004, pp. 93-155.

¹⁶⁶ *North American Linkages: Perspectives ...*

proyectos del NADBank para permitir una asignación de fondos significativamente más expedita y transparente.¹⁶⁷

El Grupo consideró, además, que el progreso eficaz de la integración norteamericana requerirá nuevas estructuras y esquemas institucionales para impulsar la agenda y administrar las relaciones más profundas que vendrán en consecuencia. Aunque México, Canadá y Estados Unidos comparten ya una rica red de lazos institucionales, lo que se requiere ahora para guiar las relaciones trinacionales es un número limitado de nuevas instituciones que den mayor dirección y energía a los arreglos existentes y que se complementan unos a otros.

La primera de ellas es la reunión anual cumbre de América del Norte que se define como la forma más sucinta para demostrar a la gente de los tres países la importancia del concepto norteamericano de reunir a los tres presidentes.¹⁶⁸

¹⁶⁷ *Construcción de una comunidad de América del Norte...*

¹⁶⁸ A finales de marzo de 2006 volvió a tener lugar una cumbre entre los mandatarios de América del Norte, esta vez en Cancún, México. Los tres mandatarios acordaron avanzar en la agenda para la ASPAN, enfocándose en 5 iniciativas de gran prioridad: 1) El Consejo para la Competitividad de América del Norte recién creado que cuenta con miembros del sector privado de cada país para proveer recomendaciones en sectores automotriz, transporte, acero, manufactura y servicios, entre otros, y dar impulso a la compatibilidad de las agendas de seguridad y prosperidad. 2) Cooperación contra la gripe aviaria, que entre otras cosas se ha propuesto el trabajo conjunto para acelerar la investigación, desarrollo y disponibilidad de vacunas contra la enfermedad en humanos. 3) La Iniciativa para la Seguridad Energética de América del Norte, fomentando el desarrollo de una base diversa de fuentes de energía vía el incremento de colaboración en investigación, desarrollo y comercialización de tecnologías relacionadas con energía limpia; fortaleciendo el mercado de energía norteamericano vía la mejora de la transparencia y compatibilidad regulatoria, promoviendo el desarrollo de recursos e infraestructura, incrementando la cooperación en estándares de eficiencia energética, y apoyando otros esfuerzos dirigidos a abordar los retos del lado de la demanda. 4) Manejo de emergencia: desarrollar un enfoque común para proteger infraestructura crítica y responder a los incidentes terroristas y desastres naturales, sobre todo en lo que respecta al transporte, energía y telecomunicaciones; desarrollar e instrumentar planes conjuntos de cooperación para respuesta a incidentes, así como para entrenamiento coordinado y ejercicios de respuesta a emergencias. 5) Fronteras inteligentes y seguras. Entre los avances logrados desde Junio de 2005 se destacaron, entre otros, los siguientes: el Comité de Comercio del Acero desarrolló una nueva estrategia para reducir distorsiones del mercado; Estados Unidos y Canadá firmaron un acuerdo para intercambiar información entre redes de laboratorios nacionales virtuales (PulseNet); Estados Unidos y México firmaron un acuerdo para notificar que los bienes de consumo violan alguno de los estándares de seguridad nacionales o ponen en peligro a los consumidores (Estados Unidos y Canadá habían firmado uno previamente); Estados Unidos y Canadá firmaron un acuerdo en cooperación regulatoria de ductos y otro en aviación; Estados Unidos y México ampliaron el servicio aéreo en mercados específicos; se instalaron 5 estaciones WAASS en Canadá y México para incrementar la precisión en navegación en la región; Estados Unidos y Canadá redujeron los tiempos de tránsito en 50% en el punto de cruce fronterizo más grande, Detroit/Windsor; entre México y Estados Unidos están operando seis carriles FAST en la frontera, pronto uno en Nogales, y está proyectado otro en Matamoros, y en algunos se han instalado equipos de rayos gamma para permitir la inspección más eficiente de transporte de carga; los tres países están desarrollando información para el intercambio electrónico uniforme sobre compañías de transporte; agencias mexicanas y estadounidenses están armonizando mecanismos de evaluación de riesgos, intercambiando información, y estableciendo protocolos para facilitar la detección de fraude y

Pero para garantizar que dichas reuniones cumbres realicen su pleno potencial, es indispensable también fortalecer las estructuras gubernamentales. Cada gobierno debe dar pasos para reforzar la capacidad de sus estructuras internas para atender con eficiencia e imaginación los asuntos de América del Norte. Entre las vías para ello se encuentra fortalecer los lazos entre gobiernos como hicieron los tres gobernantes estableciendo grupos de trabajo que deben rendir informes y reunirse con regularidad.

Los tres gobiernos deben, también, designar un cuerpo independiente de asesores, denominado Consejo Asesor de América del Norte, para garantizar un insumo cotidiano en los esfuerzos relativos a la integración. El grupo debe estar compuesto por personas eminentes y ajenas al gobierno, nombradas para periodos multianuales alternados para asegurar su independencia. Su mandato será abocarse a la exploración creativa de nuevas ideas desde una perspectiva de América del Norte y constituir una “voz” pública norteamericana. Un enfoque complementario sería establecer organismos privados que se reunieran con regularidad, o cada año, para impulsar las relaciones continentales, siguiendo la línea de las conferencias de Bilderberg organizadas para apoyar las relaciones trasatlánticas.

Si bien parte de su mandato ya fue contemplado anteriormente por Robert A. Pastor, la exploración de nuevas ideas desde una perspectiva de América del Norte, el elemento

contrabando; Estados Unidos y Canadá lanzaron un proyecto piloto para compartir información de solicitantes de asilo y refugiados; Estados Unidos y México firmaron un plan de acción para combatir la violencia fronteriza, y se completaron dos protocolos para llevarlos a cabo; Estados Unidos y Canadá realizaron ejercicios conjuntos en dos ríos para incrementar la seguridad marítima y un ejercicio multinacional de preparación para tratar incidentes cibernéticos que afecten infraestructura crítica; los tres países realizaron entrenamiento para proteger aviones de amenazas terroristas; se está desarrollando una lista de estándares en alimentos para comparar similitudes, diferencias y bases científicas para las diferencias con objeto de que se complete un marco de cooperación regulatoria trilateral en 2007; los tres gobiernos han mantenido reuniones regulares para intercambiar información en estándares regulatorios y desarrollos del mercado de energía; Estados Unidos y Canadá están desarrollando acuerdos de asistencia mutua para fomentar su preparación en cuanto a emergencias de salud pública transfronterizas y México ha sido invitado a participar. En esta reunión los ministros fueron instruidos para desarrollar opciones para fortalecer la alianza y para que en junio de 2007 presenten el segundo reporte sobre el progreso de la Alianza y se anunció que Canadá será el anfitrión de la tercera cumbre de América del Norte. Además, el Consejo para la Política Comercial Automotriz (Chrysler, Ford y General Motors) con sede en Washington anunció que como parte de la ASPAN, la industria automotriz de América del Norte, representada por las mayores empresas manufactureras y sus suministradores, estableció el Consejo para la Alianza Automotriz de América del Norte. Véase *The Security and Prosperity Partnership of North America: Next Steps* y *The Security and Prosperity Partnership of North America: Progress*, March 31, 2006, y *North American Automotive Industry Statement on the Creation of the Automotive Partnership Council of North America*, March 30, 2006 en www.whitehouse.gov y www.spp.gov

de formar una “voz” pública norteamericana es de la mayor relevancia, al interior, pero sobre todo al exterior de la región, ya que eso le permitirá expresarse sobre diversos asuntos como región.

Sobre las relaciones interparlamentarias, el Grupo señala que el Congreso de Estados Unidos juega un papel decisivo en la política estadounidense hacia México y Canadá y que sus intercambios interparlamentarios bilaterales con contrapartes de sus dos vecinos pueden verse afectados por una participación limitada, sobre todo de los legisladores más influyentes. Por eso, y ante la inexistencia en la actualidad de un programa trinacional, el Grupo de Trabajo recomienda que las reuniones bilaterales se realicen sólo cada tercer año y que los tres socios de América del Norte formen un grupo interparlamentario trinacional para reunirse en el año alternativo. El Consejo Asesor de América del Norte podría preparar la agenda y apoyar esas reuniones que para que involucren a miembros importantes de los parlamentos, tendrían que contar con la participación de miembros de los gabinetes cuando la agenda se refiera a sus áreas de responsabilidad.

Sigue siendo pertinente la pregunta de hasta cuándo las relaciones continentales continuarán desarrollándose sin las instituciones apropiadas para gobernarlas, por lo que es un asunto que los políticos, los investigadores y las sociedades de los tres países tendrán que considerar de forma muy seria y pronto.

Además de la reticencia de Estados Unidos a comprometerse con instituciones trilaterales en su región, entre los obstáculos para constituir las se encuentra el argumento-temor de México y sobre todo de Canadá de sacrificar su relación privilegiada con Estados Unidos si el trilateralismo fuera avanzando:

“While Canadian policy-makers do not necessarily fear that Canada would be asked to contribute more to Mexican development, they do fear that a change to the institutional design will bring Mexico closer to the United States, with possible detrimental effects for Canada”¹⁶⁹.

¹⁶⁹ Gordon Mace and Louis Bélanger, “What institutional design for North America?”, en Sidney Weintraub, Alan M. Rugman, and Gavin Boyd (eds.), *Free Trade in the Americas. Economic and Political Issues for Government and Firms*, Edward Elgar, Cheltenham and Northampton, 2004, p. 121.

El percatarse de que ni los gobiernos ni el sector privado de los tres países han hecho un buen trabajo en cuanto a la difusión de los beneficios del TLCAN y enfatizar la necesidad de la acumulación de información y crear el hábito de compartirla como clave para el éxito de las relaciones norteamericanas¹⁷⁰ ha sido un paso decisivo, pero aún insuficiente. La recolección de información tiene que mejorarse en los tres países, y los actores gubernamentales y no gubernamentales deberán aún compartirla con sus contrapartes norteamericanas al tiempo que fortalecen sus capacidades nacionales para hacer la cooperación más fluida.

La necesidad de una creciente conciencia y participación públicas en el diálogo y debate norteamericano sigue siendo crucial. Si no se les da su espacio a las sociedades de América del Norte para aprender y participar en los procesos en curso, una reacción pública violenta puede estar a la vuelta de la esquina:

“Necesitamos un proceso en el que los electorados de los tres países sostengan un diálogo franco sobre el futuro común que les fue negado en el primer debate del TLCAN”.¹⁷¹

Cuando se habla de marco institucional en América del Norte tampoco puede pasar por alto que Estados Unidos es el único miembro que tiene una organización evidentemente deficiente para atender los asuntos norteamericanos. Desde hace ya mucho tiempo Canadá y México tienen organizados sus gobiernos para dar prioridad a sus relaciones bilaterales con Estados Unidos, que no ha hecho lo mismo con sus socios norteamericanos. Sería muy útil que el presidente estadounidense nombrara un consejero de la Casa Blanca para asuntos norteamericanos con el fin de tender puentes entre los consejeros de Seguridad Nacional, de Seguridad de la Patria y de Política Interna y encabezar un grupo de trabajo relativo a la región entre dichas dependencias.¹⁷²

¹⁷⁰ *North American Linkages: Perspectives ...*

¹⁷¹ Jeff Faux, “Economía y democracia en la ‘constitución’ del TLCAN”, *Foreign Affairs en Español*, Vol. 4, No. 1, Enero-Marzo 2004, p. 103.

¹⁷² Robert A. Pastor, “La segunda década de América del Norte...”, p. 115.

6.- Hacia niveles más amplios de diálogo y cooperación de México con la Unión Europea

En la aspiración de la Unión Europea de convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, la cooperación económica como ámbito de su proyección exterior fue cobrando fuerza en detrimento de una cooperación al desarrollo más abarcadora en aquellas regiones que no representan un interés estratégico inmediato como América Latina, que no ha dejado de ocupar los últimos lugares en el orden de prioridades de la Política Exterior de la Europa unificada.

La cooperación en el sector económico adquiere un mayor perfil ya que asume un papel complementario en la meta de establecer zonas de libre comercio entre la Unión Europea y terceros países y ganar cuotas de mercado que le permitirán adquirir una fortaleza económica que pueda traducirse en acciones concretas para ofrecer beneficios globales.

En el caso de la zona de libre comercio que pretenden crear la Unión Europea y México, la cooperación económica adquiere mayor relevancia de cara a su intención de aprovechar las ventajas del Acuerdo Global que rige sus relaciones. El fortalecimiento de los intercambios comerciales y las alianzas entre empresas europeas y mexicanas revisten un perfil destacado, teniendo al sector privado en un papel protagónico, ya que se le considera como generador de riqueza.

Dicho Acuerdo era visto por las autoridades mexicanas, entre otras cosas, como un instrumento vital para reconstruir las cadenas productivas gracias al apoyo directo, técnico y comercial dirigido a las PYME. Pero no necesariamente puede dar esos resultados si no se explotan sus mejores potencialidades. La Unión Europea, por su parte, busca la internacionalización de sus empresas, incluidas las PYME, facilitándoles su acceso a la cooperación transnacional e interregional, así como seguridad para sus inversiones.

En los últimos años se ha acentuado la dimensión internacional de la política de la Unión Europea de apoyo a las PYME, reconociendo su papel en el desarrollo de la competitividad, innovación y empleo, aunque se reconoce también que la mayoría de las

medidas para mejorar el entorno de los pequeños negocios son de responsabilidad nacional.

El punto de partida de la Unión para fomentar la cooperación empresarial con terceros países es la política comercial y los instrumentos en el ámbito multilateral y bilateral con los que cuenta. La cooperación dirigida a bloques regionales y países refleja la pirámide de prioridades de la PESC de la Unión, así como las relaciones privilegiadas con los países desarrollados como Estados Unidos y Japón. En este sentido, destaca la importancia del diálogo de las instituciones comunitarias con hombres de negocios de grandes empresas.

En cuanto a América Latina, se otorga prioridad a la cooperación económica. La cooperación empresarial hacia el área se da bajo instrumentos como AL-Invest, y el programa ECIP que aunque ya no está vigente ilustra un acercamiento más directo para apoyar al sector privado y la creación de empresas conjuntas. La participación de México, así como la de los países sudamericanos más grandes es la que más atrae a los inversores europeos, ya que ofrecen las mejores condiciones competitivas y se identifican intereses recíprocos y capacidades como socios.

El aumento del apoyo europeo a las PYME en México se encuentra cuestionado, en función de los instrumentos que conforman el marco jurídico para la acción de la Unión, su diagnóstico de la situación de dichos negocios, por la falta de planes con apoyos financieros que atiendan una problemática específica durante mucho tiempo, y ahora que ya se están empezando a delinear, por las dificultades para comenzar a instrumentarlos. La internacionalización de las PYME mexicanas no precisa sólo de un entorno externo favorable sino de una reintegración de las cadenas productivas, que está fundamentalmente en manos de los agentes nacionales, pero a la cual todavía puede contribuir la Unión Europea a través de una complementación de la cooperación económica con la cooperación científica y tecnológica sobre todo, que forme parte de una política industrial nacional con miras a desarrollar la competitividad de las empresas mexicanas.

La Unión Europea y México pretenden convertirse en socios de confianza, pero aún falta mucho camino por recorrer para que se constituyan en tales y puedan beneficiarse mutuamente con dicha asociación.

6.1 Mejor aprovechamiento de la cooperación al amparo del Acuerdo Global

La Unión Europea ha manifestado su intención de desempeñar un papel de líder en el nuevo orden internacional con objeto de que las relaciones económicas sean más equitativas y solidarias, para que no beneficien sólo a los países ricos.¹

Por vez primera un texto oficial plantea la finalidad de la construcción europea, la profundización en su modelo político y social para “asumir su responsabilidad en la gestión de la globalización”. Lo anterior implica una ambiciosa política de responsabilidad de la Unión Europea ante la sociedad internacional. Su misión incluye un proyecto político externo que pretende exportar, entre otras cosas, su modelo de crecimiento económico solidario y sostenible,² donde lo que se pone en juego es la defensa de una forma de vida: la inversión en la persona y la responsabilidad social que son tan importantes como el rendimiento de la empresa.³

Para ello, la Unión Europea no sólo deberá desarrollar una verdadera política exterior común que vaya más allá de una política de mínimo común denominador y que sólo en los casos del extranjero próximo se den avances importantes, y aumentar capacidades civiles y militares dentro de una política de defensa y seguridad; sino sobre todo reforzar su papel de socio solidario de los países en desarrollo y concentrar su acción en la lucha contra la pobreza (la solidaridad debe apoyarse en una política comercial que exprese el compromiso con los intereses compartidos) y conseguir una clara mejora en el impacto y eficacia de los programas de ayuda.

Un apoyo firme de la Unión en la reestructuración del sistema económico supone el desarrollo de enfoques diferenciados del Consenso de Washington sobre la deuda externa y, en el campo de la cooperación, estrategias que apunten a la resolución de los problemas estructurales y no sólo coyunturales de los países subdesarrollados. En este sentido, temas como la erradicación de la pobreza, la prevención y resolución de conflictos, la promoción de la democracia y los derechos humanos, sociales,

¹ Véase Declaración de Laeken “*El Futuro de la Unión Europea*”, 15 de diciembre de 2001

² Francisco Aldecoa Luzárraga, “Innovación Política Europea. Su dimensión exterior”, *Política Exterior*, Vol. XVII, No. 91, Enero-Febrero de 2003, p. 16.

³ Discurso de Romano Prodi, Presidente de la Comisión Europea, “*2000-2005: Hacer la Nueva Europa*”, Estrasburgo, 15 de Febrero de 2000.

económicos y culturales, la educación y la protección ambiental, la transferencia de tecnología, y el afianzamiento de los procesos de integración deben ser objetivos prioritarios de los programas de cooperación.

Hoy día la geoeconomía está en el primer lugar de la agenda de la Unión, con el acento en la estabilidad y la seguridad en áreas próximas, y al parecer postergando, en aras de su propio proceso de integración, una definición precisa y la puesta en práctica de la acción exterior global que la consolide a nivel mundial.

Dicha limitación ha propiciado que una de las líneas de actuación de la Unión como instrumento de su proyección internacional se haya mantenido y haya ido ganando terreno en algunas áreas geográficas no tan cercanas a sus prioridades: la cooperación económica. Ésta abarca la promoción de actividades de interés mutuo, dando prioridad a la participación del sector privado como detonante del crecimiento económico y del progreso social en la intención de fortalecer al sector productivo.⁴

Lo anterior, en detrimento de la política de cooperación al desarrollo más abarcadora que favorezca formas de gobierno democráticas respetuosas con los derechos humanos y que contribuya a la preservación del medio ambiente y de la cual forma parte la cooperación económica, pero que ante el periodo de transición por el que atraviesa,⁵ la primacía que han ganado las atribuciones de seguridad tras el 11-S, y la perspectiva fallida de hacer de la economía europea la más competitiva del mundo,⁶ sitúa a uno solo de sus componentes en un lugar privilegiado.

La Unión Europea ha visto como el desenvolvimiento y afianzamiento de su PESC ha condicionado cada vez más su política de desarrollo y de ayuda externa, lo que implica

⁴ Sobre las características de la cooperación económica véase Manuel Gómez Galán y José Antonio Sanahuja, *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*, 2da. Edición, CIDEAL, Madrid, 1999, pp. 25-27.

⁵ José Antonio Sanahuja, "Mecanismos de Cooperación Europa-América Latina", *Foreign Affairs en Español*, Vol. 2, Núm. 2, Verano 2002, p. 47

⁶ En marzo de 2000 la Unión Europea se planteó la necesidad de acordar un programa ambicioso de creación de infraestructuras del conocimiento, de fomento de la innovación y de la reforma económica y de modernización de la seguridad social y de los sistemas educativos. Se fijó entonces el nuevo objetivo estratégico de convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social hacia el año 2010, con lo cual se acrecienta la necesidad de progresar en el terreno de las reformas estructurales y culminar el Mercado Interior, así como de crear un entorno propicio para el inicio y el desarrollo de empresas innovadoras, incluidas las pequeñas y medianas empresas (PYME).

que puede ser asignada de manera discrecional y sin que represente de manera necesaria los objetivos declarados.⁷

Así, tanto la dinámica interna de la Unión como las características de las relaciones económicas internacionales, están teniendo una clara incidencia en la estrategia comunitaria en el marco de la dimensión exterior de sus políticas, primordialmente la comercial, pero también la de empresa, dejando que el sector privado en cualquier parte del mundo aproveche las nuevas oportunidades que se le ofrecen con dichas políticas, y con ello, ampliando y modificando la interacción con sus contrapartes.

Se ha ido dejando en manos privadas el desarrollo y los procesos productivos, incluso en cuanto a las modalidades de cooperación con programas orientados a ayuda a industrias de exportación, más que a satisfacer las necesidades básicas de los más desfavorecidos. La Unión Europea también transita hoy día más en este camino en su acción exterior.

En la profundización de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina desde mediados de los años noventa, la dimensión económica ha estado a la cabeza con una estrategia de cooperación basada en la diferenciación del grado de desarrollo de los países latinoamericanos, combinada con acciones generales para toda la región. El resultado es que se han intensificado las relaciones con los países que presentan un mayor atractivo económico, lo que da mayores márgenes de seguridad a mercados e inversiones, por encima de las naciones más atrasadas. Más recientemente se ha reservado un trato más favorable a México y Chile, es decir, a aquellos más próximos a la influencia del ALCA promovida por Estados Unidos.⁸

6.1.1 La cooperación económica entre las prioridades de la cooperación regional de la Unión Europea hacia América Latina

La expectativa de que América Latina tuviera altas proporciones de crecimiento, reduciendo así su dependencia de la Unión Europea como donante de ayuda, y de que se

⁷ José Antonio Sanahuja, *op. cit.*, p. 46.

⁸ José Antonio Sanahuja, "Contigo en la distancia. Los lazos con la Unión Europea tras la Cumbre de Madrid", *Vanguardia Dossier, América Latina. Democracia, neoliberalismo, Populismo*, No. 4, Enero-Marzo de 2003, pp. 37-38.

convirtiera en un socio potencial para el futuro próximo, fue reflejado en una comunicación de 1995,⁹ que establecía una serie de líneas de política para la relación Unión Europea-América Latina durante los siguientes años. Dicha comunicación sugería que “una nueva asociación debería ser establecida con el subcontinente para convertir a los recipientes de ayuda en socios activos”.

Se percibía que la cooperación descentralizada, con la consiguiente diversificación de socios y el establecimiento de redes con la sociedad civil, podía representar un instrumento apropiado.

La mayor parte de la financiación de la cooperación de la Unión Europea con los países de América Latina todavía se rige por el Reglamento 443/92 del Consejo, del 25 de febrero de 1992, relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia.

Con base en la declaración conjunta sobre la política de desarrollo que el Consejo y la Comisión emitieron en noviembre del 2000, donde se detallaban los objetivos y los principios que debían guiar la acción de la Unión y se sentaban las bases de una reforma del funcionamiento de la ayuda a los países en desarrollo (misma que incluía el refuerzo de la coordinación entre la Comisión, los Estados miembros y los principales donantes para conseguir una mejor complementariedad de las ayudas, la concentración de las actividades comunitarias, el análisis de la coherencia de las políticas comunitarias y la preparación de los informes estratégicos nacionales), se definieron los objetivos de la cooperación regional de la Unión Europea para América Latina para el periodo 2002-2006, previo balance de los años anteriores.¹⁰

Entre los retos a medio plazo con que se enfrentan los países de la región, se identificaron cuatro categorías a medio plazo (política, económica, social y medioambiental) que precisan respuestas a diversos niveles (nacional, bilateral o multilateral).

⁹ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Unión Europea-América Latina. Actualidad y Perspectivas del fortalecimiento de la Asociación 1996-2000, 23 de Octubre de 1995.

¹⁰ Informe Estratégico Regional sobre América Latina, Programación 2002-2006, Abril de 2002, en http://europa.eu.int/comm/external_relations

Los retos económicos y comerciales incluyen la respuesta a varias prioridades, entre las que se encuentran: 1) la diversificación de la producción y de la oferta en la exportación y la integración de una parte más importante del valor añadido en los productos destinados a la exportación; 2) la búsqueda de la integración regional, la participación en el comercio internacional, la adhesión a las normas de la OMC y el aumento de los intercambios económicos con las otras regiones del mundo; 3) el fomento de la inversión extranjera, el establecimiento de un marco normativo seguro, estable y transparente para las empresas, y la apertura al exterior de los sectores económicos estratégicos; 4) el acceso a la investigación y las tecnologías de la información y la comunicación para enfrentarse a la “fractura tecnológica y digital”; 5) la construcción de infraestructuras de transporte y comunicación, incluida la interconexión de las redes intrarregionales; y 6) la mejora en eficacia de la política energética, dirigida a la competitividad, la garantía del suministro y la protección del medio ambiente.

En el balance de las actividades de cooperación regional, concentrado en los temas en que se presenta un valor añadido y en los que son posibles las economías de escala, se destaca la labor de las redes de colaboración de la sociedad civil, consideradas complementarias de la colaboración interestatal para favorecer la integración regional y entre las dos regiones y para impulsar las relaciones entre los agentes europeos y latinoamericanos (ciudades, empresas, universidades) por medio de programas horizontales de interés mutuo que cubren toda la región, financiados con cargo a la línea de cooperación económica. Así, se hace una evaluación positiva de ese tipo de programas (ALFA, AL-Invest, Urb-AL, Atlas, y Alis), atribuyéndoles capacidad para crear vínculos económicos, académicos, culturales y tecnológicos entre las dos regiones y reconociéndoles su contribución para mejorar la presencia europea en la región, así como al establecimiento de relaciones duraderas a nivel gubernamental y local, del sector privado y de la sociedad civil, además del crecimiento de las inversiones y del comercio entre las regiones, transferencia de conocimientos técnicos entre los empresarios y los círculos académicos, y la descentralización de su gestión. Sin embargo, la participación de los países menos desarrollados, como Bolivia, en programas como AL-Invest se consideró limitada, ya que al parecer este tipo de programas se adapta mejor a países como Brasil, Argentina o Chile.

Se apuntó la conveniencia de reforzar la noción de interés mutuo, así como el papel de los agentes privados europeos en el proceso de desarrollo de los países latinoamericanos, y que la creación de estructuras que faciliten una implantación duradera de los agentes privados en la región constituye una base válida para planear futuras intervenciones. Teniendo en cuenta dichas lecciones positivas en relación con la implicación de los agentes, se propone que se siga adelante con estos programas durante el periodo 2002-2006.

Asimismo, se enfatizó que el BEI está presente en América Latina desde 1993 y que interviene como socio complementario de la Comisión en las inversiones en ámbitos como el industrial, el de las telecomunicaciones, el energético (40 % de los préstamos en el 2000), el hídrico, el de saneamiento y el de los transportes; y que el BID puede intervenir también, a título complementario.

La dotación de préstamos del BEI para el periodo 2000-2006 asciende a 2,5 millardos de euros en préstamos a medio y largo plazo. El 90 % de los préstamos está destinado a inversiones privadas europeas en un contexto de fuerte demanda de los operadores. La Comisión y el BEI están estudiando la posibilidad de reforzar su colaboración en tres ámbitos: el apoyo a las “empresas conjuntas”, la financiación de las PYME, y el refuerzo de la garantía de los préstamos (riesgos relacionados con la seguridad de la región). El BID es el principal organismo de la región en la concesión de préstamos y la prestación de asistencia técnica no reembolsable. El BID financia proyectos regionales o subregionales en campos como las redes de transporte, de energía, de telecomunicaciones, las redes de centros de investigación, el apoyo a las capacidades institucionales, la formación profesional en diferentes sectores (sanidad, asuntos sociales), el apoyo a las PYME, el apoyo a las ONG, la participación de la mujer, y el medio ambiente. La contribución de los Estados miembros de la Unión Europea representa el 10% del total. Ambas instituciones colaboran en ámbitos de intervención comunes y han creado grupos consultivos para definir proyectos conjuntos, algunos de los cuales están coordinados por el BID, como es el caso del Programa de Reconstrucción de América Central, con un importe de 9 millardos de dólares estadounidenses, en el que la Comisión Europea participa con 250 millones de euros.

La Comisión promete intensificar las sinergias con las instituciones financieras multilaterales con las que comparte diversas prioridades, por ejemplo, mediante la puesta en práctica del Memorandum de Acuerdo con el BID, que facilitará una cooperación más estrecha en los siguientes ámbitos primordiales: 1) consolidación de la democracia y los derechos humanos (modernización de la administración, sociedad civil y transparencia de las instituciones); 2) igualdad social y reducción de la pobreza (políticas fiscales, diálogo social, sanidad y protección social, educación, PYME); 3) integración regional (papel de la sociedad civil, instituciones regionales); y 4) fomento de las tecnologías de la información y puesta en común de los conocimientos.

En la programación regional se identifican cuatro ámbitos de actividades de cooperación para el periodo 2002-2006, enmarcados como prioridades, además de una acción adicional de interés sectorial que involucra a una red de administraciones encargadas de la gestión sostenible de la energía:

1. Refuerzo de la colaboración entre las redes de la sociedad civil, mediante una mayor participación de los grupos objetivo y de los socios de ambas regiones, con objeto de impulsar las capacidades de los socios de la sociedad civil de todos los países de América Latina en la intensificación de sus intercambios, principalmente de las empresas y de los medios relacionados con la formación y la educación. Financiación: Entre el 60 % y el 70%.
2. Reducción de las desigualdades sociales: definición de acciones selectivas dirigidas a los grupos desfavorecidos, con una financiación de entre el 15 % y el 20 %.
3. Refuerzo de la prevención y la preparación de cara a las catástrofes naturales, y garantía de una aplicación rápida de las acciones de rehabilitación y reconstrucción, con una financiación del 20 % de la dotación indicativa.
4. Acción complementaria: observatorio de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, con una financiación de 1,5 millones de euros en 5 años.

El presupuesto asignado para estas acciones, así como para el apoyo financiero al Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (GCI AI), asciende a 280 millones de euros.

**Calendario Indicativo de la Programación Regional 2002-2006
(en Millones de Euros)**

Prioridades/Porcentaje	2002	2003	2004	2005- 2006	Total
Prioridad 1: Redes					
ALFA II	17			10	27
ALFA + y becas de alto nivel	45			43	88
AL-INVEST	10		30		40
ATLAS	6				6
<i>Subtotal</i>	78		30	53	161
Prioridades 2 y 3:					
Iniciativa Social		30			30
Prevención de Catástrofes			20	20	40
Prioridad 4: Observatorio de relaciones entre la Unión Europea y América Latina		1,5			1,5
Ámbito Adicional: gestión sostenible de la energía				20	20
Total	78	31,5	50	93	252,5

Fuente: *Informe Estratégico Regional sobre América Latina, Programación 2002-2006*, Abril de 2002.

En la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo en la que se propone una estrategia para dar un nuevo impulso a la Asociación entre la Unión Europea y América Latina, del 8 de diciembre de 2005,¹¹ se enmarcan como objetivos la creación de una asociación estratégica reforzada, a través de 1) una red de acuerdos de asociación (incluidos los acuerdos de libre comercio) en la que participen todos los países de la región, y que pueda contribuir a la integración de todos ellos; 2) el mantenimiento de un auténtico diálogo político que refuerce la influencia de ambas regiones en la escena internacional; 3) el desarrollo de diálogos sectoriales eficaces para

¹¹ *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Estrategia para una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina: presentación detallada*, 8 de diciembre de 2005.

reducir de forma duradera las desigualdades y promover el desarrollo sostenible; 4) la contribución a la creación de un marco estable y previsible que pueda ayudar a los países latinoamericanos a atraer más inversiones europeas que, a largo plazo, contribuyan al desarrollo económico; 5) la mejor adaptación de la ayuda y la cooperación a las necesidades de los países latinoamericanos; y 6) el aumento de la comprensión mutua a través de la educación y la cultura.

Como anteriormente, la Unión Europea sigue interesada en desarrollar y consolidar sus posiciones comerciales, y en seguir aplicando una política de inversiones dinámica en América Latina, para construir un entorno favorable a los intercambios económicos y a la inversión europea. Pero parece haber una intención más seria de desarrollar esfuerzos de ayuda y cooperación que den prioridad al tema de la cohesión social, para que contribuya a la estabilidad y a la prosperidad de los países latinoamericanos.

La Comisión se compromete a seguir trabajando en la consolidación del sistema comercial multilateral; en la profundización de los acuerdos de asociación en vigor; en la negociación de acuerdos de asociación y de libre cambio birregionales; en la facilitación del acceso de las empresas latinoamericanas al mercado europeo; en el diálogo sobre los obstáculos a los intercambios comerciales y a las inversiones y en el diálogo macroeconómico para promover la estabilidad macroeconómica; así como en la promoción del papel de los sectores de tecnología de punta europeos en el desarrollo de la región, basándose en las iniciativas emprendidas a través de los programas marco de investigación y de desarrollo tecnológico.

También se compromete a entablar un diálogo birregional sobre la manera de aunar crecimiento económico, empleo y solidaridad. Se trata del establecimiento de diálogos con los países y las subregiones sobre cuestiones de interés común en el ámbito de la cohesión social; de convertir la cohesión social en el tema prioritario de su política de ayuda y de cooperación al desarrollo en su programación 2007-2013; de promover una mayor coordinación con las organizaciones internacionales; y de favorecer la creación de asociaciones entre las autoridades públicas, los agentes sociales, la sociedad civil y el sector privado a través, por ejemplo, de la promoción de la responsabilidad social de las empresas.

Además de concentrarse en la cohesión social durante el periodo 2007-2013, para cumplir el objetivo de canalizar mejor la cooperación y la ayuda al desarrollo, la Comisión pretende dedicar la mayor parte de los fondos a la reducción de la pobreza en los países de renta baja y en aquellos que se encuentran en la categoría inferior de los países de renta intermedia. Para los países situados en la categoría de renta intermedia, la opción es realizar acciones concretas de interés mutuo como cooperación económica y promoción de los intercambios. La Comisión se propone seguir cooperando en el ámbito de la integración subregional con el Mercosur, con la Comunidad Andina de Naciones, y con América Central; reflejar en la asignación de recursos la nueva importancia que se concede a la región; y aumentar la coordinación de la ayuda europea en general, así como la visibilidad de su cooperación, en particular.

Un mejor aprovechamiento de la cooperación al amparo del Acuerdo Global, pasa por una visión de la Unión Europea menos centrada en México sólo como un mercado de consumidores con un gran potencial de crecimiento que le permite, además, la paridad TLCAN no sólo para sus exportaciones sino también para sus inversiones, y la garantía de que no se enfrentará a alzas de aranceles mexicanos.¹²

En su objetivo de proporcionar amplio acceso al mercado mexicano para las empresas comunitarias, los esfuerzos de las políticas de empresa y comercial de la Unión Europea fueron fructíferos, ya que además de conseguir la liberalización arancelaria, se logró un trato no discriminatorio, inequívoco y claro para sus empresas, que por su parte, no han hecho honor a la responsabilidad social que rige su actuación en el ámbito europeo.

El doble estándar de la Unión Europea y de las empresas europeas en su desempeño fuera de sus fronteras muestra la cruda realidad de que algunos principios salen mal parados frente a los intereses comerciales, lo que contribuye a que América Latina no vea a Europa de una manera más positiva.¹³

¹² Lo anterior no es poco si se considera que los mayores incentivos para las firmas europeas en la suscripción del acuerdo con México eran: 1) promover la creación de empresas conjuntas con compañías mexicanas, pudiendo cumplir las normas de origen del TLCAN y beneficiarse del libre acceso a sus mercados tradicionales en EEUU y, 2) utilizar a México como plataforma de exportación importando insumos y servicios libres de derechos desde Europa, fortaleciendo con ello su competitividad frente a las empresas que producen en EEUU. Véase Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, *La Negociación de un Acuerdo Comercial Unión Europea-México: Motivos, costes y beneficios*, Madrid, Diciembre de 1998, p. 5.

¹³ Rut Diamint, Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires, en la *Mesa Redonda: ¿Cómo reactivar el diálogo Unión Europea-América Latina?*, llevada a cabo en la Casa de América, el 10 de marzo de 2006,

“Cuando los valores ideológicos entran en conflicto con intereses económicos y estratégicos suelen prevalecer estos últimos”.¹⁴

La percepción de que la Unión Europea tiene un interés fundamental en México parece dudosa si sólo se considera al país como un puente para no perder cuotas de mercado frente a Estados Unidos, su principal foco de competencia, junto con Japón, y no se acerca como un socio más comprometido en aras de trabajar por un interés de largo plazo verdaderamente común.

Asimismo, un mejor aprovechamiento de la cooperación al amparo del Acuerdo Global pasa porque la proyección al exterior de la Unión fomente menos las políticas de ajuste, reforma y liberalización en aras de una mayor eficiencia, y más las basadas en un capitalismo más enraizado en la política social y desarrollo equilibrado territorialmente, tal y como en el discurso lo mantiene.

Aunque la Unión Europea se mueve, tanto en términos del contexto que determina su actuación, como en términos de la base material para ubicarse lo mejor posible en el mismo, en una estructura de producción global que no le da tanto margen de maniobra, su disposición de asumir la obligación de usar sus capacidades para el bienestar global tampoco ha demostrado ser del todo firme.

El intento de la Unión Europea de no limitar su cooperación al reforzamiento de las actuales tendencias del crecimiento económico sin desarrollo, es un aliciente frente una agenda internacional centrada en la lucha antiterrorista que podría agravar las tendencias políticas y sociales de los países subdesarrollados como México al destinar recursos a la primera, en detrimento de la seguridad humana.

No obstante, dicho intento debe acompañarse de acciones decisivas para que la credibilidad de la Unión, en su propósito de adquirir un papel en la reestructuración del sistema internacional para hacerlo más equitativo y estable, no quede en entredicho, descuidando a la región con la distribución más desigual del ingreso en el mundo. Y esa

organizada por el Instituto Complutense de Estudios Internacionales, la Fundación Carolina, la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, y la Casa de América, con el patrocinio del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y la Agencia Española de Cooperación Internacional.

¹⁴ Joseph S. Tulchin y Ralph H. Espach, “América Latina en el nuevo sistema internacional: la necesidad del pensamiento estratégico”, en Joseph S. Tulchin y Ralph H. Espach, (eds.), *América Latina en el Nuevo Sistema Internacional*, Traducción de Miguel Salazar, Edicions Bellaterra, Barcelona, 2004, p. 33.

es la dirección que se vislumbra, dadas las tendencias actuales que nos avanzan el estancamiento, e incluso retroceso del perfil de las relaciones birregionales en los últimos años.

Si la cooperación permitiera la adopción de nuevos procesos y tecnologías por parte de las pequeñas y medianas empresas en México mediante su asociación con otras europeas, podría hablarse de haber sacado partido de la cooperación con la Unión Europea. El objetivo es que las pequeñas y medianas empresas sean proveedoras de insumos, de productos básicos, y de bienes de consumo para que las empresas exportadoras y sus trabajadores se beneficien de ello.

Si el Acuerdo pudiera contribuir a situar a las pequeñas y medianas empresas en el centro del sector externo, a través del acercamiento a esta concepción, el conocimiento, y la aprehensión para reconstruir las cadenas productivas, se podría hablar también de aprovechar la potencialidad de la cooperación.

La cooperación en el sector de las pequeñas y medianas empresas es un rubro sumamente importante para México, ya que han sido las grandes empresas las que más se han beneficiado de los tratados comerciales que hasta ahora ha suscrito. Para que las potencialidades de tales tratados, incluido el que involucra a la Unión Europea, alcancen a una mayor parte de la población, es necesario que estas empresas de menor tamaño, principales generadoras de empleo y que han estado atravesando por graves problemas a raíz del proceso de apertura, sean parte de las cadenas productivas.

6.1.2 Perspectivas de aumento de apoyo europeo a las PYME y a la ciencia y la tecnología mexicanas de cara a la zona de libre comercio entre las partes

Como se ha señalado en el capítulo 4, las relaciones entre la Unión Europea y México se rigen por el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación (Acuerdo Global), suscrito en diciembre de 1997, y que entró en vigor el 1 de octubre de 2000. El Acuerdo Global institucionaliza el diálogo político y amplía las áreas e instrumentos de cooperación entre las dos partes. En su vertiente económica-comercial, este Acuerdo crea una zona de libre comercio para mercancías y para servicios.

Durante la segunda sesión del Consejo Conjunto que tuvo lugar el 13 de mayo de 2002 en Bruselas, se revisó el estado de la instrumentación del Acuerdo de Libre Comercio. La delegación mexicana manifestó su intención de someter otros proyectos para reforzar las medidas de cooperación entre las partes que revisaron las actividades que en este rubro se realizarán en los años venideros: combate a la pobreza, apoyo a la instrumentación del Acuerdo de Libre Comercio, asistencia a las pequeñas y medianas empresas, e identificación de proyectos en el campo judicial.

La necesidad de hacer de la ciencia y la tecnología parte de la producción y de la estrategia de competitividad de las empresas mexicanas es urgente. Entre las vetas que se abren a corto plazo se encuentra la participación de empresas en el VI Programa Marco en Investigación y Desarrollo de la Unión Europea. En diciembre de 2002 se iniciaron las negociaciones de un acuerdo de ciencia y tecnología entre México y la Unión Europea a fin de que, una vez suscrito, universidades públicas y privadas, institutos y centros de investigación y desarrollo, empresas y entidades del sector público mexicanos se beneficiaran de dicho Programa que cuenta con un porcentaje de recursos disponibles para terceros países, con objeto de hacer realidad su dimensión internacional.

El 3 de febrero de 2004 se firmó un acuerdo de cooperación científica y tecnológica entre la Comunidad Europea y México¹⁵ con una contribución de la Unión de 10 millones de euros. Sus metas son ampliar e intensificar las actividades de cooperación en áreas de interés común e impulsar la utilización de los resultados en beneficio económico y social de ambas partes.

El acuerdo no afecta la participación de México, en su calidad de país en desarrollo, en las actividades comunitarias en el ámbito de la investigación para el desarrollo. La cooperación será conducida sobre la base de los principios de: beneficio mutuo basado en un equilibrio apropiado de las ventajas; oportunidades recíprocas de participación en las actividades de investigación y desarrollo tecnológico emprendidas por cada una de las partes; intercambio oportuno de información que pueda afectar a las actividades de

¹⁵ *Acuerdo de Cooperación Científica y Tecnológica entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos Mexicanos*, Bruselas, 3 de Febrero de 2004, (con anexos), 24 pp.

cooperación; y protección eficaz de la propiedad intelectual y distribución equitativa de los derechos de propiedad intelectual.

Las actividades cooperativas bajo este Acuerdo podrán extenderse a actividades de investigación, desarrollo tecnológico, demostración y entrenamiento de científicos y tecnólogos de alto nivel (IDT) encaminadas a promover el progreso de la ciencia, la competitividad industrial y el desarrollo económico y social, particularmente en las siguientes áreas: investigación sobre el medio ambiente y el clima, incluida la observación de la Tierra; investigación biomédica y salud; agricultura, silvicultura y pesca; tecnologías industriales y de fabricación; investigación sobre electrónica, materiales y metrología; energía no nuclear; transportes; tecnologías de la sociedad de la información; investigación en desarrollo económico y social; biotecnologías; aeronáutica e investigación espacial y aplicada; y política científica y tecnológica.

Las actividades de cooperación podrán adoptar las formas de redes y alianzas institucionales de largo plazo entre centros de investigación, instituciones de investigadores y tecnólogos, desarrollo conjunto de proyectos de interés común; desarrollo de proyectos de IDT entre Centros de Investigación y Empresas de México y de Europa, incluyendo empresas de base tecnológica; participación de las instituciones de investigación mexicanas en los proyectos de IDT del programa marco vigente y participación recíproca de las instituciones de investigación establecidas en la Comunidad en proyectos mexicanos que se realicen en sectores de IDT similares; visitas e intercambios científicos; organización conjunta de seminarios, congresos, etc. y participación de expertos en esas actividades; intercambio y préstamo de equipo y materiales, uso compartido y/o préstamo de infraestructura de laboratorio y equipo; además del intercambio de información y experiencias y, cualquier otra modalidad recomendada por el Comité Directivo bilateral de cooperación en IDT que establecerá su propio reglamento interno y estará formado por un número similar de representantes oficiales de cada parte.

Lo anterior, dado que entre las funciones del Comité Directivo, además del fomento y la supervisión de las distintas actividades de cooperación contempladas en el Acuerdo y otras que pudieran surgir; se encuentran la identificación entre los sectores potenciales de cooperación en IDT, aquellos sectores o subsectores de interés común que se

consideren prioritarios; el fomento, junto con las comunidades científicas de las dos partes, de la identificación de proyectos que sean de interés mutuo, complementarios y/o prioritarios; asesorar a las partes sobre la forma de intensificar y mejorar la cooperación y su difusión de conformidad con los principios que se establecen en el Acuerdo; y monitorear y evaluar el funcionamiento eficiente y la aplicación del Acuerdo.

La duración inicial del Acuerdo es de cinco años, renovable tras una evaluación integral basada en sus resultados, misma que tendría lugar en el penúltimo año de cada periodo de cinco años. Aquí se erige el primero, que no el único, riesgo de que el Acuerdo no tenga oportunidad de rendir los frutos que se esperan de él, y la cierta urgencia de que se realicen actividades sustantivas y no accesorias bajo su paraguas para que la evaluación que se haga de sus resultados sea satisfactoria. Pero antes tendrán que salvarse varios escollos. La negociación de proyectos ha sido lenta y complicada y no hay acuerdo sobre lo que se debe hacer, cuáles son los temas centrales y qué formas de colaboración científica y tecnológica se deben impulsar, todo lo cual requiere una planeación de largo plazo por ambas partes.

En la Cuarta Reunión del Comité Conjunto del día 10 de noviembre del 2004, la Unión indicó que algunos inversionistas europeos están viendo problemas de acceso en México. Hay preocupación sobre cómo obtener mayor seguridad jurídica y legal para los inversionistas, sobre todo a nivel estatal, por lo que demandan algún tipo de seguridad. México por su parte no compartió el juicio de la débil seguridad legal expresada por la Unión.

La Unión Europea indicó que está consciente de que los flujos de inversión europea en México han tenido un buen desempeño pero que, como buenos socios, es importante que México sepa que las empresas europeas ya establecidas en México están dudando acerca de seguir invirtiendo, algunas incluso han señalado que no lo volverán a hacer.

La Unión Europea propuso un capítulo de inversión que incluyera acceso a mercado, trato nacional, transferencia de personal y un mecanismo de solución de controversias a nivel bilateral. La Unión se declaró dispuesta a analizar la contrapropuesta mexicana de un capítulo sobre inversión que pudiera elaborarse a partir de los Acuerdos para la

Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRIS) que ya existen entre México y la mayoría de los Estados Miembros europeos.

México quiere que más empresas mexicanas inviertan en la Unión Europea y, no obstante que no existe en el TLCUEM el compromiso, está dispuesto a negociar un APPRI con la Unión Europea, incluyendo acceso a mercado y trato nacional para todos los sectores, partiendo de listas negativas.

En cuanto a la cooperación económica, la Secretaría de Economía mexicana y la Delegación de la Comisión Europea en México firmaron el convenio de financiación del proyecto de facilitación del TLCUEM (por un monto de €16 millones de euros). Informaron sobre los avances de su fase preparatoria y sobre la instrumentación del programa de apoyo integral a las PYME lanzado en mayo de 2004 y al que se destinarían 24 millones de euros, 12 por parte de la Comisión y 12 por parte del gobierno de México.

Ambas partes coincidieron en mencionar que la cooperación se realiza de manera paritaria al 50%, en áreas de interés mutuo, lo cual permite prever más acciones conjuntas a futuro. No obstante, es indispensable que se realicen modificaciones al Convenio Marco de Financiación, a fin de que sea acorde al nuevo reglamento financiero de la Unión Europea.

Sobre el Programa Plurianual de Cooperación 2002-2006, se discutió sobre los contratiempos en los proyectos. En lo que toca al proyecto de apoyo a PYME, se destacó que cuenta con un mecanismo de administración que cumple con el reglamento financiero de la Comisión Europea (fideicomiso), y que hasta ese momento estaba concluyendo la instalación del proyecto en BANCOMEXT, al tiempo que se buscaría crear un acuerdo delegatorio. Se anunció que en breve se elaboraría el programa operativo general (POG) conjuntamente con la asistencia técnica europea.

En relación con el proyecto de ciencia y tecnología, las representantes del CONACYT indicaron que la tercera misión de expertos iniciaría el día 15 de noviembre, durante la cual se finalizará la formulación del proyecto IMPULSO que busca fortalecer el Sistema Nacional de Innovación creando redes y alianzas institucionales, el desarrollo de

Investigación y Desarrollo entre centros de investigación y empresas, la participación de científicos mexicanos en el VI Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico, y la participación de científicos europeos en instituciones mexicanas. También destacaron que en el marco del acuerdo sectorial recientemente suscrito, se esperaba la ratificación final por parte de las autoridades de la Unión Europea, a fin de iniciar las actividades de planeación y programación de proyectos específicos.

El Presidente de la delegación europea reiteró la importancia de haber iniciado la ejecución de los proyectos de cooperación y mencionó que durante la revisión de los mismos, se pudo constatar que el tipo de cooperación que se realiza con México es especial, más madura, misma que no se tiene con el resto de América Latina. En particular, respecto al trabajo que se realiza en apoyo a las PYME mencionó que podría servir de base para trabajar conjuntamente en América Latina, y particularmente en el Mercosur.

Ambas partes coincidieron en señalar la importancia de dar mayor difusión y visibilidad a la cooperación vigente, para lo cual deberá promoverse más la información de los proyectos y programas en marcha. Respecto al Acuerdo Sectorial de Ciencia y Tecnología, el representante de la Dirección General de Investigación señaló que esperan que el Parlamento Europeo lo ratifique pronto, aunque dicha circunstancia no impide la planeación de los proyectos de interés. No obstante, los representantes del CONACYT indicaron que para la institución sí es indispensable contar primero con la ratificación del Acuerdo, antes de iniciar la planeación de las acciones específicas de cooperación en materia de ciencia y tecnología.

Se mencionó que la creación el Comité Directivo no se puede forzar, pero que se puede avanzar en la definición estratégica en conjunto a la cooperación ya que no es un mecanismo unilateral de colaboración. Destacó que hay cuatro acuerdos con América Latina, lo cual es parte de la estrategia de la Unión para abrir su investigación al mundo. Fue señalado que en el mundo no se han hecho inversiones suficientes en ciencia y tecnología, por lo que se debe involucrar al sector privado, si bien la Comisión desea que el presupuesto se duplique para que se promueva más la ciencia y tecnología. También fue mencionado que la Ciencia mexicana debe conocerse más a profundidad, a través de la difusión.

Sobre los aspectos relativos a la nueva programación 2007-2013, se decidió que, a más tardar en 2006, se deberá contar con un primer proyecto de la nueva programación 2007-2013. La nueva programación mantendrá los conceptos de interés mutuo, y cofinanciamiento, y deberán seleccionarse los temas prioritarios. Se enfatizó que la cooperación futura debe ser resultado del diálogo político y de la estrategia de la relación México-Unión Europea, a fin de apoyar el interés mutuo. En este sentido, se espera que no se repitan los aspectos negativos, sino retomar las experiencias exitosas de lo avanzado hasta ahora.

La Unión mencionó algunas áreas que sería de su interés apoyar, tales como: refuerzo del mercado interno, cohesión social (fraude fiscal), políticas públicas, y descentralización (mejora de servicios públicos en los Estados). La parte mexicana manifestó la importancia de seleccionar en conjunto los temas de mayor prioridad para la definición de la próxima programación de cooperación, e indicó que aunque hay amplias coincidencias en distintos ámbitos como el apoyo a pequeñas y medianas empresas, justicia, políticas públicas, y cohesión social, se preferiría que concluyera el trabajo de la misión de expertos europeos, quienes se han entrevistado con diversas autoridades e instituciones mexicanas y han recabado información sustantiva sobre las áreas de interés. También se reiteró que para México es sumamente importante el tema de la cohesión social.

La Delegación mexicana propuso iniciar la modalidad de la cooperación trilateral, con la participación conjunta de México y la Unión Europea hacia Centroamérica. Se destacó que México ofrece cooperación técnica a Centroamérica en los ámbitos de salud, educación, y medio ambiente, entre otros. Se acordó que se trabajaría conjuntamente para ir definiendo en qué temas se podría iniciar la cooperación México-Unión Europea hacia Centroamérica.

En la cuarta reunión del Consejo Conjunto que tuvo lugar el 26 de mayo de 2005, con respecto a la cooperación y con miras a identificar las formas y vías de un reforzamiento de las relaciones bilaterales como un todo, la Comisión Europea resumió sus ideas para un renovado acercamiento con México que tenga en cuenta el progreso logrado en el contexto del Acuerdo Global, y que reconozca los avances de México en las esferas

económicas y políticas. El nuevo acercamiento pretende identificar y adoptar modalidades de cooperación que se correspondan mejor al nivel de desarrollo logrado por México y al papel internacional que el país ahora juega, de creciente relevancia en la escena global.

La futura cooperación entre México y la Unión Europea debería tomar en cuenta diálogos en políticas sectoriales específicas y acuerdos sectoriales específicos previstos en el Acuerdo General. Los diálogos en políticas deberían ser llevados a cabo tomando como referencia las modalidades ya adoptadas por la Unión Europea en su diálogo con otros países emergentes de gran relevancia económica y política, pero adaptándolos a las especificidades de la relación México-Unión Europea, y prestando particular atención al tema de la cohesión social. La Unión Europea se comprometió a intentar compartir con México su experiencia en ese campo y apoyar al país para identificar su propia forma de mejorar su cohesión social interna y avanzar hacia un mayor desarrollo.

Ambas partes estuvieron de acuerdo en la importancia de definir conjuntamente los nuevos mecanismos para facilitar la administración de su cooperación, por lo que las autoridades de cooperación de ambas partes continuarían conversaciones en la materia e informarían de sus progresos en la próxima reunión del Comité Conjunto.

Con miras a las perspectivas financieras del periodo 2007-2013, las partes discutieron los sectores principales de cooperación y las modalidades relacionadas de instrumentación.

En la Quinta Reunión del Comité Conjunto tuvo lugar el 27 de octubre de 2005, las cuestiones de cooperación ocuparon un lugar importante. Las partes conversaron acerca de los sistemas de gestión de proyectos y procedimientos para la cooperación en general. Se evaluó el desempeño de los diversos instrumentos en el contexto de las normas y reglamentos de la Unión Europea, así como del marco jurídico y administrativo de México. Se analizaron también las diferentes opciones operativas, administrativas y normativas, a fin de mejorar la situación vigente.

En seguimiento a las deliberaciones del Consejo Conjunto México-Unión Europea de mayo de 2005, se abordaron los sectores prioritarios para el periodo programático 2007-

2013: cohesión social y apoyo a otros diálogos sobre políticas sectoriales; economía y competitividad; y educación y cultura.

Las partes intercambiaron puntos de vista sobre las modalidades operativas de la puesta en marcha del Acuerdo Sectorial en Ciencia y Tecnología. Los procedimientos y plazos previstos para el establecimiento de un Comité Conjunto Sectorial específico a cargo de la dirección, monitoreo y seguimiento del acuerdo, figuraron entre los principales puntos de la discusión. Se previó que la primera reunión de dicho Comité se llevara a cabo en 2006.

Las partes intercambiaron opiniones sobre la posibilidad de intensificar y fortalecer la cooperación en el área cultural en general, y en el tema de industrias culturales en particular. Se registró también el avance en las discusiones sobre las cláusulas de revisión establecidas en el TLCUEM en las áreas de agricultura, servicios e inversión. Las partes confirmaron su intención de concluir dicha revisión a fines de 2005.

Hasta el momento, se puede afirmar que las disposiciones del Acuerdo General no han fluido como se hubiera deseado. El interés mexicano de participar en programas europeos de alta tecnología no ha sido correspondido ni siquiera con un acuerdo sectorial suscrito. La Unión se ha mostrado poco receptiva a sus demandas, por lo que no se ha explotado el potencial de dicho acuerdo.

6.2 Transferencia de tecnología y empresas al servicio de una política industrial inclusiva en México, la aportación de la Unión Europea

La Unión Europea, que ha avanzado en el proceso de liberalización de los mercados en aras de una mayor eficiencia y competitividad al tiempo que intenta preservar su modelo social, tiene una proyección al exterior contradictoria. Por una parte fomenta las políticas de ajuste, reforma y liberalización, aceptando la intervención del Estado sólo para hacer respetar las reglas del mercado, y por otra pretende adoptar las políticas que consigan una reducción de la pobreza en el mundo con base en un capitalismo más enraizado en la política social y desarrollo equilibrado territorialmente.

Su política de apoyo a la PYME también da luz sobre esta batalla, aunque en este caso más en el marco interno que en el externo donde está más decantada por la opción liberal, aunque se diga lo contrario.

El nuevo papel de las PYME en la competencia mundial, en función del fenómeno de reestructuración industrial a gran escala, ha sido reconocido por la Unión Europea, y el apoyo a dichos negocios es una de las vertientes más sólidas de su política de cooperación económica con terceros países, especialmente con los de mayor desarrollo, y con aquellos que se vinculan a las prioridades de su Política Exterior Común y a objetivos económicos estratégicos.

Así, aunque América Latina se ha alejado cada vez más de dichas prioridades, la cooperación económica y un limitado apoyo a las PYME ha sido una constante que, sin embargo, tiene que fortalecerse. Ésta es una de las oportunidades que tiene la Unión Europea de hacer una aportación valiosa en un tema que pudiera hacer la diferencia en la región si lograra que la riqueza generada a partir de un sector exportador con activa participación de las PYME, lo cual incluye su integración a las cadenas productivas intra e intersectoriales, tuviera una derrama sobre el bienestar general de la población.

Las gigantescas empresas multinacionales, muchas resultado de la avalancha de fusiones y adquisiciones en los últimos años, controlan cadenas productivas completas desde la fase de abastecimiento de insumos hasta las de producción y distribución. La capacidad de los gobiernos nacionales sobre las decisiones de inversión de tales empresas, por tanto, es cada vez menor, lo que no quiere decir que se omita la necesidad de regular su comportamiento y sus alianzas estratégicas, así como la búsqueda de formas de interacción más beneficiosas para las PYME con ellas. La gran empresa transnacional ocupa la cúspide de las cadenas productivas globales, e incluso a nivel local, pequeñas industrias exitosas y legalmente independientes, dependen en muchos casos de grandes corporaciones.

El papel de las redes y cadenas de producción industrial se presenta como la base para una expansión y articulación industrial local e internacional que dé cabida a todos los tamaños de industrias. Pero, mientras las políticas de impulso a estas unidades productivas sigan teniendo un alto sentido retórico, enfocadas únicamente al problema

del desempleo, sin buscar realmente conformar un sector industrial mejor integrado, no podrán formar parte de dicho proceso de encadenamiento, con el riesgo de quedar rezagadas.

Dado que el papel de las PYME está subordinado a las estrategias de la gran empresa, y sólo las de mayor capacidad técnica y organizativa han podido vincularse a sus demandas, queda mucho por hacer para disminuir la brecha entre aquellas empresas confinadas a la economía estrictamente local y aquellas con las atribuciones de competitividad que se desenvuelven en los mercados exteriores. Ello, si se quiere apoyar un proceso de liberalización de comercio y difundir prácticas que mejoren la eficiencia de toda la economía para legitimar un modelo de desarrollo que vaya más allá del llamado Consenso de Washington.

Uno de los factores esenciales para lograr un entorno favorable para el fortalecimiento de las PYME en el que los gobiernos locales, las asociaciones empresariales y las organizaciones sociales pueden contribuir, es facilitar y fomentar el acceso al mercado internacional. La Unión Europea se ha propuesto crear el mejor entorno posible para los pequeños negocios, “ofreciéndolo” al resto del mundo. Pero éste no es el único elemento crucial. Se precisa de medidas de apoyo y políticas de modernización productiva para mejorar la calidad de los bienes y servicios, y para que los beneficios dinámicos potenciales de acceso a un mercado como el europeo se materialicen. Es indispensable realizar esfuerzos sustantivos que promuevan las innovaciones tecnológicas y gerenciales, el acceso a los créditos y los servicios financieros, la capacitación de la fuerza de trabajo, y la infraestructura local.

Es posible empezar por brindar nuevas oportunidades a las PYME mediante un entorno local que les permita prepararse para identificar y aprovechar oportunidades, incluidas las de internacionalización. Son variadas las condicionantes que se requieren para ello: institucionales, económicas, políticas, e incluso culturales. La competitividad y la capacidad de innovación no son sólo un problema meramente técnico o económico.

Sobresale la necesidad de un entorno favorable a la reestructuración productiva y al cambio tecnológico, en cuya construcción deben intervenir el Estado, la sociedad, y las instituciones. Entre los agentes y los temas involucrados, además del ambiente

económico global, se encuentran la industria, el sistema bancario, la capacitación vocacional, y el nivel de conocimientos técnicos y científicos de toda la población.

Lo anterior debería llevar a la planeación de políticas industriales por parte de aquellos gobiernos que no las tienen, como México, antes de esperar que la forzada competitividad de sus PYME frente al mercado externo dé sus frutos de cara a la alternativa de condiciones favorables de socios comerciales, que no idóneas para ellas. Los beneficios alternativos del comercio y la integración industrial que ofrece la Unión Europea son atractivos pero no suficientes para lograr un patrón más equilibrado y diversificado de desarrollo industrial y económico; y una gran parte para conseguir esas metas le toca a los actores nacionales.

Se ha reconocido que el mercado ha asumido tareas de financiación al desarrollo, pero deja al margen a la mayor parte de los países y sectores prioritarios para el desarrollo humano, ya que la inversión se concentra en sectores muy rentables, lo cual denota su limitada contribución. El capital privado no logra satisfacer por sí mismo las necesidades de cooperación al desarrollo, aunque el apoyo a las PYME pueda representar una vía para que alcance a capas más amplias de la población. Por ello, compete al Estado, a los organismos internacionales, a la sociedad civil, y a las propias empresas, encontrar opciones que permitan el desarrollo de sociedades más igualitarias.

La Unión Europea podría aportar un fomento decidido a la creación de empresas mixtas y alianzas estratégicas, mejorando la calidad de los programas contemplados y con una política de solidaridad más amplia que consolide las PYME nacionales de los países subdesarrollados. Ello haría la diferencia en no sólo promover el libre comercio como vía hacia el crecimiento económico, y como efecto de dominó, hacia el desarrollo económico.

Mientras sigan faltando mecanismos de promoción para el empleo productivo, y para la reconversión y la modernización de sectores afectados por la liberalización y la apertura como las PYME por parte de México, y la Unión no avance más en la dirección señalada, el carácter aún reactivo de apoyo a dichos actores no podrá ser trascendido.

6.2.1 Las PYME y la cooperación empresarial en las políticas de la Unión Europea

En enero de 2003, la Comisión Europea dio a conocer un paquete de documentos que evaluaba el progreso del apoyo a las pequeñas y medianas empresas europeas, e indicaba posibles acciones futuras. A esa fecha se encontró que los Estados Miembros y los países candidatos necesitaban enfocarse en las PYME más seguido en su legislación y práctica política, ya que la consulta de los pequeños negocios sigue siendo baja y Europa necesita darle a los pequeños negocios la oportunidad de expresar sus puntos de vista. La Unión Europea debe hacer más por tomar en cuenta la situación de las PYME para legislar e instrumentar políticas en el futuro. La acción también es urgente en áreas críticas como acceso a financiación, e innovación.¹⁶

Al analizar el grado de cumplimiento de los compromisos de la Unión, y al observar en qué medida el entorno empresarial que se estaba creando era favorable a las pequeñas empresas, se encontró un progreso sustancial en áreas básicas como educación para el empresariado y la simplificación de procedimientos administrativos, tanto en países candidatos que enfrentan el reto de construir una cultura empresarial, como en Estados Miembros. También se encontró que la propensión al espíritu empresarial es relativamente escasa en comparación con Estados Unidos.¹⁷

Se recordó entonces, que al nivel de la Unión Europea casi cada política tiene una dimensión PYME. Sus necesidades especiales y preocupaciones están incorporadas en la mayoría de las políticas y programas de la Unión. Por ejemplo, los Fondos estructurales prevén invertir en torno a 16,000 millones de euros en proyectos

¹⁶ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *Pensar a Pequeña Escala dentro de una Europa Ampliada*, 21 de Enero de 2003, http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy

¹⁷ En 2001, la propensión en la UE hacia el espíritu empresarial (48 % de las personas preferiría ser autónomas) se mantuvo 11 puntos porcentuales por debajo de la propensión en Estados Unidos (59 %). Grecia (68 %), Portugal (63 %) y España (60 %) tienen unos niveles superiores a los Estados Unidos, e Italia tiene el mismo nivel (59 %). Flash Eurobarómetro 107, 2001, http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy. Según una encuesta para medir el número de personas implicadas en el arranque de una empresa, los países candidatos encuestados no muestran una tendencia general distinta a los Estados miembros de la UE. De hecho, en la citada Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *Pensar a Pequeña Escala dentro de una Europa Ampliada*, se enfatiza que para que la Unión Europea pueda cumplir el objetivo de Lisboa y garantizar mucho mejor su futura competitividad se requirieron avances en el ámbito clave del fomento del espíritu empresarial y que por ese motivo la Comisión había lanzado un debate público sobre la manera de mejorar la situación del espíritu empresarial, mediante su Libro Verde sobre el espíritu empresarial que plantea cuestiones fundamentales sobre la manera de suscitar nuevas vocaciones empresariales y de lograr el crecimiento de más empresas europeas.

destinados a las PYME para el período 2000-2006. Aproximadamente una tercera parte de esta ayuda comunitaria a las PYME se destina a servicios de asesoramiento y a servicios empresariales compartidos como redes y agrupaciones de empresas. Además, esta ayuda comunitaria implica un mayor apoyo procedente de los fondos nacionales. Las PYME también constituyen un importante objetivo para el Sexto Programa Marco de Investigación y Desarrollo. Para el período 2002-2006 se asignaron cerca de 2,200 millones de euros de ayuda a las PYME en sus esfuerzos de investigación e innovación, convirtiendo al Sexto Programa Marco en uno de los principales instrumentos mundiales de ayuda a la investigación de las PYME. Éstas también se benefician del programa LIFE, instrumento financiero para el medio ambiente, que destinó 28 millones de euros en 2002 a proyectos relacionados con las PYME, o procedentes del programa comunitario de etiquetado ecológico “Eco-label” en el cual el 80% de las empresas participantes son PYME.¹⁸

En un Informe de la Comisión sobre la aplicación de la Carta Europea de la Pequeña Empresa,¹⁹ subraya que pretende mantener el ímpetu inicial de la Estrategia de Lisboa, al igual que la solicitud del Consejo Europeo de Barcelona²⁰ a los Estados miembros, de acelerar la aplicación de la Carta para proporcionar un nuevo impulso al proceso. Se pretende, asimismo, mantener y estimular el intercambio de experiencias y de buenas prácticas entre los Estados miembros de la Unión.

Por su parte, el Presidente de la Comisión Europea afirmó que la salud de la industria europea ha sido motivo de constante preocupación de la Unión, y reiteró el compromiso de que la industria y la competitividad estarían en el centro de los asuntos de la Comisión. Para ello, habría que invertir en investigación, conocimiento e innovación; completar el mercado único liberalizando el transporte, la energía y los mercados financieros, y llegar a un acuerdo de patente europea que diese ímpetu a la investigación e innovación. En cuanto a los pequeños y medianos negocios, se les debe ofrecer un

¹⁸ En cuanto a la cantidad señalada de los Fondos Estructurales, corresponde aproximadamente al 11 % del presupuesto total de los mismos. Commission Staff Working Paper, *Creating an entrepreneurial Europe The activities of the European Union for small and medium-sized enterprises (SMEs)*, 21 de Enero de 2003, en <http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship>

¹⁹ Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Carta Europea de la Pequeña Empresa, 21 de Enero de 2003, en http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy

²⁰ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Barcelona, de 15 y 16 de marzo de 2002, artículo 15.

estrato de compañías mayores capaces de acceder a las grandes sumas de capital necesarias para invertir en sectores complejos y expandirse de mercados domésticos a globales ya que “Big does not necessarily mean danger of monopoly. Often size is the only way to be sure of standing up to American and Asian competition.”²¹

6.2.2 Las ventajas de la cooperación empresarial y la perspectiva general de la Unión Europea para fomentarla

La cooperación es una alternativa estratégica para acceder a capacidades y conocimientos que la empresa no posee, pero que le son necesarios para mantener o mejorar su competitividad, o incluso para modificar rápidamente y de forma radical su posición competitiva. Se considera a la cooperación como una de las fórmulas más dinámicas y capaces de reforzar y completar los limitados recursos de las empresas, en especial de las PYME, que manteniendo intacta su flexibilidad, les posibilita afrontar las exigencias estructurales de los mercados actuales.

Por ello, tanto en el campo internacional como en el nacional hay un incremento cuantitativo y nuevas modalidades en los acuerdos de cooperación entre empresas jurídicamente independientes. En un entorno cada vez más complejo, la capacidad de las empresas (consideradas individualmente) de captar información, evaluar relaciones de producción correspondientes, interpretar la información disponible y anticipar los acontecimientos, resulta cada vez más insuficiente. Al cooperar, las empresas construyen un sistema de relaciones internas y externas indispensables para establecer el sistema de información. La cooperación estimula la interacción permanente entre los participantes, con lo que genera informaciones que permiten generar nuevas soluciones a los problemas. No se trata sólo de las actividades de producción, pues participan la investigación y desarrollo, y la mercadotecnia. Las acciones dirigidas a grupos de empresas tienen mayor probabilidad de efecto que las que se enfocan a entes individuales. Las relaciones de confianza manifiestas en la constitución de grupos empresariales, potencian la competitividad de las empresas en los diferentes mercados

²¹ Romano Prodi, “Conference: Industrial policy in an enlarged Europe”, Bruselas, 21 de Enero de 2003, en <http://europa.eu.int/comm/enterprise>

(nacional e internacional), al intercambiar experiencias e informaciones, solucionar problemas comunes, y negociar, invertir, y comercializar productos en conjunto.²²

La aparición de procesos interorganizacionales en que se redefinieron la subcontratación y las vinculaciones entre empresas, han renovado el interés en los análisis de los eslabonamientos económicos, productivos y tecnológicos, en especial por el creciente protagonismo de las PYME. El entorno determina qué tipo de vínculos intra e interorganizacionales son más adecuados. En algunos casos puede originar la formación de agrupamientos regionales; en otros puede ser la internacionalización y el reacomodo de los proveedores por el cambio en los criterios de selección e injerencia tecnológica de los mismos. Las condiciones de la competencia vigentes, la extensión del mercado y el tipo de relaciones de poder e interdependencia condicional el proceso decisorio de las empresas.²³

Entre las configuraciones más significativas que expresan las nuevas formas de coordinación interempresarial y las lógicas industriales que las animan se identifican:²⁴

- La Cooperación Interempresarial, que junto con el mercado y la organización, son mecanismos de coordinación de la actividad económica. Relaciones verticales donde las PYME colaboran formal e informalmente con las grandes empresas, o relaciones de cooperación horizontales entre las PYME para adquisiciones, ventas e información. Estas formas básicas de relaciones asumen una diversificación cada vez más importante. Los acuerdos clasificados como verticales conciernen a empresas situadas en estados diferentes del proceso de producción (franquicias, concesión comercial, contrato de distribución, relaciones de subcontratación), en tanto que en los acuerdos considerados horizontales participan empresas en el mismo nivel de producción (empresas conjuntas, contratos de investigación y desarrollo, convenios de colaboración, acuerdos de adquisiciones y exportación).
- Redes empresariales: Proveen una forma específica de coordinación para resolver problemas que no afrontan los mercados ni las organizaciones. Constituyen conjuntos de actores ligados por relaciones implícitas o explícitas, desde el simple

²² Mónica Casalet, “La cooperación interempresarial: una opción para la política industrial”, *Comercio Exterior*, Vol. 51, No. 12, Diciembre de 2001, pp. 1071, 1073.

²³ *Ibidem*, 1071-1072.

²⁴ *Ibidem*, 1073-1075.

conocimiento a la cooperación. Las relaciones de cooperación incluyen a las redes, no así lo contrario. La cooperación significa armonización de intereses, acción común y distribución de los recursos, puede ser una condición posible pero no necesaria para la formación de la red.

- Empresa red: entraña un cambio en la coordinación de las transacciones interempresariales cuyos efectos modifican las relaciones de subcontratación. La concertación de convenios contractuales entre la empresa principal y el grupo de proveedores especializados se ha transformado en una relación más estable y constante. El mercado de proveedores de la empresa-red se divide en proveedores primarios y secundarios.

Los gobiernos auspician la realización de alianzas ya que la contemplan como una nueva forma de mantener o incrementar el nivel de tecnología de un país.²⁵ Las acciones de la Unión Europea en materia de fomento de la cooperación empresarial quedan materializadas en programas e instrumentos para fomentar y aproximar a las empresas entre sí en general, y especialmente a las PYME. Una de las líneas de acción en la

²⁵ A pesar de la creciente importancia que están adquiriendo las alianzas estratégicas (como herramienta de las empresas para mejorar y mantener su competitividad, especialmente cuando su reducido tamaño les impide llevar a cabo muchos proyectos en solitario), son muchas las que fracasan. La dificultad de dirigir y gestionar una alianza estratégica, en la que hay que controlar y coordinar los recursos de varias empresas, y más aún si se está operando a nivel internacional y con distintas culturas nacionales y organizativas, es quizás la primera causa de su fracaso. Esta situación se agrava cuando en la alianza participan PYME, en la medida en que las mismas suelen padecer deficiencias en cuanto a su capacidad directiva. Los factores de éxito o fracaso relacionados con los recursos humanos intervienen principalmente en la fase de implantación de la estrategia, aunque también ejercen su influencia durante la formulación o diseño de la estrategia. El éxito de una alianza depende de los elementos que se hayan utilizado para su diseño, entre ellos la selección del socio más adecuado, pero también de cómo los directivos gestionen diariamente las operaciones comunes, formulando estrategias, coordinando las actividades de los socios, resolviendo conflictos, etc. Es precisamente en esos instantes en los que tiene lugar la implantación de la estrategia de cooperación, cuando los procesos de dirección y liderazgo, cultura organizativa y recursos humanos cobran una especial relevancia. Las diferencias en el estilo de dirección y en la cultura entre las empresas cooperantes pueden llegar a convertirse en grandes problemas que dificulten la creación de sinergias. Los problemas humanos son tan importantes que pueden por sí solos decidir el éxito o fracaso de una alianza. Si los aspectos humanos y culturales pueden, por sí solos, decidir el éxito o fracaso de una alianza, la necesidad de conocer su influencia a lo largo del proceso de cooperación es imperativa, y por tanto, una adecuada formación del empresario en esta línea, cuestiones claves para aprovechar todo el potencial de estos acuerdos. Véanse Bartolomé Marco Lajara y Francisco García Lillo, “Los recursos humanos en el proceso de la cooperación entre empresas: principales aspectos a considerar”, *Boletín de Estudios Económicos*, Vol. LVI, No. 174, Diciembre de 2001, pp. 513-535; y María Iborra Juan, “El desafío cultural en las estrategias de adquisición, cooperación e internacionalización”, *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa*, Vol. 11, No. 4, 2002, pp. 155-172.

política comunitaria sobre cooperación empresarial es el apoyo a las PYME para facilitar su acceso a la cooperación transnacional e interregional.²⁶

Así, con el objetivo de aglutinar acciones financieras comunitarias tendientes a promover la cooperación de las empresas, y para potenciar su internacionalización, se han puesto en práctica diversas modalidades de programas de apoyo, los cuales no siempre han prestado especial atención a las PYME. Actualmente las opciones de internacionalización para las PYME europeas a través de la cooperación con Países No Miembros son diversificadas y abarcan diferentes instrumentos y políticas que pueden entrecruzarse.²⁷

Una de las metas de la política comercial de la Unión Europea es mejorar el acceso a mercados a través de la progresiva abolición de restricciones innecesarias en el comercio internacional, con vista de beneficiar los negocios de la Unión, incluyendo las PYME internacionalizadas.

En el marco de esa política existen diversos instrumentos de los que se pueden beneficiar las PYME europeas: regulación y remoción de barreras comerciales; Acuerdo de Barreras Técnicas de la OMC; Acuerdos de Reconocimiento Mutuo con gobiernos de terceros países que tienen un nivel comparable de desarrollo técnico; otros acuerdos de facilitación de comercio como medidas de cooperación reglamentaria, armonización, reconocimiento de equivalencia, tipos de reconocimiento mutuo menos formales, voluntariamente reducidos o parciales, estandarización internacional, y asistencia técnica.²⁸

Paralelamente a iniciativas bilaterales, la Comunidad Europea ha ejercido una activa estrategia de apertura de mercados a nivel multilateral (OMC) en los últimos quince años, a través de una política constante de apoyo y fortalecimiento del proceso de negociaciones multilaterales, un compromiso activo con la promoción del acceso de nuevos miembros a la Organización, incluyendo a grandes actores como China y Rusia,

²⁶ Además de la exigencia de la cooperación entre empresas como condición para participar en los programas europeos de Investigación y Desarrollo, y la acción legislativa y reglamentaria en materia de cooperación o en campos que la favorecen. Véase Carlos A. Benavides Velasco y Cristina Quintana García, “Alianzas estratégicas y gestión del conocimiento: una experiencia alemana”, *Revista de Economía y Empresa*, No. 40, Vol. XIV, 2da. Epoca, 3er. Cuatrimestre 2000, pp. 60-67.

²⁷ <http://europa.eu.int/comm/enterprise/international>

²⁸ Commission Staff Working Paper, *Creating an entrepreneurial Europe...*

y el aliento a la integración de los países en desarrollo al sistema de comercio mundial. La Unión Europea facilita así las posibilidades de las PYME de beneficiarse de tarifas bajas para importar bienes industriales y acceso preferencial para importaciones de varios países, sobre todo con aquellos países que concentran el 45% del total de mercancías importadas por la Unión Europea: Australia, Canadá, Taipei China, Hong Kong, China, Japón, República de Corea, Nueva Zelanda, Singapur, y Estados Unidos.

Las preocupaciones de las PYME sobre la integración en la economía global y las posibilidades de exportar son tomadas en cuenta en las negociaciones de la ronda de Doha lanzada en 2001, vía la propuesta de agenda de Facilitación de Comercio,²⁹ que incluye asuntos tales como la simplificación de cargas aduanales y otros procedimientos comerciales, el concepto de “ventana única” para todos los controles de frontera, garantía del estatus de comerciante autorizado sobre bases no discriminatorias, y el acceso más fácil a una mayor transparencia de regulaciones comerciales.

En cuanto a las relaciones bilaterales con bloques regionales o países, existe una amplia gama de instrumentos de cooperación empresarial en diversos escenarios: el marco del Área Económica Europea que asocia a Islandia, Noruega y el Principado de Liechtenstein al Mercado Interno de la Unión Europea; Estados Unidos; Canadá; Japón; Corea del Sur; Mediterráneo; Sur y Sureste de Asia y China (18 países); India; Rusia y los nuevos estados independientes; balcanes occidentales; países africanos, del Caribe y Pacífico; Sudáfrica; y América Latina.

6.2.2.1 Los logros del Programa AL-INVEST en el acercamiento de las PYME europeas y latinoamericanas

El Programa AL-Invest tiene como metas promover la internacionalización y asociación entre PYME de la Unión Europea y de América Latina vía la organización de reuniones negocio a negocio sectoriales, que están especial y previamente preparadas por operadores latinoamericanos y europeos que acuerdan una agenda. Las empresas participantes reciben el programa de entrevistas de acuerdo con sus perfiles y productos.

Es un programa descentralizado, es decir, que las iniciativas tienen lugar bajo su sombrilla pero primariamente aprobadas por operadores privados como cámaras de

²⁹ <http://europa.eu.int/comm/trade/miti/tradefac/contrib.htm>

comercio, asociaciones profesionales, federaciones de industrias, instituciones de comercio exterior, agencias de desarrollo y consultores privados (estos sólo en Europa) que también someten propuestas de reuniones sectoriales a la Comisión para su aprobación.³⁰

Es también un programa de “rendimiento de negocios”, la participación financiera de la Comisión es proporcionada estrictamente por resultados concretos alcanzados por los operadores involucrados. Todos los costos de organización, principalmente aquellos relacionados a la preparación de las entrevistas cara a cara entre empresas europeas y latinoamericanas (llamadas también “agendas”), son cubiertos por la Comisión.

AL-INVEST se ha planteado como objetivos: contribuir a la internacionalización de las empresas de las dos regiones, incitando a las PYME europeas a que inviertan en la modernización tecnológica y de gestión de las PYME latinoamericanas que lo requieran, pretendiendo así aumentar las inversiones europeas en América Latina; reforzar las relaciones interregionales a través de la transferencia de tecnología y de los conocimientos técnicos europeos a las empresas latino-americanas; y mantener una cooperación sostenible y de interés mutuo entre las empresas de ambas regiones limitando la contribución pública al papel de catalizador.

Las modalidades en las que se desarrolla el Programa son: los encuentros sectoriales para promover y facilitar las relaciones comerciales entre las dos regiones vía la creación de alianzas estratégicas, acuerdos de distribución, transferencia de tecnología, o simplemente intercambio de información; A.R.I.E.L. (Active Research in Europe and Latin-America), instrumento que ofrece a las empresas del sector de las tecnologías emergentes un servicio personalizado de búsqueda activa de socios potenciales en el otro continente; y AL-PARTENARIADOS, que a diferencia de los encuentros sectoriales, son encuentros multi-sectoriales (3 hasta 5 sectores distintos) que atraen a cientos de empresas de Europa y de una región Latinoamericana determinada, o incluso de toda América Latina. Dichos encuentros se desarrollan en América Latina y reúnen alrededor de mil empresas de las cuales 250 son PYME europeas.

³⁰ El programa opera a través de la Red de operadores económicos europeos escogidos por la Comisión como puntos focales para el resto de los operadores y de las empresas.

Entre los beneficios que puede generar el programa se encuentran: acuerdos de distribución, empresas mixtas, transferencias de la tecnología más avanzada, o simplemente intercambio de informaciones objetivas pero imprescindibles sobre el sector, que facilitan la formación de alianzas estratégicas.

De un reporte de Evaluación Externa sobre la Cooperación Económica de la Comunidad Europea³¹ se han extraído datos y conclusiones relevantes sobre el Programa AL-Invest. Aunque el Programa es definido como un programa de promoción de inversión, el alcance del proyecto está limitado a la facilitación del contacto entre negocios a través del establecimiento de redes de agentes e instituciones, y de la organización de reuniones de negocios. Mientras el impacto del programa en relación con sus objetivos definidos es difícil de determinar, las reuniones han propiciado el impacto secundario de facilitar la creación y fortalecimiento de una red extendida de agentes, y el surgimiento de un interés en Europa entre esos agentes e instituciones, la mayoría ya cooperando con Estados Unidos y otras áreas. El proyecto no apunta a limitar el riesgo involucrado y no provee instrumentos financieros o apoyo para proyectos comunes identificados. A continuación se muestra un cuadro con el financiamiento a dicho Programa.

Financiamiento Total de la Comunidad Europea al Programa AL-Invest

Fase	Piloto 1993-1995	12 mill Euros
Fase 1	1996-2000	41 mill Euros
Fase 2	2000-2004	43.4 mill Euros
Fase 3	2005-2007	30 mill Euros
TOTAL		126.4 mill Euros

Las metas del programa son, en principio, muy relevantes para el objetivo de la cooperación económica de aumentar el papel de los hombres de negocios y la tecnología desde los países miembros de la Unión Europea, y su énfasis en interés mutuo. Las PYME en particular se benefician de las facilidades provistas, mientras que

³¹ *Final Report Evaluation of Economic Cooperation between the European Community and Partner States in Asia and Latin America*, Eva-EU Association c/o Nordic Consulting Group a/s, under a contract with the Evaluation Unit of the EuropeAid Co-operation Office, European Comisión, August 2001, en <http://europa.eu.int/comm/europeaid>

las corporaciones grandes no necesitan tal asistencia. Por ello, es más relevante para las PYME, dadas sus estructuras menos desarrolladas para las relaciones exteriores.

El programa parece haber hecho considerables progresos con respecto a la facilitación de contactos entre compañías latinoamericanas y europeas, alentando nuevo comercio. Dado que los agentes involucrados podrían haber realizado esas actividades fuera de este contexto, el papel del programa ha sido primariamente el de formar puentes en los países en desarrollo buscando comercio, tecnología inversión, y dirigir su interés también a Europa y no sólo a Estados Unidos, como ha sido históricamente el caso. El Programa parece haber tenido alguna influencia en dirigir las actividades de las PYME Europeas a Latinoamérica, proveyendo información local y contactos.

Dado que el enfoque principal de los negocios es expandir el comercio y muchas compañías son renuentes o incapaces, al tiempo de la entrevista o después de proveer información, el equipo de evaluación se muestra vacilante acerca de si el retorno de la inversión registrada en términos monetarios es realista, y de si éste es el indicador más apropiado para el impacto del programa, al parecer no es así.

Se puede decir que, por el número de participantes del programa y su visibilidad, ha tenido un claro impacto. Entre los desarrollos positivos está el incremento de los intercambios de información y cooperación entre compañías en ambas regiones. De cualquier forma, el principal impacto del programa parece haber tenido logros adicionales a las reuniones, y éstos son facilitar la creación y fortalecimiento de una red extendida de agentes y centros de servicios de negocios, y erigir un interés por Europa de esos agentes e instituciones, ya activas en otras áreas, esencialmente en Estados Unidos. Por lo tanto, el impacto del programa puede ser evaluado y valorado en una naturaleza más cualitativa, pero probablemente más confiable que las dudosas figuras de negocios generadas.

El reporte de evaluación externa concluye que las reuniones del tipo apoyado bajo el programa no pueden continuar con bases de auto-financiamiento. Por otro lado, como muchos de los vínculos entre organizaciones de negocios entre Europa y América Latina que han sido fomentados por las actividades del Programa continuarán en cualquier evento, se puede decir que AL-Invest ha contribuido a un fortalecimiento

durable de las relaciones entre los cuerpos de sectores privados en las dos regiones. En cuanto a la extensión del Programa, puede ser juzgado válido más claramente que Asia-Invest, principalmente porque una estructura institucional viable permite alojar a los Eurocentros en el lugar (al menos en los mayores países de América Latina) y pueden ser capaces de capitalizar los contactos creados a través de AL-Invest después de que el programa termine.

Como podía haberse esperado, la respuesta principal al programa AL-Invest ha sido en relación a México y a los países más grandes de Sudamérica.

Para el futuro, un acercamiento más dirigido al mercado parece esencial, profundizando la decisión de enfocarse en financiar actividades más que estructuras, guiando un involucramiento mayor del sector privado de negocios de la Unión Europea, y sus asociaciones. La posibilidad de transferir responsabilidad operacional para la instrumentación desde la Comisión a tales instituciones puede ser explorada también. En última instancia, esto podría implicar un paso gradual para dejar de dar apoyo financiero de la Comisión a entidades y regiones ya financiando actividades de Eurocentros, y concentrarse en dar apoyo financiero a aquellas partes de la región donde el sector de negocios local es menos desarrollado y demasiado inmaduro para ser capaz de financiar tales actividades de apoyo y redes (i.e. América Central y áreas periféricas en la región Andina y Brasil).³²

6.2.2.2 El antecedente proporcionado por el European Community Investment Partners (ECIP) en la creación de empresas conjuntas

El ECIP³³ fue la primera herramienta de cooperación económica de la Unión Europea. Se concibió en 1988 a iniciativa de la Comisión con el apoyo del Parlamento Europeo para el interés y el beneficio mutuos de los países en vías de desarrollo de Asia, América Latina y el Mediterráneo, y de la industria europea que deseaba invertir en

³² La Comisión Europea considera que conviene tener en cuenta también la recomendación de un eurodiputado español de poner un énfasis especial en el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones de negocios, a fin de que el papel de las cámaras de comercio de ambos continentes en el Programa AL-Invest sea cada vez más importante como beneficiarios y como organizadores, y para que el sector privado pueda estar representado en el comercio internacional y acceder a servicios de calidad. Véase periódico *Reforma*, 31 de julio de 2002, en www.reforma.com

³³ Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo "European Community Investment Partners" (ECIP) Informe de Evaluación de 1998, 13 de Marzo de 2000, en <http://europa.eu.int/eur-lex>

ellos. Posteriormente, el ECIP se amplió a Sudáfrica, y también inspiró la creación de sistemas de apoyo para los países de Europa del Este y de la otrora Unión Soviética.

El ECIP tuvo como objetivo fomentar empresas mixtas entre socios europeos y socios locales en los países en vías de desarrollo. Las empresas mixtas fueron identificadas, ya fuera como empresas muy favorecidas por los países en vías de desarrollo a los cuales aportan capital, tecnología, conocimientos técnicos y la integración en redes internacionales de producción y comercio, o bien como empresas de alto riesgo puesto que hacen frente a dos obstáculos: los inherentes a la creación de una nueva empresa, y aquellos implicados en su instalación en un contexto cultural, económico y político menos seguro y menos fiable que el que existe en Europa. Y fue esta doble característica la que justificó la intervención financiera de la Unión.

Los rasgos principales del sistema ECIP fueron que respondió exclusivamente a las iniciativas de empresas (actuación en función de la demanda); que fue accesible a estas empresas -locales o europeas- a través de una red de más de cien instituciones financieras -locales y europeas de las cuales alrededor de veinte son muy activas; y que cubrió todas las fases de la creación de una empresa conjunta: búsqueda de un socio, estudios de viabilidad por la empresa, participación en el capital social de la empresa, subvenciones para las PYME, y adelantos reembolsables exentos de intereses para empresas más grandes, para financiar la formación en el caso de la transferencia de tecnologías.

El ECIP se diseñó para apoyar a las empresas conjuntas en todas las etapas de su desarrollo a través de cinco dispositivos o facilidades de financiación, cada una de las cuales se destina a una fase diferente en la creación y los primeros pasos de dichas empresas. Tuvo dos características particulares que resultaron especialmente apropiadas para los inversores privados. Fue un instrumento descentralizado ofrecido como producto financiero a través de una red de instituciones financieras (IF); y fue asimismo un instrumento orientado por las fuerzas del mercado, por lo que ningún sector o región contó con una preferencia *a priori*. La asignación de fondos se hizo en función de la calidad de los candidatos y del impacto positivo que las inversiones propuestas por éstos pudieran tener en el desarrollo. Los beneficiarios del instrumento fueron 57 países.

Las ayudas a los proyectos empresariales se otorgaban a través de 5 facilidades o dispositivos, correspondientes a las sucesivas fases de creación y consolidación de la empresa, mismas que con las condiciones de financiamiento se enuncian a través del cuadro de la página siguiente.

La Comisión reforzó la orientación de este mecanismo hacia las PYME. Por su propia naturaleza, todas las acciones incluidas en el dispositivo o facilidad 1 estuvieron orientadas hacia las PYME, y más del 80% de todas las acciones de los dispositivos 2, 3 y 4 aprobadas desde 1988, tuvieron a este tipo de empresas como beneficiarias. Lo anterior se ajustó a lo dispuesto por el Reglamento relativo a la aplicación del ECIP, que daba preferencia a las solicitudes presentadas por las PYME sin excluir a las empresas de mayor tamaño, especialmente en aquellos casos en que supusieran beneficios concretos para el desarrollo, como la transferencia de tecnología que estas empresas pueden ofrecer en mejores condiciones. Las grandes multinacionales, no obstante, quedaron expresamente excluidas por el Reglamento.

Desde enero de 1996, las PYME contaron con otras dos ventajas financieras específicas del ECIP, en virtud del nuevo Reglamento del Consejo. Se aumentó la financiación del dispositivo 2 para estudios de viabilidad y acciones piloto por encima del 50%, limitándose esta financiación a las PYME; y en segundo lugar, las PYME pudieron obtener fondos del dispositivo 4 en forma de subvenciones, mientras que las empresas más grandes solamente podían optar a anticipos sin intereses.

ECIP
European Community Investment Partners

	<i>Facilidad 1</i>	<i>Facilidad 2</i>	<i>Facilidad 3</i>	<i>Facilidad 4</i>	<i>Facilidad 1B</i>
<i>Tipo de operación</i>	Identificación de socios y proyectos potenciales para empresas conjuntas	Estudios de viabilidad y proyectos piloto	Financiación de las necesidades de capital de la empresa conjunta	Formación, asistencia técnica o asistencia a la gestión	Preparación de una privatización o de proyectos en materia de infraestructuras privadas, servicios medioambientales o de utilidad pública gestionados bajo la modalidad BOT (Build Operate Transfer) y BOO (Build Operate Own)
<i>Beneficiarios</i>	Cámaras de comercio, asociaciones profesionales e instituciones financieras colaboradoras del programa ECIP Las Empresas privadas no pueden beneficiarse de la facilidad 1	Empresas que deseen comprometerse en una Empresa Conjunta o en un proyecto de privatización o en materia de infraestructuras privadas	Empresas conjuntas creadas en los países elegibles por socios de la UE y por socios de los países elegibles, o empresas locales que funcionen bajo licencia y en virtud de un acuerdo de asistencia técnica con una empresa de la UE		Gobiernos u organismos públicos de los países elegibles
<i>Tipo de Financiación</i>	Subvención hasta el 50% de los costes elegibles	Anticipos sin intereses hasta el 50% de los costes elegibles	Participación en el capital o préstamo participativo hasta el 20% de las necesidades de financiación de la empresa conjunta	Préstamos sin intereses para las grandes empresas o subvenciones para las pequeñas y medianas empresas hasta el 50% de los costes elegibles	Subvención hasta el 100% de los costes elegibles
			La institución financiera debe cofinanciar el proyecto		
<i>Contribución máxima</i>	100,000 €	250,000 € (dentro de este importe se puede financiar un máximo del 50% de los gastos de viaje de prefactibilidad hasta un máximo de 10.000 €)	1,000,000 €	250,000 €	200,000 €
		La cantidad máxima de ayuda por proyecto es de 1,000,000 €			
<i>Acceso</i>	El beneficiario puede presentar su solicitud directamente a la CE o a través de una IF colaboradora del programa ECIP	El beneficiario debe presentar su solicitud por medio de una institución financiera colaboradora del programa ECIP			El beneficiario puede presentar su solicitud directamente a la CE o a través de una IF colaboradora del programa ECIP

1 € = aproximadamente \$ 1.28, Abril 1996

Fuente: Comisión Europea

En datos acumulados, de 1988 a 1998 América Latina ostentó el 32% de los proyectos aprobados y el 30% del valor de las financiaciones del ECIP.

**Total de Aprobaciones por Regiones
1988-1998**

	Nº de Proyectos Aprobados	% de Proyectos Aprobados	Importe en Euros	% de los Importes Aprobados
Asia	1,104	44	132,287,701	46
América Latina	819	32	86,709,712	30
Mediterráneo	509	20	55,347,894	19
Sudáfrica	61	2	9,920,808	4
Multirregional	41	2	2,000,989	1
Total	2,534	100	286,267,104	100

Fuente: Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo "European Community Investment Partners" (ECIP) Informe de Evaluación de 1998, 13 de Marzo de 2000.

Chile, China, Indonesia, India, Marruecos, México, Túnez y Sudáfrica representaron más de la mitad de las acciones ECIP solicitadas, aprobadas y ejecutadas, donde el sector de la industria manufacturera y el de la agricultura, y el sector alimentario, fueron los más favorecidos. El año 1998 fue el primero en que el ECIP no pudo consumir el total de los créditos presupuestarios disponibles.

Desglose sectorial de las acciones ECIP aprobadas 1988-1998

Sector	%
Industria manufacturera	63
Agricultura y sector agroalimentario	17
Servicios	7
Multisectorial	5
Minería y energía	3
Transportes y comunicaciones	2
Construcción e ingeniería	3
TOTAL	100

Fuente: Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, "European Community Investment Partners" (ECIP) Informe de Evaluación de 1998, 13 de Marzo de 2000.

Según los informes recibidos por la Comisión de los beneficiarios finales y de las instituciones financieras, desde 1988 ECIP demostró ser un instrumento efectivo de promoción de la creación, la inversión y el desarrollo de empresas conjuntas, además de haber contribuido al reforzamiento de la política de desarrollo de la Comisión y su reputación tanto dentro como fuera de la Unión.

La gestión del ECIP tenía como objetivo, desde el principio, favorecer la actividad empresarial tanto como fuera posible: decisiones rápidas, transparencia, flexibilidad, pagos rápidos. Este planteamiento dio al sistema una buena reputación entre las instituciones financieras y estuvo en vigor hasta 1996. Desde entonces, la gestión del ECIP se hizo progresivamente más burocrática y más lenta a pesar de la demanda continua de fondos, por lo que los servicios de la Comisión decidieron que en 1999 la prioridad exclusiva para los servicios financieros debería ser la realización y el balance financiero de los contratos existentes del ECIP, y la recuperación de los fondos no utilizados y reembolsados del ECIP.

El 22 de diciembre de 1999, la Comisión decidió la no continuación del programa ECIP después del 31 de diciembre de 1999, fecha en que expiraba el Reglamento del ECIP de 1996, y desde entonces no se pudo evaluar, aprobar ni contratar ninguna nueva operación ECIP. Esta decisión se tomó en el contexto de la racionalización general de las políticas de la Comisión y la reforma y simplificación de las tareas de gestión de los servicios de la Comisión para reforzar la gestión saneada de los fondos presupuestarios de la Unión Europea, reduciendo los riesgos y la complejidad de los programas financiados. También se tuvo en cuenta al tomar esta decisión, la limitación de los recursos de la Comisión disponibles para la gestión de esos programas.

El 31 de enero de 2000, la Comisión propuso al Consejo y al Parlamento una base jurídica específica para dos años, hasta el 31 de diciembre de 2001, con objeto de financiar exclusivamente los costes de gestión de la finalización y cierre de proyectos ECIP pendientes, contratados con anterioridad, y la asistencia técnica y las auditorías financieras necesarias con objeto de garantizar la continuidad de la ejecución y la buena gestión de las acciones ya financiadas, y dejar tiempo suficiente para evaluar de nuevo el ECIP, y elaborar y negociar un programa revisado y un nuevo Reglamento, en su caso.

A finales de diciembre de 1999, los servicios de la Comisión recibieron de la empresa consultora Deloitte & Touche el proyecto final de su informe independiente de evaluación del ECIP, para el que fueron seleccionados tras una licitación internacional abierta. La versión definitiva de ese informe que se presentó al Parlamento, al Consejo y al público en enero de 2000 concluía:

“Recomendamos que en futuras discusiones sobre las actividades de la UE en el sector privado se proteja el valor añadido que aporta ECIP. Se debe garantizar la complementariedad con los instrumentos multilaterales y bilaterales de la UE. La situación efectiva de ECIP dependerá también en gran medida de una reducción de los problemas que han entorpecido a este instrumento desde 1998. Concluimos que ECIP es un instrumento casi inédito, valioso para la Comisión y para las empresas a las que sirve y que debe, por tanto, continuar. No obstante, esta continuación debe ir acompañada de modificaciones significativas”.³⁴

³⁴ Citado en el Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “*Informe de 1999 sobre el ‘European Community Investment Partners’ (ECIP)*”, 13 de julio de 2000, en <http://europa.eu.int/eur-lex>

En esta perspectiva, toda evaluación a largo plazo de los objetivos políticos y de la concepción operativa del ECIP debiera tener en cuenta las prioridades políticas globales de la Comisión; las rápidas evoluciones que se están produciendo en el entorno económico e inversor internacional; las opiniones y la experiencia de las entidades financieras y de los operadores económicos que desempeñaron un papel esencial para el éxito del instrumento; y sólo si la Comisión decidiera que la eventual continuación constituye una prioridad política, los servicios de la Comisión tendrían que desarrollar medidas para simplificar y mejorar la gestión financiera del ECIP.

Asimismo, aunque la opinión de los servicios que gestionaron el ECIP es que respondía a una necesidad real y que debía articularse mejor con otros programas de cooperación económica complementarios (tales como AL-Invest, Asia-Invest, y otros); tal vez ampliarse para incluir operaciones de mayor magnitud; e incluso tal vez “externalizarse” de manera aún indeterminada, no ha sido renovado.

El citado informe de evaluación independiente concluyó que los objetivos del programa ECIP en 1988 de apoyar el desarrollo de los países a los que iba dirigido y apoyar la expansión de empresas europeas, sobre todo PYME, eran lo suficientemente fuertes como para seguir siendo apropiados en 1999. Aunque las estrategias globales de la Comisión en la promoción de inversiones para el sector privado no están completamente desarrolladas, los objetivos de ECIP eran consistentes con los objetivos generales de cooperación con países en desarrollo. Existe un variado número de otros instrumentos disponibles de la Comisión, Estados Miembros, y otras instituciones que potencialmente dan asistencia a compañías que desean explorar oportunidades de inversión en países de América Latina, Asia, el Mediterráneo y Sudáfrica, pero ninguno se enfoca en inversión en Joint Ventures (JV) o empresas mixtas en la forma en que ECIP lo hace, ni proveen la misma gama de asistencia bajo el mismo paraguas.³⁵

Los resultados de las acciones de las Facilidades 2, 3 y 4 en la formación de JV, son de una proporción de éxito alta dada la dificultad del mercado en que opera ECIP. Se estima que las JV creadas, 353, representan una inversión total de 1,870 millones de Euros y 28,000 nuevos empleos.

³⁵ Common Service for External Relations-SCR Evaluation Unit, *Independent Appraisal of the European Commission Investment Partners (ECIP), Financial Instrument, Report*, December 1999, en <http://europa.eu.int/comm/europeaid>

Estimaciones de *Joint Ventures* formadas como resultado de acciones del Programa ECIP

	Facilidad 2	Facilidad 3	Facilidad 4	Total
China	44	5	4	53
Sudáfrica	3	6	1	10
Indonesia	8	1	3	12
Filipinas	4	0	2	6
Vietnam	10	1	1	12
Tailandia	2	2	0	4
Malasia	10	1	1	12
India	19	3	5	27
México	9	6	1	16
Argentina	3	4	1	8
Turquía	4	4	0	8
Egipto	1	2	0	3
Marruecos	7	2	0	9
Túnez	6	1	4	11
Brasil	3	2	2	7
Chile	7	0	2	9
TOTAL	140	40	27	207
Expedientes 97-98	40	7	28	75
Total 16 países	180	47	55	282
Estimado todos los países	225	59	69	353

Fuente: Common Service for External Relations-SCR Evaluation Unit, *Independent Appraisal of the European Commission Investment Partners (ECIP), Financial Instrument, Report*, December 1999.

No se expresa duda acerca de que la filosofía y la lógica de intervención del ECIP están en la línea del pensamiento de la Unión Europea en cuanto a la importancia del desarrollo del sector privado para un desarrollo económico exitoso en el contexto de la globalización; la necesidad de inversión extranjera; el enfoque en pequeñas empresas; el involucramiento del sector financiero; y la consulta regular entre el sector privado y financiero en países de la Unión Europea y de países en desarrollo.

La estrategia de la Comisión aplicada a ECIP puede ser descrita, según el informe de evaluación de Deloitte & Touche, de promoción de la cooperación económica; de desarrollo de cooperación industrial, científica y tecnológica; de fomento de la

inversión; de fomento del desarrollo del mercado y desregulación; de mejora del intercambio de información; de promoción de asociaciones; y de mejora del desempeño, modernización de la empresa y elevación de las capacidades administrativas. ECIP es más un instrumento de banca de desarrollo que una ayuda “tradicional” o acción de cooperación económica de la Comisión. Además, ECIP es generalmente complementario tanto en el ámbito de los instrumentos de la Comisión Europea y aquellos de otros donantes que buscan asistir el desarrollo del sector privado y la cooperación económica en los países en desarrollo, tales como el BID y el Banco Mundial.

Se recomienda que el valor añadido del ECIP sea protegido en discusiones futuras de la Unión Europea sobre actividades para el desarrollo del sector privado. La complementariedad con instrumentos bilaterales y multilaterales de la Unión debe asegurarse también. El ECIP es de valor para la Comisión y la comunidad de negocios a la que sirve, generalmente coherente con la política de desarrollo del sector privado de la Unión Europea, por lo que debe continuar, pero esa continuación debe acompañarse de diversas modificaciones.³⁶

³⁶ La Facilidad 1 es relevante a las necesidades del mercado y ha sido efectiva. No obstante, es similar en efecto que otros instrumentos de otros programas de la Comisión, por lo que es difícil justificarla sobre las bases de los resultados ya que son indeterminados. Administrativamente la Facilidad 1 es un problema ya que la suma involucrada en cada acción es relativamente pequeña, y los costos administrativos provistos por la Comisión altos. Se recomienda una reflexión sobre esta facilidad y otros instrumentos que comparten objetivos similares para determinar los mejores medios para alcanzar las metas definidas por tales instrumentos. La penetración de la Facilidad 3 es decepcionante en términos absolutos y en términos de despliegue geográfico, lo cual se debe a temas de diseño y crecientemente a problemas administrativos. Por ello y porque esta facilidad es relevante, la Comisión debe reestructurarla radicalmente. Podría alcanzar mejor sus objetivos a través de un consorcio de instituciones financieras para el desarrollo proveyéndolas de una línea de crédito y reglas para usarla. Las instituciones financieras podrían ser requeridas para reportar anualmente su desempeño. La administración de la facilidad 3 se adquiriría así por fuentes externas haciendo que el dinero estuviera disponible para las instituciones financieras vía dicha línea de crédito a la que pudieran acceder cuando un proyecto apropiado estuviera siendo financiado. Si la Comisión siente que es incapaz de tomar ese paso, debiera considerar renunciar a esta Facilidad. La facilidad 4 se encontró subutilizada. Su atractivo podría ser incrementado reduciendo los requisitos para las instituciones financieras de proveer igual financiamiento que aquel de la Comisión, pero no eliminándolos ya que cabría el riesgo de que esta facilidad fuera considerada una fuente de dinero fácil. La red de intermediarios financieros es demasiado grande tanto para la administración efectiva y control del instrumento por parte de la Comisión, por lo que debe ser reducido en tamaño a no más de un intermediario financiero por país, excepto cuando el volumen del trabajo justifique un número mayor. La Facilidad 4 es preferida por los países de América Latina, Asia, el Mediterráneo y Sudáfrica y las instituciones financieras apoyan el concepto. La facilidad 1B debe ser suspendida dada su falta de relevancia para las PYME europeas y porque es inapropiada para la red de instituciones financieras. La Comisión tampoco tiene los recursos administrativos para manejarla. No obstante, cabe destacar que es altamente relevante para los países de América Latina, Asia, el Mediterráneo y Sudáfrica ya que necesitan ayuda con desarrollo de infraestructura.

Asimismo, debe considerarse que existen programas e instrumentos de la Comisión y el BEI que se refieren a la promoción del sector privado, pero no hay un mecanismo formal para asegurar la complementariedad, coherencia y coordinación entre los diferentes instrumentos de la Comisión en el área del desarrollo del sector privado en países en desarrollo.

6.2.2.3 Participación de México en AL-Invest y ECIP

Los años noventa significaron un auge de las acciones de cooperación hacia México al amparo del Acuerdo Marco de Cooperación con la Unión Europea de 1991, que era muy detallado en el ámbito de la cooperación económica y la cooperación al desarrollo. Los recursos fueron aumentando gradualmente, aunque el país no fuera prioritario para la cooperación comunitaria. La cooperación económica representó la mayor parte de toda la cooperación con el 69%, siendo la promoción comercial el rubro principal. Las actividades se enmarcan en los ejes de encuentros empresariales, el Consejo Empresarial México-Unión Europea, la Asociación de Cámaras de Comercio de la Unión Europea en México, el Programa de Cooperación de Normas y Certificación, y el Proyecto de Apoyo a las Exportaciones Mexicanas a la Unión. Las actividades de promoción de la inversión se han desarrollado a través de los Programas ECIP y AL-Invest. Todas estas actividades se han orientado a los sectores con mayor potencial de crecimiento y presencia de inversión europea tales como agroindustria, pesca, automóvil, farmacéutica y construcción.³⁷

Como ya se había mencionado, la respuesta principal al programa AL-Invest ha sido en relación a México y a los países más grandes de Sudamérica. De acuerdo con el Documento de Estrategia de México para el periodo 2002-2006,³⁸ están operacionales

³⁷ José Antonio Sanahuja, "México y la Unión Europea, ¿Hacia un nuevo modelo de relación?", en Rosa María Piñón Antillón (coord.), *La Regionalización del Mundo: la Unión Europea y América Latina*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM/Delegación de la Comisión Europea en México, 1998, pp. 332, 341-344.

³⁸ *Country Strategy Paper Mexico 2002-2006*, en http://europa.eu.int/comm/external_relations

El punto de partida de estos documentos es actuar como fuerza motriz para conseguir la complementariedad sobre la base de la estrategia de desarrollo definida por el mismo país socio. A este respecto, los documentos de estrategia por países deben considerarse como un instrumento de diálogo político entre la Comunidad y sus socios y, en la medida de lo posible, deberían situarse en un marco más amplio, en particular el que ofrecen los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), el Marco Integral de Desarrollo (MID) y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo

en el país 3 Eurocentros, y 8 reuniones de negocios sectoriales del programa han tenido lugar México.

La información financiera concerniente a México bajo el Programa se resume de la siguiente manera:

México bajo el Programa AL-Invest

Monto Financiado ya pagado	1,433.650 Euros
Número de Empresas Mexicanas que han viajado	109
Número de Acuerdos de Comercio	33
Número de Inversiones Directas europeas	4
Valor de los acuerdos comerciales	11,367,301 Euros
Valor de las inversiones Directas Europeas de PYME	3,142,000 Euros
Eurocentros Banamex, Nafin, Canacintra y 2 proyectos ARIEL	1,200,000

El mismo documento señala que el total de la Cooperación de la Comunidad Europea con México de 1990 al año 2000 fue de 149,629,306 Euros.

Y como ya se había avanzado también, México se encuentra entre los países que de 1988 a 1998 representaron el 55% del presupuesto total del ECIP, junto con Argentina, Brasil, China, India, Indonesia y Turquía. Asimismo, entre los países que consiguieron la formación de Joint Ventures gracias a los dispositivos del programa, uno de los elementos de éxito más valorados, México se posicionó en el tercer puesto con 16, después de India (27) y de China (53); y en el segundo lugar con número de proyectos del dispositivo o facilidad 3, donde China nuevamente tiene el primer puesto, aunque en este caso no con una diferencia tan amplia como lo demuestra el cuadro siguiente.

(UNDAF). También deben ser objeto de un seguimiento operativo en forma de programas indicativos nacionales o programas de trabajo, sujetos a revisión periódica que incluya reacciones y acciones relevantes. Al utilizar este instrumento es importante potenciar al máximo las ventajas para el asociado y garantizar que mantenga la propiedad del proceso de cooperación llevado a la práctica con arreglo a dichos programas.

Proyectos del Dispositivo 3 por País

PAIS	NÚMERO DE PROYECTOS	PAIS	NÚMERO DE PROYECTOS
China	13	Túnez	2
México	11	Uruguay	2
Sudáfrica	10	Bangladesh	1
Argentina	7	Bolivia	1
Marruecos	6	Camboya	1
Tailandia	5	Chile	1
Turquía	5	El Salvador	1
India	4	Maldivas	1
Brasil	3	Malta	1
Sri Lanka	3	Perú	1
Egipto	2	Venezuela	1
Indonesia	2	Argelia	1
TOTAL		85	

Fuente: Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, "Informe de 1999 sobre el 'European Community Investment Partners' (ECIP)", 13 de julio de 2000.

6.2.3 Diagnóstico y cooperación económica de la Unión Europea a favor de las PYME mexicanas

En el "Documento de Estrategia de México" para el periodo 2002-2006, se señala que aproximadamente el 98% de las compañías mexicanas pueden considerarse como micro, pequeñas o medianas en tamaño, y que juegan un papel mayor en la creación de trabajo, actividad económica regional, y entrenamiento de técnicos y líderes de negocios. Su contribución potencial al desarrollo económico y social de México no descansa sólo en términos de satisfacer las necesidades básicas de la población, sino de suministrar, además, materia prima a compañías grandes, y participar en las exportaciones tanto de forma directa como indirecta.³⁹

Se destaca que desde finales de la década de los ochenta, las PYME han sido el sector que ha sido golpeado más duramente por los cambios en la política económica, en particular por la apertura al comercio, la crisis financiera, la eliminación de impuestos, y

³⁹ Country Strategy Paper México...

las ventajas financieras para la inversión. Las políticas e instrumentos en vigor tampoco son suficientes para asegurar su supervivencia y desarrollo futuros.

Las políticas económicas seguidas por México han traído grandes beneficios para las compañías grandes, tanto nacionales como extranjeras, mientras las pequeñas han enfrentado significativas limitaciones debido al lento crecimiento del mercado doméstico. La creciente polarización de la economía mexicana, en la cual el crecimiento es ahora dirigido por las exportaciones de aproximadamente 300 compañías conectadas con las maquiladoras, significa que la economía como un todo está enfrentado serios retos. Las compañías grandes han estado crecientemente orientadas a la exportación, mientras su participación del PIB y su productividad han crecido. Pero no han sido capaces de arrastrar al resto de la economía mexicana con ellas porque no han tenido un impacto decisivo en el proceso de aprendizaje, creación de trabajo, o salarios reales. Más específicamente, se puede decir que no han hecho lo suficiente para desarrollar la cadena de suministros, o de establecer métodos de subcontratación y desarrollo tecnológico, esenciales para las pequeñas y medianas compañías nacionales.

En dicho contexto, se considera importante revivir la actividad de las PYME en la economía mexicana, particularmente en industrias dinámicas orientadas a la exportación, ya que siguen siendo importantes para la economía nacional. La respuesta de la Unión Europea, enfocada a aumentar el crecimiento económico mexicano a través de la cooperación económica con miras a la liberalización comercial, está dirigida a dos ámbitos: apoyo para la instrumentación del Área de Libre Comercio,⁴⁰ y apoyo a las PYME. Más específicamente, la cooperación económica tiene el objetivo global de

⁴⁰ Los componentes principales en este rubro a fin de garantizar las mejores condiciones de acceso al mercado para los exportadores de la Comunidad Europea, asegurar la correcta instrumentación de los capítulos de servicios públicos y contratos, y asegurar la correcta instrumentación del capítulo de propiedad intelectual, son: 1) actualizar la cooperación existente en el ámbito de estándares y regulaciones técnica, en particular, debe prestarse atención a la asistencia técnica para mejorar las leyes de etiquetado de México y su reforzamiento; 2) asistencia en el campo de medidas sanitarias y fitosanitarias; 3) cooperación técnica entre autoridades aduaneras; 4) asistencia en el campo de derechos de propiedad intelectual y; 5) compras públicas: mejorar el intercambio de información y entrenamiento de oficiales y de suministradores potenciales. Cabe destacar que en cuanto al primer componente, a mediano o largo plazo no se descarta el establecimiento de un diálogo político reglamentario para asegurar el alineamiento de México a los estándares internacionales, la adopción de regulaciones técnicas y procedimientos para acuerdos de conformidad basados en estándares internacionales, y mayor transparencia en su sistema reglamentario. Esto también tendrá repercusiones positivas a nivel multilateral, donde posiciones conjuntas pueden ser adoptadas.

facilitar la instrumentación de la zona de área de libre comercio incluida en la vertiente económica-comercial del Acuerdo Global, fomentar el comercio y la inversión, y promover el establecimiento de alianzas entre los actores económicos mexicanos y europeos.

Las áreas de cooperación económica que corresponden al apoyo a PYME están dirigidas a mejorar la conciencia de las PYME mexicanas de oportunidades de exportar a la Unión Europea. Las dificultades que enfrentan sus PYME en acceso al mercado europeo han sido un ingrediente de larga duración de las quejas mexicanas, y la cooperación dirigida a reducir esas dificultades podría hacer que las relaciones comerciales fueran menos tensas. Lo anterior debe incluir asistencia técnica y transferencia de tecnología para incrementar la competitividad y eficiencia de las PYME europeas y mexicanas; fortalecer la cooperación empresarial; incrementar el comercio y la inversión entre ambas partes; y forjar alianzas estratégicas.

Así, se trata de dar apoyo técnico y comercial directo para PYME, considerando incluso dar un paso mayor con un programa de apoyo al comercio, alianzas entre compañías mexicanas y europeas, y un proceso de transferencia de *know-how* y tecnología enfocado en sectores susceptibles de atraer inversiones europeas, tales como energía, medio ambiente, turismo, tecnologías de la información y comunicación, transporte, y tecnología de punta.

Debe tomarse en consideración la experiencia pasada y deben complementarse los instrumentos existentes de cooperación económica tales como AL-Invest, actualmente el principal mecanismo de cooperación económica entre la Comunidad Europea y América Latina. Aunque el principal socio del apoyo de la Comunidad Europea es la Secretaría de Relaciones Exteriores, se intenta que la Secretaría de Economía esté directamente involucrada en la instrumentación de la cooperación económica. El proyecto concerniente a las PYME involucraría a los Eurocentros que ya funcionan en México.

Del presupuesto de financiación de 56.2 millones de Euros que se estipulan en el Memorándum de Entendimiento sobre las Orientaciones Plurianuales de la Cooperación para el período 2002–2006 entre México y la Unión Europea, a fin de apoyar a las

micro, pequeñas y medianas empresas, se gastará el 21.35%, es decir, 12 millones de Euros. Ello significa más que en la facilitación del Área de Libre Comercio (8 millones de euros), más que en las actividades de investigación científica y tecnológica (10 millones de Euros), más que en la consolidación del gobierno de la ley: reforma del sistema de justicia (4 millones de Euros), y sólo inferior al sector de desarrollo social y reducción de desigualdades (15 millones de Euros). No obstante, el financiamiento de la Comunidad Europea para programas de cooperación económica absorbe, en principio, el 35% del monto total, y el compromiso de México de financiar el 50% de los mismos.⁴¹

6.2.4 Las matizaciones del diagnóstico de la situación de las PYME en México y la posible contribución de la Unión Europea

La estrategia de apertura de México al exterior basada en la apertura comercial y financiera y la inversión extranjera, la liberalización de los mercados internos, y una inexistente política industrial, ha dado como resultado que el desempeño exportador no haya fortalecido el aparato productivo interno que se encuentra cada vez más desarticulado; que las grandes empresas sean las que concentren dicho desempeño dirigido principalmente a Estados Unidos; y que no se desarrollaran políticas para que la industria nacional enfrentara la apertura comercial, ni siquiera en cuanto al sistema cambiario que ocasionó un aumento desmesurado de las importaciones.⁴²

La estructura exportadora de México refleja una alta dependencia de importaciones temporales para su reexportación. Es decir, un altísimo porcentaje de las exportaciones mexicanas depende y está ligado a diversos programas de importación temporal para su reexportación y responden a la integración de México a procesos globales — particularmente estadounidenses— de subcontratación (*outsourcing*). Las autoridades decidieron beneficiar directamente a los importadores temporales de países no miembros del TLCAN que reexportan al mercado norteamericano reduciendo el arancel de más de la mitad de las fracciones importadas en 1999 con los Programas de

⁴¹ Los otros 7.2 millones de euros no contabilizados serán designados cuando la estrategia sea revisada e incluirá sectores no focales.

⁴² René Villarreal y Rocío Ramos de Villarreal, “La apertura de México y la paradoja de la competitividad: hacia un modelo de competitividad sistémica”, *Comercio Exterior*, Vol. 51, No. 9, Septiembre de 2001, pp. 772-788.

Promoción Sectorial (PROSEC) que responden a lo negociado en el artículo 303 del TLCAN, al establecer nuevos aranceles para el régimen arancelario de las importaciones totales en 22 sectores. Es importante señalar que con los PROSEC se busca solucionar la problemática de un relativamente pequeño número de fracciones, inferior a 7.15% de las importaciones de 1999, provenientes de terceros países. Como contraparte de estos beneficios, se afectó al resto de las importaciones temporales y en particular a la planta productiva nacional.⁴³

En general, las empresas y los sectores perdedores son todos aquellos fabricantes nacionales de los mismos productos que se enfrentarán a los importados con menores aranceles. En los casos de planchas, hojas, bandas cintas y demás formas planas de plástico en rollos. Los productores de estas mercancías importadas, particularmente las empresas de menor tamaño que competirán con importaciones más baratas, se verán afectadas en forma negativa. Es de esperarse, como consecuencia de los PROSEC, que subsista y se agudice el rompimiento de cadenas productivas, con sus múltiples efectos socioeconómicos y territoriales. Incluso es posible argumentar que los PROSEC permitirán reproducir la organización industrial de las importaciones temporales para su reexportación con un mínimo de valor agregado, en detrimento del aparato productivo nacional. El que sólo los importadores directos puedan beneficiarse de los Programas como “productores” en la práctica también excluye a las empresas de menor tamaño, ya que éstas usualmente importan por medio de comercializadoras y no en forma directa. Los PROSEC implican un conocimiento y un costo administrativo significativos para las empresas afectadas y las potenciales importadoras que deberían conocer perfectamente las diferencias arancelarias entre el TLCAN y los PROSEC, por sectores y por productos, para cada una de las fracciones importadas. La “tramitología” también afecta sobremanera a las empresas de menor tamaño, con menos posibilidades administrativas y técnicas de conocer y solucionar estas problemática.⁴⁴

Lo anterior es particularmente preocupante ante el deseo del gobierno mexicano de apoyar al mercado interno y a las empresas de menor tamaño, así como de disminuir la burocracia y permitir una política empresarial transparente y de largo plazo.

⁴³ José Luis Álvarez Galván y Enrique Dussel Peters, “Causas y Efectos de los Programas de Promoción Sectorial en la economía mexicana”, *Comercio Exterior*, Vol. 51, No. 5, Mayo de 2001, pp. 446-456.

⁴⁴ *Ibidem*.

6.2.4.1 Apoyo del sector público a las PYME mexicanas

Las autoridades mexicanas han reconocido que es imprescindible elevar la competitividad de las empresas, y lo han manifestado en repetidas ocasiones, al menos en los últimos tres planes nacionales de desarrollo, incluido el del gobierno para 2001-2006.⁴⁵

Los primeros años de los noventa evidenciaron el interés del sector público por garantizar programas de apoyo al crédito, la normalización de proceso, la innovación y la exportación de las PYME. También se perfiló el interés de otros actores sociales (asociaciones empresariales, organizaciones no gubernamentales, fundaciones, empresas e instituciones de investigación) por crear alternativas para las PYME, ya sea como proveedoras o como miembros de agrupamientos (empresas integradoras).⁴⁶

El Estado ha tratado de asumir el papel de promotor y orientador de los apoyos para las PYME, aunque la tarea de coordinación no ha funcionado por falta de interacción y por insuficientes enlaces públicos y privados para mantener una comunicación real, dinámica y abierta que reduzca las distancias entre la conducción estatal y la decisión empresarial. La ausencia de estructuras intermedias se manifiesta en los vacíos de comunicación y decisión frente a los problemas que afectan a las PYME, y la indiferencia del sector financiero para asumir propuestas, especialmente en materia de garantías de los créditos. Las políticas de fomento y asentamiento industrial regional

⁴⁵ Miguel Ángel Corona Jiménez, “Ventajas competitivas en empresas de exportación de Puebla”, *Comercio Exterior*, Vol. 52, No. 8, Agosto de 2002, p. 725.

⁴⁶ Un camino viable para que los pequeños establecimientos no desaparecieran era visto en la promoción del asociacionismo según diversas modalidades: uniones de crédito, centros de adquisición de materias primas en común, sociedades de responsabilidad limitada de interés público, y empresas integradoras, que constituyen un nuevo modelo de organización, inspirado en el modelo italiano, propuesto por el Estado mexicano en 1993 a los pequeños empresarios para que hagan frente a la apertura económica. Su figura no es la de una cooperativa, sino la de una sociedad anónima. Consideraciones, requisitos e instrumentos de apoyo para las empresas integradoras. Se señala que sin duda influye la experiencia de los empresarios en otras asociaciones y se infiere que la idea entusiasma más a los microempresarios que a los pequeños y los medianos, así como a los industriales más que a los comerciantes y los empresarios de los servicios, aunque éstos también hayan formado algunas. Corren el riesgo de que sen proyectos exitosos solamente mientras cuentan con el interés y la atención personal de las autoridades, por ello se considera que es necesario ofrecer ventajas adicionales. También muchas empresas operan con la misma lógica pero no están registradas. Es muy difícil pasar de la lógica productiva de la micro o pequeña industria, consistente en la subsistencia, el equilibrio, la actitud de refugio y defensa, a una de acumulación, de expansión. Los pequeños productores necesitan, más que sobrevivir, buscar formas de compensar su debilidad económica, su dispersión social y su desorganización política. Véase Carlos Alba Vega, “Las empresas integradoras en México”, *Comercio Exterior*, Vol. 51, No. 12, Diciembre de 2001, pp. 1056-1062.

constituyen intentos débiles en los que el sector público no ha desarrollado una capacidad selectiva para evaluar su propia capacidad y aquella de carácter privado en la orientación de proyectos de crecimiento. Debiera partirse de elementos básicos de la homogeneización de las posibilidades de las PYME tales como una estrategia en la construcción de los apoyos, la innovación y la formación de recursos humanos especializados, basada en aprendizaje y circulación de la información (tecnología, organización, procesos y productos). Si bien existen avances en la creación de una red de apoyos institucionales a las PYME, todavía se transita por una etapa defensiva. Los apoyos a los encadenamientos productivos y la cooperación entre PYME son aún intentos aislados y no constituyen una red articulada. Las limitaciones de la información y difusión de los recursos, junto con la escasa transparencia, dificultan la consolidación de relaciones más complejas. A lo anterior se agrega la débil vinculación entre la investigación, la formación técnica y la actividad industrial, lo cual conlleva a programas con débil repercusión.⁴⁷

Entre los últimos desarrollos de la política pública de apoyo a las PYME cabe destacar que la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad, el 14 de noviembre de 2002, la nueva Ley para la Coordinación para el Fomento de la Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, con objeto de permitir una mejor regulación y coordinación de las 11 secretarías de Estado que tiene relación con el fomento a estas empresas. Se espera que sean beneficiadas con recursos y programas de capacitación que permitan reactivar a este sector a nivel nacional y fomentar su competencia en el exterior.

La reforma busca revertir el vacío legal que encuentran las citadas empresas en el terreno de la competitividad por el que transitan desde hace por lo menos veinte años. La ley aprobada busca consolidar las actuales empresas y desarrollar nuevas, impulsar programas de tecnología, mejorar salarios, ganancias y concretar una estrategia común para el sector. El mandato de la Ley señala que el gobierno se convierte en un aliado corresponsable de la competitividad del país para alcanzar las capacidades productivas que le permitan a México enfrentar las estrategias económicas de otras naciones y responder a nuestros problemas estructurales. La Secretaría de Economía deberá

⁴⁷ Mónica Casalet, *op. cit.*, pp. 1076-1077.

promover y coordinar los esfuerzos aislados que realizan actualmente 11 dependencias públicas en materia de apoyo a las mediana, pequeña y micro empresas. Asimismo, se definen otras responsabilidades para la Secretaría de Economía y se establece un consejo en el que participan todos los sectores, además de los gobiernos estatales a través de los Secretarios de Desarrollo Económico, para promover y coordinar el impulso de dichas empresas. Se intenta lograr una mayor coordinación de los 159 programas federales y los 492 estatales que existen actualmente en materia de apoyo a las empresas. La aprobación de dicha Ley alberga la esperanza de que el desarrollo empresarial se convierta en una política de Estado que no variará según la visión de cada administración.⁴⁸

El gobierno federal instaló el 31 de marzo de 2003 el Consejo Nacional para la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Industria, cuyo objetivo es fortalecer el mercado interno. Está compuesto por NAFIN, BANCOMEX, CONACYT, y las Secretarías de Desarrollo Económico estatales, así como empresarios y trabajadores. Los Estados recibirán de la Federación 591.8 millones de pesos para impulsar el desarrollo de las PYME.⁴⁹

Desde mediados de la década de los noventa se ha identificado el reto de la industria nacional de reintegrar las cadenas productivas en un entorno de apertura y de estimular la incorporación de las micro, pequeñas y medianas empresas, y se reconoce a la integración de cadenas productivas y a la cooperación interempresarial como instrumentos indispensables del crecimiento. Cada vez adquiere más importancia la calidad de los vínculos que las empresas puedan desarrollar entre sí y con los servicios que ofrece el entorno institucional gubernamental. La experiencia internacional confirma que, con frecuencia, las cadenas industriales exitosas se integran en bases regionales, pues a ese nivel operan con mayor eficiencia las economías de aglomeración.⁵⁰

⁴⁸ *El Economista*, 15 de noviembre de 2002, en www.economista.com.mx

⁴⁹ *El Economista*, 1 de abril de 2003, en www.economista.com.mx

⁵⁰ Mónica Casalet, *op. cit.*, p. 1077.

6.2.4.2 El papel de las PYME en la reintegración de las cadenas productivas

La gran industria ha dominado la escena económica a lo largo de dos siglos, y al comenzar el siglo XXI, continúa haciéndolo. A partir de los años ochenta, una parte importante de las investigaciones sobre el sector industrial en el mundo estuvo dedicada al estudio de experiencias exitosas de crecimiento de agrupaciones de micro y pequeñas industrias. Estuvo ampliamente aceptada la idea de que la gran industria había dejado de ser garantía de productividad y eficiencia, y tenía algunas desventajas. La pequeña industria estaba llamada a cubrir los espacios en los que la gran industria no tenía capacidad de respuesta, sobre todo cuando los mercados de exportación se abrían con la liberalización de la economía mundial. El paso del tiempo puso en entredicho la superioridad de lo pequeño; parte fundamental de la reestructuración industrial y el cambio tecnológico no ha sido tanto la disminución del tamaño de la empresa como la manera en que ésta se articula en redes y construye su cadena de suministros. Así, las grandes empresas crean toda clase de redes, alianzas, acuerdos financieros y tecnológicos a corto y largo plazo (entre ellas, con las administraciones y con empresas generalmente, aunque no siempre, pequeñas, que actúan como proveedores y subcontratistas).⁵¹

A partir de la segunda mitad de los noventa, comenzó a reconocerse que incluso las agrupaciones de pequeños industriales que mantienen una posición competitiva a nivel internacional, están vinculadas a grandes industrias que operan en todo el mundo. Como resultado de lo anterior, sólo se dejan ver dos opciones para las empresas: la integración activa a través de redes de producción y cadenas productivas, o la exclusión. El reto es cómo vincular lo local con lo global haciendo posibles las innovaciones tecnológicas sin acrecentar en el largo plazo el desempleo y la pobreza laboral, y en cómo regular organizaciones multinacionales cuyos límites y responsabilidades legales son cada vez más difusas.⁵²

Los gigantes económicos se han reestructurado y se han deshecho de lo que las hacía rígidas: tecnologías obsoletas, trabajadores no esenciales, y producción centralizada; y

⁵¹ Guillermo Olivera, “Los clichés detrás de las micro y pequeñas industrias: panorama internacional y de su evolución reciente en México”, *Investigación Económica*, Vol. LXI, No. 238, Octubre-Diciembre de 2001, pp. 109-111.

⁵² *Ibidem*, pp. 112 y 130.

el propio Estado allanó el camino a las grandes empresas al desregular la economía y facilitar la flexibilidad laboral con una serie de medidas en los ámbitos financiero, de comercio exterior, y fiscal, en gran parte por su influencia en el gobierno para obtener ayuda. El resultado es que la gran industria controla grandes cantidades de recursos, posee los últimos avances tecnológicos, tiene excelentes relaciones con los gobiernos y domina el factor trabajo. Aunada a la transformación de la gran empresa, se encuentra la conformación de redes productivas de alcance mundial o subnacional, en las cuales las pequeñas industrias, a pesar de ocupar una posición operativa más que de control de las decisiones estratégicas, tienen un papel destacado. El impulso a las pequeñas industrias encuentra su legitimidad en la necesidad de fortalecer su posición y sus vínculos con empresas favorablemente posicionadas y con aquellas otras que les permitan superar problemas individuales (cooperación interindustrial), creando un tejido articulado de producción y una atmósfera competitiva. También es importante el efecto que tienen en la reducción de la brecha económica y social en las naciones en desarrollo, y su contribución a una distribución territorial de las actividades productivas menos concentrada.⁵³

Los grandes grupos empresariales de México aportan aproximadamente un tercio del PIB nacional. Su fuerte capitalización les da acceso a instrumentos financieros bursátiles internacionales y de cobertura cambiaria, con lo cual evitan depender del financiamiento bancario local generalmente caro; asimismo, tienen el suficiente poder como para incidir en el diseño de política económica, y son la tercera fuerza exportadora después de la maquiladora y la industria automotriz. El lado oscuro es que no impulsan al resto de la economía por no tener encadenamientos con la pequeña y mediana industria.⁵⁴

De mantenerse la tendencia actual, el sector manufacturero mexicano podría polarizarse en los extremos micro y grande, lo cual no sería favorable para la integración y mejor desarrollo de la industria del país. El país sigue concentrándose en la gran industria (65.8%), seguida de la mediana (13.8%), en tanto que la micro (8.8%) redujo el

⁵³ Guillermo Olivera “El fin del ciclo mundial de crecimiento de la micro y pequeña industria y su evolución en México” *Comercio Exterior*, Vol. 51, No. 8, México, Agosto de 2001.

⁵⁴ Guillermo Olivera, “Los clichés detrás de”, p. 141.

crecimiento que había tenido, aunque todavía es superior al que históricamente ha mostrado.⁵⁵

Un aspecto relevante del comercio internacional de las grandes empresas industriales privadas mexicanas es el nuevo carácter que adquirieron sus importaciones. Como hemos visto, la estrategia aperturista del gobierno combinó la promoción de las ventas externas con el estímulo de las importaciones temporales de insumos para productos de exportación. Con esto se buscaba la competitividad internacional de las exportadoras en cuanto a costo y calidad de sus insumos. Sin embargo, ello ha debilitado la vinculación de las grandes empresas exportadoras con sus proveedores nacionales debido al atractivo que ofrecen los proveedores extranjeros. Un directivo de uno de los grandes grupos industriales externó en una entrevista que, desde su punto de vista, una empresa global era aquella “que compra donde le conviene, produce donde le conviene y vende donde le conviene”. En consecuencia, la estrategia exportadora de las grandes empresas fue desfavorable para los fabricantes nacionales en lo que se refiere a los vínculos cliente-proveedor.⁵⁶

Su evolución se acompaña con bajos encadenamientos con el resto de las empresas nacionales, lo que es una grave limitante para transmitir el dinamismo de esas empresas al resto de la economía. En conjunto, los problemas señalados indican que para mantener la dinámica de largo plazo las grandes empresas deberán asumir un cambio en sus áreas de inversión hacia las industrias más dinámicas de la economía mundial, lo que incluye un cambio de mentalidad respecto a la innovación y al desarrollo científico-tecnológico. Junto con ello, deberán contribuir al desarrollo de redes de empresas que consoliden un tejido empresarial poderoso en el país. Esto supone cambios en los

⁵⁵ *Ibidem*, p. 143. Incluso el Banco Mundial se ha visto forzado a reconocer que la estrategia de crecimiento mexicana ha producido una economía dividida y desarticulada: “The productive sector continues to be characterized by a dual structure that seems to have become increasingly differentiated in the wake of trade liberalization and the banking crisis of the 1990s. On the one side is a dynamic export sector made up of internationally competitive firms, including the maquiladoras, and on the other is a less efficient domestic-market-oriented sector dominated by microenterprises and small-and-medium-scale firms.” Citado en Martin Hart-Landsberg, “Challenging Neoliberal Myths: A Critical Look at the Mexican Experience”, *Monthly Review*, Vol. 54, No. 7, December 2002, p. 23.

⁵⁶ Además, un número limitado de grandes empresas ha logrado combinar de manera adecuada los cambios organizacionales y productivos para enfrentar la nueva competencia con el aprovechamiento de las ventajas relativas que derivaban de sus posiciones de liderazgo en el mercado interno y establecer nuevas articulaciones entre exportaciones e inversiones directas en el exterior. La gran mayoría continúa apoyándose principalmente en el mercado interno, aunque ha tenido éxito en el mercado internacional. Véase Celso Garrido, “Estrategias empresariales ante el cambio estructural en México”, *Comercio Exterior*, Vol. 51, No. 12, México, Diciembre de 2001, pp. 1063-1070.

enfoques de la política industrial en el país, a fin de desarrollar actividades estatales equivalentes a las de las naciones de los competidores exitosos.⁵⁷

Más específicamente, los mecanismos de cooperación y subcontratación adoptados por las empresas exportadoras nacionales y extranjeras en México para mejorar su posición competitiva se clasifican en 3 modelos: el multidivisional o de multiproducto, el Shelter o maquilador, y el flexible o de complementariedades.⁵⁸

Las maquiladoras no incluyen más insumos nacionales que la fuerza de trabajo, los proveedores nacionales contribuyen con 1% del valor total de los insumos. Esta situación es preocupante si se considera que las maquiladoras son, al lado de la industria automovilística⁵⁹ (y PEMEX que se ha convertido en la mayor generadora de divisas del país), los dos pilares del proyecto industrial del gobierno mexicano. La apertura comercial no ha hecho sino reforzar el poder monopólico de los proveedores nacionales,

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ José Carlos Ramírez S., “Los modelos de organización de las industrias de exportación en México”, *Comercio Exterior*, vol. 51, No. 12, Diciembre de 2001, pp. 1121.

⁵⁹ El sector productor de la industria automovilística ha optado por concentrarse en sus funciones principales de diseño, desarrollo y montaje final de sistemas con lo que generan todo un proceso de desintegración vertical que les ha permitido externalizar la mayor parte de la producción (de 70 a 80%) y convertirse en integradores de sistemas o ensambladores. Por este aumento de las subcontrataciones la gestión de la cadena de suministro se convirtió en un factor clave para la competitividad de las empresas automovilísticas y ha llevado a que se adentren en la búsqueda de interrelaciones cualitativamente distintas. Los proveedores se convierten en socios en un entorno de complementariedad. Surge el concepto de coevolución que nace de la cooperación entre socios, los cuales mutuamente se aportan las habilidades que cada uno es capaz de desarrollar con más eficiencia que el otro. En este caso los productores tratan con un reducido grupo de proveedores especializados (de primer nivel) en la fabricación de conjuntos, sistemas y subsistemas que permiten al productor final estar a la vanguardia de la innovación e incorporar un conjunto de habilidades, capacidades, conocimientos y experiencia a un costo menor de lo que supondría desarrollarlos en la empresa. Los proveedores de segundo nivel se caracterizan por su especialización en los componentes estandarizados, muy estables, de reducida complejidad y tecnología madura. Trabajan según las especificaciones de los proveedores de primer nivel y cuentan con escasa autonomía, aunque cada vez es más frecuente, según los casos, que el proveedor de primer nivel los incluya en las tareas de desarrollo de componentes. Suele estar compuesto por empresas pequeñas y medianas dedicadas por regla general al mercado local o nacional. Las relaciones de subcontratación han adoptado una amplia gama de situaciones intermedias entre las relaciones cliente-proveedor dominadas por la desconfianza mutua y la inestabilidad para estimular mejoras en la eficiencia de los subcontratistas, y aquellas donde la empresa cliente establece un marco de estrecha colaboración con la empresa auxiliar, fundamentada en la mutua confianza para detectar, estimular y aprehender sucesivas reducciones de costos. Si las grandes empresas están interesadas en fomentar la cooperación entre sus proveedores, facilitar la difusión de la información y estimular la innovación mediante el traslado de responsabilidades a sus suministradores directos, y los proveedores del primer nivel se muestran dispuestos a flexibilizar su producción y favorecer el surgimiento de nuevas industrias auxiliares y conexas mediante la subcontratación, así como de introducir mejoras tanto cualitativas como cuantitativas en el sistema productivo de su región de acogida, dinamizar el entramado de relaciones interempresariales y crear un entorno favorable para el surgimiento de un proceso de desarrollo autosostenido en el territorio, se puede facilitar y generar una mayor repercusión económica. Véase José Ma. Cubillo Pinilla “Implicaciones territoriales de la inversión extranjera”, *Comercio Exterior*, Vol. 53, No. 3, Marzo 2003, pp. 244-255.

y reforzar su posición en el mercado al permitirles incrementar sus exportaciones indirectas. El problema reside en incorporar a los proveedores de segunda o tercera fila que han visto limitadas sus posibilidades de exportar sus productos. El sólo contratar a las empresas nacionales líderes (como lo hace la industria automotriz que opera conforme al modelo flexible o de complementariedades), no permite una subcontratación mayor en las etapas inferiores de la cadena. La apertura no ha hecho más que premiar a los que ya eran exportadores o estaban en posibilidad de serlo. De aquí que el verdadero reto del gobierno sea crear una red de proveedores nacionales de segunda y tercera filas en complejos que se caracterizan por su cerrazón al aprovisionamiento exterior. El desempeño futuro de estos proveedores es en realidad la medida del éxito de la apertura comercial.⁶⁰

6.2.4.3 Las derramas tecnológicas de la Inversión Extranjera Directa en México

Para un país como México que sigue una estrategia de desarrollo cada vez más dependiente del capital foráneo como fuente de recursos productivos, el estudio del efecto de esta clase de inversión en el sector interno de la economía constituye, sin duda, un tópico crucial de política pública, entre otras cosas para determinar si la IED ha construido los canales necesarios para la transmisión de derramas tecnológicas a empresas nacionales manufactureras.⁶¹

⁶⁰ José Carlos Ramírez S., *op. cit.*, pp. 1131.

⁶¹ Si la IED, además de ser una fuente de financiamiento, constituye un medio para la adquisición de tecnología, esencial en el proceso de desarrollo industrial, la importancia del desarrollo de capacidades tecnológicas internas radica en que a la larga éstas se profundizan: se gana habilidad para efectuar tareas más complejas en términos de adaptación, mejora, diseño, ingeniería, desarrollo e innovación de productos. Ello genera beneficios adicionales: difusión más amplia de la tecnología, mayor uso de componentes nacionales, mayor diferenciación de productos, más valor agregado nacional y mayor habilidad para responder a cambios en las condiciones del mercado. Aunque el desarrollo de capacidades tecnológicas internas no implica tratar de alcanzar la autosuficiencia en la materia, para la mayoría de los países en desarrollo, un componente crítico del desarrollo de capacidades tecnológicas consiste en la habilidad de aumentar su eficiencia en el uso de tecnología importada. Los países receptores de IED deben concentrar sus esfuerzos en apoyar a las empresas nacionales, así como los intentos de éstas por aprender e interactuar con sus contrapartes extranjeras ya que las estrategias basadas en proscripciones u otras medidas restrictivas (requisitos de transferencia de tecnología -por ejemplo usar la tecnología más avanzada; llevar a cabo actividades internas de investigación y desarrollo y tener acceso a las patentes de la compañía matriz- y requisitos de desempeño -nivel de exportaciones, contenido nacional mínimo y generación de empleos) que se utilizaban para controlar el comportamiento de los inversionistas extranjeros e incrementar los beneficios recibidos de ellos, están cada vez menos al alcance de los países en desarrollo para fomento industrial. Véase David Romo Murillo, "Derramas tecnológicas de la inversión extranjera en la industria mexicana", *Comercio Exterior*, Vol. 53, No. 3, Marzo de 2003, pp. 230-243.

Las derramas son transferencias de conocimiento que resultan en incrementos de la productividad del agente que las recibe. Se puede afirmar que ocurren cuando las empresas pueden adquirir la información creada por otros sin pagar por ella en una transacción de mercado, y cuando los creadores (o los dueños) de la información carecen de recursos jurídicos eficaces si otras compañías utilizan la información adquirida. Las derramas sólo ocurren cuando las empresas nacionales se benefician de la operación de las compañías multinacionales sin incurrir en un costo de magnitud tal que supere los beneficios producto de la mejora. También se pueden identificar dos tipos de derramas: de productividad y de acceso al mercado. Las compañías multinacionales también poseen una ventaja considerable en actividades de exportación debido a su experiencia en otros mercados y su conocimiento de la mercadotecnia internacional y las redes de distribución. Estas ventajas pueden reducir los costos de otras empresas para comenzar a exportar mediante un proceso de asimilación informal o establecimiento de relaciones comerciales, por ejemplo la subcontratación.⁶²

La ocurrencia de las derramas no está determinada sólo por la presencia extranjera en una industria. Hay otros factores que la afectan, como la habilidad de las empresas nacionales para aprender y asimilar las nuevas tecnologías y el tamaño de la brecha tecnológica entre las compañías nacionales y extranjeras. Otro obstáculo para que la inversión extranjera aporte beneficios se vincula a la elevada aversión al riesgo por parte de las empresas nacionales, y su falta de esfuerzo para explorar las opciones tecnológicas disponibles. Por ello, el flujo de derramas dista mucho de ser automático.

La IED se asocia a la transferencia de tecnología y a la introducción de nuevos conocimientos, habilidades administrativas y de mercadotecnia, que en su conjunto constituyen los recursos intangibles de las corporaciones multinacionales que pueden tener efectos directos e indirectos en la economía receptora. Los factores indirectos comprenden cambios en la estructura industrial, en la conducta y el desempeño de las empresas locales, así como la generación de derramas al sector nacional, el tipo de efecto que para el caso de México se ha analizado.

Con base en los canales para la transmisión de derramas, agrupados en cuatro efectos: de eslabonamiento; de colaboración; de demostración; y de entrenamiento, todos los

⁶² *Ibidem.*

cuales representan oportunidades para derramas de productividad y de acceso al mercado, a continuación se sintetizan las observaciones de David Romo Murillo sobre sus efectos en la industria mexicana.

Derramas tecnológicas de la IED en México

CANALES PARA TRANSMISIÓN DE DERRAMAS	EFECTOS
<p>ESLABONAMIENTO</p> <p>Los eslabonamientos hacia atrás se pueden definir como “las relaciones entre empresas en las cuales una compañía adquiere bienes y servicios como insumos de producción de manera regular de una o más compañías en la cadena de producción”. Cuando subcontratistas nacionales proveen insumos a compañías extranjeras, éstos deben satisfacer preferencias en diseño, especificaciones técnicas, calidad del producto y tiempos de entrega, lo cual contribuye de forma determinante al desarrollo de sus capacidades tecnológicas. Esta relación puede permitir a las empresas nacionales expandir su producción y beneficiarse de las economías de escala. Un tema recurrente en la literatura sobre las corporaciones transnacionales es la preocupación de que éstas se constituyan en enclaves con pocos lazos con el resto de la economía. Se debe avanzar para que el proceso de industrialización incremente el uso de componentes internos ya que el incremento de la participación de las empresas nacionales permite la difusión de tecnología industrial y habilidades, así como la captura de muchas de las externalidades que acarrea el proceso de desarrollo industrial.</p>	<p>La importancia de la subcontratación en una industria se mide por el número de plantas que subcontratan parte de los insumos de producción. Existe una correlación positiva, aunque no estadísticamente significativa a niveles convencionales. No se encuentra una asociación clara y robusta entre la subcontratación y la presencia extranjera en una industria.</p>

<p>COLABORACIÓN</p> <p>Estos efectos tienen lugar cuando empresas locales imitan tecnologías, prácticas administrativas o formas de organización usadas por filiales extranjeras por medio de acuerdos contractuales entre ellas. Esto induce el establecimiento de encadenamientos horizontales entre empresas que fabrican las mismas líneas de productos, en donde cada una tiene un recurso tangible o intangible que aportar a la asociación (capital, tecnología, conocimiento del mercado). En la práctica se observan varios tipos de colaboración: diseño conjunto de nuevos productos; entrenamiento de personal; investigación y desarrollo; uso de maquinaria y equipo; y compra de insumos.</p>	<p>Se identifican 4 tipos de colaboración entre empresas: para diseñar nuevos productos, realizar actividades de investigación y desarrollo conjuntas, usar maquinaria y equipo, y capacitar de manera conjunta la mano de obra. Para colaboración en Investigación y Desarrollo y entrenamiento conjunto fue aceptable. Para los casos de diseño conjunto y uso de maquinaria y equipo, más bien pobre. El mecanismo de colaboración entre empresas para la transmisión de derramas tecnológicas no es aún un fenómeno extendido, es la excepción y no la norma.</p>
<p>DEMOSTRACIÓN</p> <p>La introducción exitosa de nuevas técnicas de producción y prácticas organizativas o de administración reduce el riesgo subjetivo que rodea la adopción de tal innovación, y al mismo tiempo promueve que se incorpore a otras empresas. Conforme la información sobre los pros y los contras de la innovación se difunde por canales informales, la incertidumbre se reduce y la probabilidad de su adopción se incrementa.</p>	<p>Dos de las variables que representan la posibilidad de introducir innovaciones que puedan asimilar después otras empresas, son la proporción de plantas que incorporaron maquinaria o equipo en el proceso productivo o cambios en la organización de la producción. El efecto de la presencia extranjera es positivo.</p>
<p>ENTRENAMIENTO</p> <p>Una vez que los trabajadores nacionales han adquirido ciertas habilidades en una compañía multinacional mediante el entrenamiento, pueden emigrar a otras empresas nacionales o incluso comenzar su propio negocio con el fin de aprovechar el conocimiento y la experiencia adquiridos. Una vez entrenados, éstos se convierten en una fuente potencial de derramas si deciden cambiar de trabajo. Así ocurren derramas tanto si la compañía multinacional paga un salario mayor (podrá conservar al trabajador pero se darán derramas pecuniarias ya que el trabajador entrenado recibe más que su producto marginal), como si la empresa nacional hace una mejor oferta al trabajador, éste cambiará de empleo y tendrán lugar derramas tecnológicas. Interesa el segundo tipo de derrama.</p>	<p>La importancia de la capacitación laboral en una industria se mide por el porcentaje de plantas que entrenan a sus trabajadores. También se incluyen como variables dependientes la fracción del total de la fuerza de trabajo que recibe cualquier tipo de entrenamiento y la proporción de trabajadores en la industria que reciben capacitación formal de instructores internos o externos. Esta última variable, basada en el uso de entrenamiento formal, es más significativa para este estudio. Coeficientes positivos y estadísticamente significativos.</p>

De los resultados anteriores se puede concluir que no es posible afirmar que la presencia extranjera en una industria tenga una relación inequívocamente positiva o negativa con el desarrollo de los canales para transmitir derramas tecnológicas. La presencia extranjera se relaciona de manera positiva con efectos de demostración y entrenamiento, pero la relación se torna negativa para el caso de efectos de colaboración. Por lo que toca a los efectos de eslabonamiento, no fue posible identificar una relación clara.⁶³

Un ambiente propicio para el inversionista extranjero como el que ha creado México no basta para recibir todos los beneficios potenciales de la IED. La falta de efectos de eslabonamiento y colaboración muestra que la formulación de políticas debe concentrarse en el apoyo a empresas nacionales en sus intentos por aprender de, e interactuar con, corporaciones extranjeras para absorber y asimilar la nueva tecnología, lo cual no es un fin en sí mismo, sino un vehículo más para el desarrollo de las capacidades tecnológicas nacionales. Debe empezarse por sugerir un conjunto de políticas horizontales con el potencial de beneficiar a todas las empresas sin importar la industria a la que pertenezcan: mejorar el acceso a financiamiento; promover el uso de incentivos fiscales para actividades tecnológicas y; eliminar las asimetrías de información mediante el fortalecimiento de la infraestructura tecnológica.⁶⁴

6.2.4.4 Las opciones de las PYME de integración a la economía nacional y el mayor acceso a los mercados de exportación

El camino recorrido hasta ahora señala la necesidad de establecer nuevas políticas públicas que atiendan las necesidades de creación y fortalecimiento de las PYME, y de integración de una industria sana. De no ser así, las oportunidades de internacionalización con las que cuentan las PYME serán subutilizadas, si no ignoradas o subvaloradas. Ya que fue el propio Estado el que allanó el camino a las grandes empresas, ahora le toca concatenarlas a aquellas unidades que aunque no crean la mayor

⁶³ Una conclusión diferente se extrae por ejemplo de un caso de estudio en Malasia donde los vínculos con las multinacionales tienen un efecto positivo en el esfuerzo tecnológico de la empresa local. En particular la subcontratación y las ventas a firmas extranjeras son factores positivos en fomentar la actividad tecnológica de las firmas locales. Los acuerdos y asistencia dada por las multinacionales a las firmas locales no son, típicamente, factores determinantes de la actividad tecnológica de las firmas locales. Véase Halim Mohd Noor, Roger Clarke and Nigel Driffield, "Multinational Enterprises and Technological Effort by Local Firms: a Case Study of the Malaysian Electronics and Electrical Industry", *The Journal of Development Studies*, vol. 38, No. 6, August 2002, pp. 129-141.

⁶⁴ David Romo Murillo, *op. cit.*

cantidad de empleos ni de producto, sí crean riqueza y ocupación de modo sobresaliente, y no son un vestigio destinado a desaparecer. El reto, sin embargo, es pasar a una siguiente etapa de modernización con una correspondencia entre su participación en el empleo y su participación en el PIB, y que genere una vía propia para construir un sector integrado al resto de la economía y, por tanto, competitivo. Sobre todo, es importante que operen simultáneamente para que se manifiesten como una eficiencia colectiva y no sólo individual de las empresas.

La escasez de crédito interno y procesos de sobrevaluación real del tipo de cambio han castigado con especial fuerza las posibilidades de desarrollo de las PYME mexicanas, con menos capacidad de gestión institucional y desarrollo empresarial como para manejarse ante las opciones vinculadas al sector externo, o a las complejas estructuras locales de apoyo. Debe empezarse por reconsiderar la importancia del mercado interno en la estrategia de desarrollo empresarial nacional, aunque no como “medida de emergencia”.⁶⁵

Sin desconocer que las condiciones macroeconómicas han desempeñado un papel decisivo para inducir a las empresas a la exportación, es muy importante señalar que en México una parte de las empresas ha hecho esfuerzos para ser competitiva y que las principales medidas para ello se han orientado al mejoramiento de la calidad y la productividad, y a la búsqueda de mercados externos para sus productos. Sin embargo, son relativamente pocas las empresas que han exportado, a pesar de que como actividad ha sido una de las más promovidas por las políticas sectoriales, y como negocio es de los más rentables si se cumple con los requisitos que demandan los mercados internacionales. La demanda internacional les ha exigido calidad, servicio, y en menor medida, precio y volumen.⁶⁶ No es suficiente crear las condiciones macroeconómicas y

⁶⁵ Alejandro Mungaray, Juan Manuel Ocegueda, et. al., “Micronegocios rentables en Baja California”, *Comercio Exterior*, Vol. 52, No. 8, Agosto de 2002, pp. 710-717.

⁶⁶ Desde la apertura económica la calidad se convirtió en un criterio de compra para los consumidores nacionales, importancia de criterio que se ha ido acentuando. Los empresarios han adquirido conciencia de la importancia de la calidad no sólo para colocar sus productos en los mercados internacionales, sino también en el nacional. Vender al extranjero es particularmente interesante en un entorno en el que la recesión económica ha deprimido el mercado interno, sin embargo, el acceso a los mercados de exportación también depende de la capacidad financiera de las empresas mexicanas. Las empresas que exportan lo hacen ya sea a través de sus clientes que comercializan los productos de la empresa o llevan a sus proveedores como subcontratistas en el ámbito de contratos internacionales (para ello las empresas deben producir cantidades más importantes y sobre todo ofrecer una muy buena calidad), o bien con acceso independiente al mercado internacional vía contactos directos con los clientes extranjeros. La

sectoriales favorables para el desarrollo de los negocios y de la exportación. Cualquier política pública orientada a mejorar la productividad en las empresas, exportadoras o no, deberá atender el mejoramiento de la calidad de la administración, su organización, la formación de capital humano, y su desarrollo en las organizaciones.⁶⁷

Entre los principales aspectos que afectan el desarrollo de las PYME destacan los problemas de dirección y administración, la falta de liderazgo, la baja calificación de los recursos humanos, un mercado de ventas restringido, las dificultades en el proceso de producción, la falta de sistemas contables, la alta gravación fiscal, y los problemas derivados de su propia escala como son la falta de capacidad para adquirir insumos baratos y practicar la mercadotecnia. Estos problemas se ven acentuados por la acción gubernamental que en sus políticas de fomento a tales unidades productivas fundamentan su principal apoyo únicamente en el financiamiento, el cual generalmente es magro y no descansa en un enfoque integral. Si eso no cambia, las PYME se mantendrán en la subsistencia y seguirán aportando poco a la conformación de un sector industrial económica y socialmente viable.

La distancia ha aumentado entre dos tipos de PYME: las que se preparan mejor gracias en parte a la ayuda y medios de acción que ofrecen las cámaras de comercio y de industria, y además aprovechan las oportunidades de apertura económica (tienen espíritu empresarial definido como cierta predisposición de una persona para convertirse en empresario, tomar riesgos y el gusto por innovar); y las que se constituyen por razones de supervivencia, que se encierran en sí mismas y experimentan los cambios de manera pasiva, reaccionan sólo de manera defensiva, ven la apertura como una molestia inevitable, y no prevén ninguna estrategia de adaptación. No hay puentes entre las

calidad y los mercados extranjeros parecen así convertirse en elementos clave para conseguir la competitividad que demandan las condiciones económicas actuales. En la perspectiva de asociación con empresas extranjeras tiene gran relevancia la absorción de conocimientos tecnológicos y el acceso a nuevos mercados o canales de distribución. La creación de alianzas responde, en general, a dos preocupaciones: alcanzar un tamaño crítico para seguir siendo un cliente confiable en el entorno de contracción de la demanda y aprovechar las oportunidades que ofrecen los nuevos mercados. No obstante, la falta de confianza en los extranjeros, y el deseo de conservar el control de su actividad son factores por los que se rechaza una alianza. La idea de asociación no forma parte aún de la tradición empresarial mexicana; sólo los dirigentes de empresas más formales y más estructuradas tienen una mayor tendencia a participar en las actividades de su cámara y son más abiertos a la idea de la asociación. Véase Carole Levanti, "Prácticas empresariales y apertura económica en México", *Comercio Exterior*, Vol. 51, No. 12, Diciembre de 2001, pp. 1045-1055.

⁶⁷ Miguel Ángel Corona Jiménez, *op. cit.*, p. 734.

compañías estrictamente locales y las internacionales, y el establecimiento de esos vínculos es una meta crucial.⁶⁸

Ya se privilegia la liberalización del mercado, pero también deben existir instrumentos que regulen los monopolios y las empresas de servicios públicos, para evitar que esa apertura signifique la monopolización del mercado interno por parte de empresas líderes internacionales, o por compañías recién privatizadas. También se debe establecer un mecanismo de privatización que evite la competencia desleal, sobre todo contra las empresas más pequeñas. La formulación de políticas en un escenario de apertura es un proceso evolutivo que requiere de un ajuste continuo de intervenciones de arriba hacia abajo para definir el ambiente institucional para la reorganización de las empresas, así como de acciones de abajo hacia arriba para probar las experiencias locales de la reorganización industrial y definir las siguientes etapas.⁶⁹

Tanto los eslabonamientos productivos como la cooperación interempresarial no dejan dudas sobre el importante papel que desempeñan las PYME y sus relaciones de complementariedad con las grandes empresas, pero estos vínculos están lejos de resolverse en el ámbito del mercado como simples operaciones de compra-venta. Las iniciativas de cooperación interempresarial pueden marcar una nueva intervención de las instituciones de fomento industrial y tecnológico. Las políticas industriales tenderían a estimular la articulación del tejido productivo y crear instancias de integración con el entorno político e institucional. Es latente la creciente necesidad de vinculación real entre instituciones públicas y privadas que participen en la elaboración de programas de fomento de la competitividad y el desarrollo de las PYME.⁷⁰

México precisa de un amplio abanico de medidas expresamente dirigidas a eslabonar su tejido industrial a fin de que los impulsos modernizadores de sus sectores más dinámicos se transmitan con eficiencia al resto del aparato productivo, en vez de filtrarse al exterior por medio de las importaciones de bienes intermedios y de capital. La política productiva debe poner especial cuidado en superar los rezagos estructurales mediante una eficaz estrategia de promoción del desarrollo de las micro y pequeñas

⁶⁸ Carole Levanti, *op. cit.*, p. 1055; y Patricio Bianchi y Marco R. Di Tommaso, "Política industrial para las PYME en la economía global", *Comercio Exterior*, Vol. 51, No. 12, Diciembre de 2001, p. 1095.

⁶⁹ Patricio Bianchi y Marco R. Di Tommaso, *op. cit.*, p. 1095.

⁷⁰ Mónica Casalet, *op. cit.*, pp. 1078.

empresas. En su defecto, no sólo se corre el riesgo de tener un proyecto desequilibrado de modernización, sino el de que el propio proceso de desarrollo aborte. Estrechamente vinculado con la premisa anterior está el hecho de que la competitividad no se verifica en sectores aislados sino en complejos sectoriales articulados, en cadenas productivas completas, por ello es muy difícil que una actividad aislada pueda ser competitiva sin que, al propio tiempo, lo sean las actividades que hacia atrás y hacia adelante se eslabonan con ella. Para el empresario, el desafío es igualmente formidable; consiste en desarrollar, en el marco de una nueva cultura productiva, una actitud más comprometida y participativa. Asimismo, no puede perderse de vista la necesidad ineludible de construir una representación empresarial que trascienda el corporativismo.⁷¹

Es necesario avanzar en una etapa de la industrialización exportadora con la articulación de cadenas productivas que disminuyan el coeficiente de importaciones y generen un nuevo proceso de sustitución competitiva de importaciones; ello permitiría relajar la restricción de la brecha externa al crecimiento. Se plantea, en principio, el reto de promover una nueva estrategia de industrialización abierta tridimensional basada en tres pivotes: el exportador, el de sustitución competitiva de importaciones, y el endógeno, todo en un marco de política de competitividad sistémica. La estrategia de industrialización tridimensional, que rompe con el falso dilema del crecimiento con base en las exportaciones frente al basado en la sustitución de importaciones, consiste en apoyar el crecimiento con los motores tanto interno como externo sustentado en tres pivotes: 1) el exportador; 2) el de sustitución competitiva de importaciones, que permita articular las cadenas productivas que se han desintegrado en la última década y reducir el coeficiente de importaciones para que al crecer no se abra la brecha externa y se generen megadevaluaciones y crisis recurrentes, y 3) el pivote endógeno, impulsado por industrias como la de la construcción, con amplios encadenamientos hacia atrás y hacia adelante e intensiva en empleo, lo cual permitiría contar con un sector anticíclico que amortigüe los choques externos. Para ello es necesario promover una nueva banca de desarrollo especializada en cada uno de los pivotes de la industrialización tridimensional. Se trata de una articulación productiva interna y de cohesión social, un proyecto de nación con visión de futuro en el que el liderazgo empresarial es indispensable, aunque el Estado desempeñe un papel importante como promotor de la

⁷¹ Pedro Javier González, "La política industrial en la era de la globalización", *Comercio Exterior*, Vol. 48, No. 7, Julio de 1998.

inversión privada y el mercado mediante políticas que eliminen las barreras a la competencia y complementen las actividades del mercado sin intentar sustituirlo.⁷²

Si bien los más recientes programas nacionales de impulso a las micro, pequeñas y medianas empresas en México incorporan un enfoque de redes a sus planteamientos y estrategias, constituyen propuestas muy recientes que no se han podido operacionalizar como debieran, que centran sus esfuerzos en la parte estrictamente económica de la actividad industrial, y que no impregnan en los diversos territorios locales porque las estrategias e instrumentos propuestos parten de esquemas muy generales y no del conocimiento detallado y particular.⁷³

La importancia que se les atribuye a las PYME se centra en la creación de los empleos que produce y en la generación de ingresos que conlleva, pero tiene un carácter estratégico que va más allá de su peso social y que está asociado con su contribución potencial para conformar un sistema industrial articulado en su interior.⁷⁴

Tales preocupaciones fueron expresadas también en el I Foro “Diálogo con la Sociedad Civil Unión Europea-México” que se llevó a cabo el 26 de noviembre de 2002 y cuyo objetivo fue entablar una discusión e intercambiar puntos de vista sobre la puesta en marcha del Acuerdo Global, así como para fortalecer la participación de la sociedad civil de ambas partes en las relaciones políticas, económicas, y de cooperación entre la Unión Europea y México.⁷⁵

Las inquietudes por aumentar los montos de la cooperación europea y los asuntos relacionados al modelo de desarrollo económico mexicano ocuparon un lugar relevante

⁷² René Villarreal y Rocío Ramos de Villarreal, *op. cit.*, pp. 772-788.

⁷³ Guillermo Olivera, “Los clichés detrás de ...”, p. 113.

⁷⁴ La importancia social de la microempresa por ejemplo radica en que funciona en gran medida como una forma de autoempleo no remunerado o de empleo “informal remunerado”. La función de las PYME de esponja ocupacional resulta más importante que su improbable integración a clusters productivos ya que salvo excepciones está vinculada casi en su totalidad a las ramas de actividad industrial más tradicionales, así como a las peores condiciones laborales. Empero también experimenta movimientos cíclicos de auge y depresión que inciden en la estructura industrial de los diferentes países, lo cual es suficiente para no ignorarla. Su representación careció asimismo históricamente de importancia en las cámaras industriales, no recibió un apoyo equiparable al de la gran industria que incluso está sobrerrepresentada, por ejemplo en el Consejo Coordinador Empresarial, y pueden hacer valer frente al gobierno sus puntos de vista, a través, fundamentalmente, del Consejo Mexicano de Hombres de Negocios. Véase Ben Ross Schneider, “Why is Mexican Business so Organized”, *Latin American Research Review*, Vol. 37, No. 1, 2002, pp. 77-118.

⁷⁵ http://europa.eu.int/comm/external_relations

en el Foro, al lado de los planteamientos sobre temas tales como el desarrollo institucional de la democracia representativa, la protección del medio ambiente, el desarrollo autosustentable de las poblaciones indígenas, el Estado de Derecho, la optimización o visión positiva de la cláusula democrática, los derechos humanos (incluidos los económicos, sociales y culturales), la política aeronáutica y la reforma estructural para las comunicaciones y la información de México, entre otros, y de las propuestas de crear órganos de representación de las sociedades civiles europeas y mexicanas y de supervisión de la aplicación y posibles impactos del Acuerdo.

Entre las ideas vertidas cabe destacar la promoción de acuerdos de cooperación en temas de interés común como empresas transnacionales y códigos de conducta de corporaciones; formación y desarrollo de recursos humanos, cooperación e inversión; y desarrollo tecnológico del más alto nivel.

Se propusieron cambios estructurales y de largo plazo que condujeran a un modelo económico productivo y competitivo con justicia y equidad, capaz de crear las condiciones para incluir a los sectores marginados entre los beneficiarios del desarrollo social y sustentable. Lo anterior, mediante la erradicación productiva de la pobreza, el respeto al medio ambiente, la ampliación del mercado interno, el apoyo y el fomento a la micro, la pequeña y la mediana empresa, y el restablecimiento de las cadenas productivas.

Yendo aún más lejos, sobre la base de que el gobierno ha abdicado de responsabilidades sustanciales en la promoción del desarrollo, privilegiando al comercio sobre la inversión, la producción y el empleo, sin que se refleje en superávit comercial; y de que muchas pequeñas y medianas empresas y cadenas productivas han desaparecido, se afirmó que hace falta un proyecto de país con un cambio cualitativo de la economía política. Dicho cambio debería generar crecimiento económico, el fortalecimiento de cadenas productivas nacionales, creación de empleos, aumento de la recaudación fiscal, prioridad presupuestal a la inversión, y transformación cualitativa de las condiciones de competitividad de la planta productiva nacional con base en la innovación tecnológica, ya que es irracional esperar resultados distintos de seguir haciendo lo mismo y dejarlo al azar, o peor aún, a la inercia de los productos generados en otros países con mayor productividad y apoyos públicos a su competitividad.

Se requiere ofrecer opciones reales para empresarios y trabajadores, y con ello, un cambio de mentalidad de los mismos y del gobierno; convertir a la ciencia, la tecnología y las patentes en proceso orgánico de la producción y de la estrategia de competitividad, así como considerar al sector energético como palanca del desarrollo productivo, industrial y tecnológico de la nación.

Subrayando las ventajas de la participación de la sociedad civil en la cooperación internacional para el desarrollo,⁷⁶ y dado que los esfuerzos gubernamentales son insuficientes para hacer frente a la problemática planteada, se afirmó que se requiere de una sociedad civil organizada, comprometida con el futuro del país y con una visión democrática, plural y propositiva, dispuesta a contribuir en la solución de éstos. Por ello, un acercamiento entre las sociedades civiles europea y mexicana puede resultar muy útil para vencer la falta de conocimiento mutuo e ir más allá de los gobiernos, creando una relación directa, más fluida y fructífera, así como para maximizar la potencialidad del Acuerdo.

La identificación por parte de las autoridades gubernamentales de prioridades de cooperación, tales como las de combate a la pobreza, el fortalecimiento del estado de derecho, la cooperación en ciencia y tecnología, encontrarán poco eco y capacidad de multiplicación de resultados si no se involucra a la sociedad civil. Además de tal demanda, se incluye aquella de ir más allá de los montos financieros y de los programas de cooperación horizontal diseñados para toda América Latina como el de AL-Invest.

Es conveniente acceder a los beneficios del Acuerdo Global no sólo en el ámbito del financiamiento, sino también de las experiencias compartidas y de mecanismos de avances y rendición de cuentas transparentes que coadyuven a la consolidación de la democracia, acompañada de desarrollo económico y social, que dé certidumbre y viabilidad al futuro de México. Una prioridad de los programas de cooperación económica debe ser, por tanto, la creación de capital humano y social, y el desarrollo de criterios en materia de responsabilidad social de las empresas.

⁷⁶ A la sociedad civil se le ha atribuido que asume una responsabilidad eludida por los Estados e ignorada por muchos organismos intergubernamentales. Asimismo, la sociedad civil desarrolla agendas novedosas, con impactos concretos en la sociedad, generando una dinámica de abajo hacia arriba, lo cual también legitima las acciones que emprenden.

6.2.4.5 La contribución de la Unión Europea en una política industrial mexicana con una participación sustantiva de PYME

Con el TLCUEM, los productos industriales se benefician de un proceso de liberalización de mayor alcance, con menos excepciones, y con un plazo máximo de aplicación más breve en comparación con los productos agrarios y pesqueros. La Unión Europea ha conseguido nivelar el terreno de juego para sus empresarios industriales con respecto a los productores estadounidenses y canadienses, y con ello, aumentar sus posibilidades para que no se deterioren sus exportaciones en tanto el regionalismo norteamericano va consolidándose.

Los beneficios para México con el Tratado no son asequibles de manera tan directa dado el atraso tecnológico y la escasa internacionalización de la mayoría de las empresas mexicanas. Parece una oferta hueca si no pueden aprovecharse las ventajas de acceso al mercado europeo, en una óptica estrecha el beneficio conseguido considerado como más valioso. A los empresarios y trabajadores mexicanos que se enfrentan al problema más inmediato de la supervivencia, dichas ventajas e incluso el hecho de que la Unión Europea ofreciera, como se ha planteado en la Carta Europea para la Pequeña Empresa, el ambiente más propicio del mundo para este tipo de negocios, podrían parecerles, si las conocen, vacías.

Sin duda, no basta con allanar el camino para la internacionalización de las PYME, el principal objetivo de la cooperación económica en este rubro. Es indispensable explorar y perfeccionar las opciones para que los proyectos de asistencia técnica, transferencia de tecnología, creación de alianzas estratégicas, etc., sean más la regla que la excepción y creen lazos sólidos con proyección exterior, pero interior también. De no conseguirse, parece que sólo se estará llevando a cabo una política de compensación con reducido impacto, y no una de promoción que tenga efectos sobre la economía nacional en su conjunto.

Como el desarrollo es responsabilidad primaria de los países receptores de cooperación internacional, toca a ellos definir sus estrategias para aprovechar, de forma óptima, los limitados recursos que los países avanzados proveen. Por ello, México no debe perder

de vista los aspectos políticos y de cooperación del Acuerdo Global por centrarse en los comerciales, los cuales no tendrán un viraje notable dada la integración de la economía mexicana a la estadounidense. El descuido de las potencialidades de la cooperación económica, y de la cooperación en general, prevista en el Acuerdo, podría significar dejar pasar una oportunidad de conseguir un perfil reforzado y de largo plazo de las mismas para dirigirlas hacia la competitividad de las PYME mexicanas.

De sacar ventaja a dichas potencialidades, podrían formar parte del diseño de instrumentos de política industrial indispensables para México a fin de incorporar a este sector de negocios a la economía nacional de una manera más apropiada de cara a los retos que el país enfrenta en el ámbito interno e internacional. La vía idónea de canalizar el potencial de la cooperación económica sería traducirla en programas específicos de apoyo al nivel técnico y productivo para PYME, en el diseño de proyectos de infraestructura y recursos humanos, en la promoción de la investigación, en el desarrollo de cadenas productivas, y en el fomento de una cultura empresarial más orientada a la exportación.

Los instrumentos de cooperación económica entre la Unión Europea y México en la década de los noventa ya han explorado el apoyo y desarrollo de la competitividad de las PYME, pero falta consolidarlos y encontrar las mejores prácticas para que el financiamiento, la asistencia técnica, y la transferencia de tecnología sean una constante. La experiencia de los estados miembros de la Unión y su política comunitaria también debiera ser enriquecedora para las autoridades y agentes involucrados en el desarrollo de la competitividad de las PYME.

En el intento por impulsar el desarrollo nacional, México debiera sacar ventaja de la experiencia adquirida en cooperación económica con la Unión Europea para vincularla a las necesidades del país, mejorando y adaptando los programas actuales para que abandonen una lógica predominante de liberalización comercial, y se complementen con la cooperación científica y tecnológica, fundamentalmente, con objeto de que se vayan incorporando a aquellos sectores con impacto productivo y tecnológico.

La cooperación en materia de ciencia y tecnología entre México y la Unión Europea se constituye como una oportunidad para impulsar un desarrollo competitivo del país,

como una capacidad para disminuir las diferencias socioeconómicas entre los países, y como un acierto para entrar en la sociedad del conocimiento global. Por eso, dicha cooperación debe ser considerada como un pilar fundamental del Acuerdo.⁷⁷

Hasta ahora, la política comunitaria en materia de apoyo a las PYME mexicanas no ha sido la más adecuada. Los proyectos aplicados en México han sido poco efectivos por que, además de que éstas empresas carecen de eslabonamientos y capacidades propias y en general carecen de vocación exportadora, la política y los apoyos otorgados no tienen consistencia, más grave todavía. No hay reglas claras, ni planeación a largo plazo, se cambian las reglas y la forma de operar; hay ausencia de mecanismos de seguimiento y de rendición de cuentas; y aunque el gasto es alto, está mal organizado.⁷⁸

Las nuevas oportunidades de cooperación que teóricamente se han abierto con el Acuerdo, no han sido trasladadas a la práctica, probablemente porque las motivaciones esenciales que lo impulsaron, por ambas partes, eran económicas, con un núcleo duro de libre comercio. Tampoco parecen haber provocado la inquietud de explotarlas a la brevedad, lo cual ya es preocupante dadas las tendencias de la competencia internacional que brinda los mayores beneficios a las empresas que reaccionan a ella con rapidez y eficacia.

En general, la principal vía para que las PYME participen en las actividades de las prioridades temáticas del VI Programa Marco en Investigación y Desarrollo son los proyectos integrados, los proyectos específicos de investigación focalizados, y posiblemente, las redes de excelencia. Las actividades destinadas específicamente a las PYME del Programa están dadas en forma de actividades horizontales de investigación: proyectos de investigación cooperativa y proyectos de investigación colectiva previstos para las PYME que tengan la capacidad de innovar sin disponer de los recursos necesarios para la investigación de tal manera que las PYME o las agrupaciones industriales en las que predominen las PYME puedan encargar trabajos de investigación

⁷⁷ Gabriela Díaz Prieto, “El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y de Cooperación entre México y la Unión Europea y las oportunidades e impacto de la cooperación científica y tecnológica”, en Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (ed.), *III Cumbre ALC-UE: México 2004. Proyecciones de los consensos de Guadalajara*, CELARE, Santiago, 2005, p. 99.

⁷⁸ Carlos A. Roza, “La Asociación Unión Europea-México. Balance y Perspectivas”, en Christian Freres, y José Antonio Sanahuja (coords.), *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Icaria, Barcelona, 2006, p. 120.

a ejecutores de IDT (centros de investigación, universidades, etc.) con el fin de resolver problemas concretos que se les planteen.⁷⁹

Los proyectos de investigación cooperativa son aquellos en los que una serie de PYME (un mínimo de tres PYME de dos países distintos) que tienen problemas o necesidades determinadas encargan una parte significativa de las actividades de investigación científica y tecnológica necesarias a ejecutores de IDT. Estas actividades también podrán ser realizadas por PYME innovadoras y de alta tecnología en cooperación con centros de investigación y universidades. Los titulares de los derechos de propiedad sobre los resultados serán las PYME.

Los proyectos de investigación colectiva serán realizados por ejecutores de IDT en nombre de asociaciones o agrupaciones industriales de sectores en los que predominen las PYME. Su objetivo es ampliar la base de conocimientos de grandes grupos de PYME y, por consiguiente, su nivel general de competitividad. Los resultados de la investigación serán propiedad de las asociaciones industriales.

Ya que la Unión no cedió para que las reglas de origen de dos de los sectores más importantes de los intercambios comerciales, el automotriz y el electrónico, fueran más flexibles,⁸⁰ México debiera concentrarse ahora en las áreas de cooperación más prometedoras del Acuerdo a fin de fortalecer a la planta productiva nacional. Dicho fortalecimiento sería, sobre todo, a través de la adopción de tecnología y conocimientos prácticos, y haciendo de la cooperación científica, técnica, educativa y cultural, complementos fundamentales de la cooperación económica y del desarrollo de la competitividad del país, con la participación activa de la sociedad civil y de instituciones locales.

⁷⁹ *Resumen del Sexto Programa Marco en Investigación y Desarrollo*, Folleto de la Comisión Europea, Edición de Diciembre de 2002.

⁸⁰ Ello hubiera podido promover la transferencia de procesos de subcontratación especializada de terceros países a México que desarrollaran actividades industriales de mayor valor agregado, y la transformación de contenido extraregional en regional, superando con ello la subcontratación internacional restringida al bajo perfil de la industria maquiladora y dejando de comprometer sus posibilidades de integrarse en las cadenas de producción globales. Véase Mónica Gambriell, “La subcontratación internacional: el TLCUEM frente al TLCAN”, en Rosa María Piñón Antillón (coord.), *La Economía Global: márgenes de maniobra para México y América Latina*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM/Delegación de la Comisión Europea en México, 2002, pp. 99-117.

México está obligado a llevar a cabo transformaciones importantes en su planta productiva para aprovechar realmente las ventajas que el entorno le puede proporcionar, para lo cual debe tener también claros los parámetros bajo los cuales articulará sus relaciones comerciales con el exterior, y no enfocarse únicamente en los aranceles.

La política de cooperación empresarial de la Unión Europea, por su parte, debiera dotarse de planes más específicos para México y con un financiamiento mayor, lo cual implica una dosis de solidaridad que pueda materializar el apoyo directo, técnico y comercial a las PYME. De lo contrario, no sólo no logrará sus objetivos, sino que acentuará las tendencias de monopolización de los exportadores mejor preparados, y con ello obstaculizará la integración de una mayor cantidad de PYME locales a la cadena de suministradores, ya que requieren una especialización con la que no cuentan y se ven imposibilitadas de adquirir. La Unión Europea obtendría entonces un dividendo negativo en relación con el modelo de desarrollo que pregona en todo el mundo, pero que no respalda eficazmente fuera de sus fronteras.

Entre las preocupaciones de las PYME mexicanas que requieren atención inmediata para mejorar el clima de negocios, y en la que los agentes nacionales tienen la mayor responsabilidad, cabe destacar la reactivación del mercado interno, el fortalecimiento de las cadenas productivas, el acceso a crédito comercial, la seguridad jurídica, la reducción de tarifas energéticas, y el impulso del desarrollo tecnológico. Se impone, además, una nueva cultura empresarial en la que el uso de la información, las telecomunicaciones y el propósito de internacionalización sean cruciales.

Asimismo, es menester que las PYME se organicen para que estén presentes en la “voz oficial” del sector privado que da a conocer sus preferencias, influyendo en la toma de decisiones políticas que les afectan, e interviniendo en los programas dirigidos sólo a organizaciones empresariales.

La búsqueda de mejores formas de gestionar la sociedad y la economía que las hasta ahora conseguidas es una preocupación de los gobiernos y de las personas, al menos para garantizar que el orden político y social en el que se sustenta el sistema económico basado en el mercado perviva y prospere. Dicha búsqueda y encontrar esas formas, pasa por asegurarse el apoyo político doméstico de la sociedad civil a la liberalización de la

economía global, por lo que no debe ser vista como un fin en sí misma, tal como han hecho muchas autoridades gubernamentales, y por mitigar los peores excesos y desigualdades que ha causado.

El núcleo de las batallas por venir sobre la liberalización es político y no meramente técnico-económico, sobre la distribución del bienestar,⁸¹ gira en torno al orden de prioridad que tendrán en la organización social el poder, la riqueza, la seguridad, la libertad y la justicia, y sobre las opciones que estarán abiertas para los Estados, las empresas y los individuos.⁸²

6.3 Diálogo y concertación en foros bilaterales y multilaterales

Aunque desde los años setenta el Parlamento Europeo y el Parlamento Latinoamericano han venido manteniendo conferencias, no es sino hasta mediados de los años ochenta que se puede hablar de un diálogo político entre la entonces Comunidad Europea y América Latina, teniendo como contraparte al Grupo de Río. En los años noventa y a lo largo de la década actual el diálogo político se ha visto ampliado hacia un plano subregional y con ciertos países también, además del originado con el lanzamiento de la Asociación Estratégica Birregional en 1999, consiguiendo que los distintos niveles gubernamentales se superpongan, y ello sin contar con aquellos encuentros entre sindicatos, ONG y actores subestatales.

Sin embargo, ni el diálogo con los países latinoamericanos en general, ni el que tiene lugar en el nivel subregional, desconoce o ha traspasado hasta la fecha las limitantes de no pertenecer a una región prioritaria para la Unión Europea.

Dicha superposición, aunada a la falta de voluntad política, ha traído consigo la duplicación y/o dispersión en los asuntos a tratar, por no hablar de la retórica en muchos casos, y que no se hayan diseñado propuestas concretas para atacar cierto tipo de problemas, o para trabajar a futuro en asuntos de interés común.

⁸¹ Richard Higgott, *The Political Economy of Globalisation: Can the Past Inform the Present?*, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, University of Warwick, Working Paper, August 2002, en www.csgr.org

⁸² Susan Strange, *States and Markets*, 2nd. Edition, Pinter Publishers, London, 1994, pp. 17, 19.

Partiendo de tal consideración, y en vista de los desarrollos más recientes de las relaciones eurolatinoamericanas, se puede afirmar que dicho diálogo no goza de buena salud en prácticamente ninguno de sus distintos niveles. Eso es preocupante para ambas partes en tanto constriñe sus opciones de conseguir en el plano exterior objetivos particulares.

A la situación señalada no escapa, por supuesto, el diálogo entre la Unión Europea y México que tampoco se ha empeñado lo necesario en fortalecer y sacar mejor partido de su asociación con la Unión Europea.

6.3.1 La renovación del diálogo Unión Europea-América Latina

Entre los objetivos que la Comisión Europea planea llevar adelante para renovar la asociación con América Latina, tiene un lugar el mantener un auténtico diálogo político que refuerce la influencia de ambas regiones en la escena internacional; y el desarrollo de diálogos sectoriales eficaces para reducir de forma duradera las desigualdades y promover el desarrollo sostenible.⁸³

En su Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo también se hace referencia a la mejor adaptación de la ayuda y la cooperación a las necesidades de los países latinoamericanos; y al aumento de la comprensión mutua a través de la educación y la cultura, asuntos que, por supuesto, no escapan al diálogo.

La Comisión se compromete, además, a seguir trabajando en el diálogo sobre los obstáculos a los intercambios comerciales y a las inversiones, y en el diálogo macroeconómico para promover la estabilidad macroeconómica; y a entablar un diálogo birregional sobre la manera de aunar crecimiento económico, empleo y solidaridad.

La Comisión reconoce a finales del 2005 que se impone una reflexión sobre los medios que habrán de utilizarse para mejorar el diálogo político entre ambas regiones con miras a conseguir reforzar su influencia en el mundo, ya que sus papeles reales en la escena internacional no reflejan su peso político y económico como grupos regionales.

⁸³ *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Estrategia para una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina...*

Lo anterior seguramente recogiendo las inquietudes ya mostradas en los últimos años por ambas partes de que los diálogos sectoriales y temáticos son importantes y existen muy pocos, de las potencialidades que tales diálogos tienen para llevar a proyectos concretos de cooperación y con ello a resultados tangibles; así como al hecho de que Europa ya no está en posición de imponer y de seguir manteniendo un enfoque paternalista, ya que ambas partes pueden aprender la una de la otra. En síntesis, refleja que se empieza a asumir que el proceso no basta, y que ya tendrían que haber hecho su aparición los resultados esperados.

Entre dichos resultados sobresale un multilateralismo fortalecido que representa, desde el punto de vista europeo, una inversión a largo plazo en seguridad cuya amplia agenda exige la posesión no sólo de fuerza militar sino también económica, diplomática e industrial. La Unión Europea reconoce también que el ejercer una influencia en ese multilateralismo conlleva un precio, y que hay que asumir obligaciones y deberes.⁸⁴

La Unión Europea está demostrando que está interesada en mantener vivo el diálogo político porque, en un futuro no muy lejano, América Latina puede constituirse en un aliado valioso para ella, y viceversa, en un contexto global en el que puedan conseguir cooperar en temas de interés común.

Por ahora América Latina no tiene la percepción de que Europa sea un aliado natural, más bien puede parecerle que se trata de una construcción artificial, a diferencia de sus relaciones con Estados Unidos en donde hay más contacto de abajo hacia arriba ya que hay más interdependencia, y el caso de México es sobresaliente en este sentido. Pero si América Latina considera que el diálogo político con la Unión Europea le es de utilidad, tendrá que hacer más para fortalecerlo. Hasta ahora, no denota una actividad decisiva dirigida a tal meta y para que se oriente más en beneficio propio, lo cual requiere abandonar el papel pasivo de esa carta con la que juega América Latina, y tomarse aún más en serio sus vínculos con la Unión Europea que, a su vez, no ha logrado posicionarse como socio de confianza en América Latina ya que predomina el escepticismo sobre su distinción cualitativa con Estados Unidos.

⁸⁴ Javier Solana, “Las semillas de una posible ruptura entre Estados Unidos y Europa”, *El País*, 13 de Enero de 2003, en <http://catalunyaeuropa.org>

La propuesta de la Comisión se orienta a la intensificación y a la definición adecuada de los objetivos del diálogo político, es decir, que se identifiquen mejor los temas y se adapten más en función de los interlocutores, y a que haya un diálogo regular a nivel de altos funcionarios. Entre los elementos que enuncia para facilitar los debates se encuentra la selección de un número limitado de temas como la reforma de Naciones Unidas, el mantenimiento de la paz, la prevención de las crisis y las situaciones de crisis en determinados países de la región; la preparación del diálogo formal a nivel de Jefes de Estado o ministerial mediante reuniones específicas sobre temas precisos; la utilización del formato descrito anteriormente también para los encuentros informales y periódicos con algunos países; y la continuación y el reforzamiento del diálogo político existente en el marco de los Acuerdos de Asociación Unión Europea-México y Unión Europea-Chile.

La Comisión le da un lugar al establecimiento de diálogos políticos específicos con determinados países de la región que desempeñan un papel especial, y a la adecuada modulación de sus acciones de cooperación cada vez más ligada al diálogo. Y sobre sus diálogos con otros países y las subregiones en cuestiones de interés común en el ámbito de la cohesión social, se inclina por convertir este tema en prioritario de su política de ayuda y de cooperación al desarrollo en su programación 2007-2013.

La pregunta de cómo reactivar el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina no es un asunto que tenga respuesta fácil, pero puede ser útil partir de ciertas premisas, así como hacer ciertas sugerencias.⁸⁵

Entre las primeras, se pueden citar el hecho de que sigue siendo relevante y precisa de voluntad política para ampliarlo; y de que debe hacerse el doble reconocimiento de que es un proceso que ha cambiado en los últimos años y que requiere reconceptualización con base en tres líneas: desmercosureñizarlo (restarle énfasis a esa directriz),

⁸⁵ Las premisas y sugerencias que se señalan fueron tomadas de la participación de Luis Guillermo Solís, de FLACSO San José, en la *Mesa Redonda: ¿Cómo reactivar el diálogo Unión Europea-América Latina?*, llevada a cabo en la Casa de América, el 10 de marzo de 2006, organizada por el Instituto Complutense de Estudios Internacionales, la Fundación Carolina, la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, y la Casa de América con el patrocinio del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y la Agencia Española de Cooperación Internacional, quien aclaró que las mismas constituyen una síntesis de las discusiones que a puerta cerrada mantuvieron expertos latinoamericanos y europeos los días 9 y 10 de marzo de 2006 en el seminario *¿Para qué sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, organizado por las mismas instituciones que convocaron la Mesa Redonda en cuestión.

descomercializarlo (volver a un enfoque más integral) y desmitificarlo (volver al tema de los intereses compartidos).

Como sugerencias se hace necesario avanzar en una reforma de formato: espaciar Cumbres, enfoque sectorial; la concentración de los temas; la búsqueda de más conexiones entre los temas y los actores; el involucramiento de los empresarios de una manera permanente; y la búsqueda de un esquema más ágil que el que está vigente para que los latinoamericanos estudien en Europa.

La Comunicación no es intensiva en el diagnóstico de los factores que han dañado el diálogo. Uno de esos factores es la complejidad del diálogo interno en la Unión Europea en detrimento de cuestiones exteriores que afecta al diálogo con América Latina que, a su vez, vive cambios políticos, tensiones y desencuentros como consecuencia de los intentos de recomposición hegemónica de Estados Unidos tanto en la zona como a nivel mundial. Además, el diálogo de la Unión Europea con Estados Unidos, más funcional y con varios instrumentos adecuados, como sus relaciones en general, impone límites a las relaciones Unión Europea-América Latina en donde el peso de Estados Unidos se hace sentir de forma heterogénea, lo que implica visiones divergentes respecto de él y por lo tanto falta de posiciones coherentes que tampoco ayudan para que la Unión Europea la considere más confiable y menos ambigua.

Aunque todavía hay voluntad política para ampliar y reforzar el diálogo porque se ve en él un medio para facilitar el conocimiento mutuo, una base de concertación, y el desarrollo de políticas, acuerdos y proyectos conjuntos, siguen existiendo muchas diferencias sobre las acciones que hay que tomar para conseguir todas esas metas. En el abanico de opciones se ubica terminar con la proliferación de instancias y la ausencia de mecanismos intercumbres que, además, deben llegar a ser transparentes; reducir la brecha entre compromisos y recursos; cuidar el nivel de representación europeo para garantizar los interlocutores adecuados y evitar que la parte latinoamericana se sienta menospreciada; e incluso rebajar el concepto de asociación estratégica para no esperar demasiado de ella, ni siquiera en el tono declarativo.

Además de las formas, el problema del contenido de los diálogos continúa siendo crucial. No puede soslayarse el hecho de que la ampliación ha dificultado aún más el diálogo, sobre todo porque han cambiado las prioridades de la Unión Europea, lo que

condiciona los contenidos del diálogo con América Latina en particular. El tema de los valores compartidos es cuestionado porque desde luego no hay convergencias en todo, ni mucho menos cuando se trata de los mecanismos para abordarlos o promoverlos, ya que en el núcleo de las discrepancias está la tutoría de la toma de decisiones.

La centralidad de los valores e intereses de tipo comercial y de inversiones parece condicionar el diálogo político, y éstos son diferentes de subregión a subregión, y de país a país.

Pero esta afirmación también debe matizarse porque a México, el hecho de contar con un Acuerdo de Asociación Económica, Concertación y Cooperación entre la Unión Europea y México, que en su vertiente económica-comercial crea una zona de libre comercio para mercancías y para servicios, no le ha asegurado un diálogo más fluido, si bien el Consejo Conjunto se ha constituido en un foro más avanzado que le ha permitido empezar a experimentar diálogos sectoriales.

6.3.2 Las carencias del diálogo institucionalizado entre México y la Unión Europea

El artículo 3 del Acuerdo Global que rige las relaciones entre la Unión Europea y México señala que las partes acuerdan institucionalizar un diálogo político más intenso basado en el respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales, tal como se enuncian en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El diálogo debe incluir todas las cuestiones bilaterales e internacionales de interés común, y dar lugar a unas consultas más estrechas entre las partes dentro del contexto de las organizaciones internacionales a las que ambas pertenecen. Y ello porque las partes están conscientes de que para intensificar la relación en todos los ámbitos de interés común, se debe institucionalizar el diálogo político tanto a nivel bilateral como en el ámbito internacional.

El Documento Estratégico por País de la Comisión Europea relativo a México para los años 2002-2006, señala que en cuanto al diálogo político entre México y la Unión Europea, debe buscarse en temas sociales de interés mutuo tales como la distribución equitativa de los ingresos, la igualdad de oportunidades, la igualdad de género, la lucha contra todas las formas de pobreza, y los problemas de migración y desarrollo regional.

Ya que el presidente de México había propuesto la meta de reformar el Estado al frente de la agenda política, en apoyo a las políticas gubernamentales y al fortalecimiento de las instituciones democráticas, la Unión Europea consideró que este proceso de reforma debería beneficiarse de un mayor intercambio de experiencias con países extranjeros, de un análisis de diferentes sistemas, del estudio de reformas similares ya instrumentadas en terceros países, y de asistencia técnica. En este contexto, la acción de la Unión para apoyar las intenciones y medidas declaradas del Gobierno debieran ser apropiadas, especialmente ya que el nuevo Acuerdo México-Unión Europea prevé elevar el diálogo político al más alto nivel. Este diálogo tendría que facilitar la preparación e instrumentación progresiva de la cooperación bilateral para acompañar la reforma llevada a cabo por el Estado. El objetivo de consolidar el imperio de la ley y de proveer apoyo institucional enfatiza la voluntad de las dos partes de traducir la importancia central acordada en este tema, en proyectos concretos de cooperación.

En la primera reunión del Comité Conjunto que se celebró el 2 de octubre del 2001, además de haber condenado los ataques terroristas del 11 de septiembre, en cuanto al diálogo político las partes destacaron la visita a Bruselas del entonces presidente electo de México, Vicente Fox, realizada en octubre el 2000, así como los encuentros del Secretario de Relaciones Exteriores de México con la Troika de la Unión Europea en ocasión de la 1ª reunión del Consejo Conjunto México-Unión Europea; y las visitas a México de la Presidenta del Parlamento Europeo, Nicole Fontaine, del Alto Comisionado para la Política Exterior y la Seguridad Común, Javier Solana, y de la Vicepresidenta de la Comisión Europea, Loyola de Palacio.

México y la Unión Europea reafirmaron su voluntad de fortalecer los contactos entre las partes, y coadyuvar de esa forma al fortalecimiento de su intercambio político. Reconocieron, además, la importancia de mantener un diálogo abierto con la sociedad civil mexicana y europea para intercambiar información y puntos de vista sobre la mejor forma de aprovechar las oportunidades que ofrece el Acuerdo Global.

Las delegaciones reiteraron su convicción de que el multilateralismo constituye una vía privilegiada para el tratamiento de los principales temas de la agenda global contemporánea. En ese sentido, recomendaron propiciar encuentros entre los responsables de las áreas multilaterales de la Cancillería mexicana con sus homólogos

de la Unión Europea, a fin de intercambiar información y experiencias sobre sus posiciones en organismos multilaterales en temas como el cambio climático, la defensa de la identidad cultural; el combate al terrorismo y al lavado de dinero, y la pena de muerte.

En la segunda sesión del Consejo Conjunto Unión Europea-México, el 13 de mayo de 2002,⁸⁶ los ministros subrayaron la importancia de reforzar los contactos de alto nivel y de profundizar el diálogo político bilateral. Las delegaciones intercambiaron puntos de vista sobre desarrollos actuales en América Latina, y recibieron con beneplácito los resultados de la Conferencia sobre Financiamiento para el Desarrollo realizada en Monterrey, México.

El 3 de octubre del 2002 se celebró en la ciudad de Puebla, México, la segunda reunión del Comité Conjunto. En el marco del diálogo político, los ministros de México y de la Unión Europea se felicitaron por el fortalecimiento de las relaciones bilaterales y llevaron a cabo un intercambio de puntos de vista sobre los eventos regionales e internacionales recientes. Al analizar la situación en América latina, la parte mexicana se refirió a la visita realizada por el Presidente Vicente Fox a Brasil, Argentina y Chile. La parte europea, a su vez, comentó los últimos avances respecto de la política migratoria de la Unión Europea, derivados de las decisiones adoptadas en el Consejo Europeo de Sevilla. De igual manera, analizaron el tema de los derechos humanos en México, la situación en Irak y, en el ámbito multilateral, el seguimiento de las conferencias internacionales de Monterrey y Johannesburgo, y lo relativo a la Corte Penal Internacional.

Destacaron la importancia del Foro de Diálogo con la Sociedad Civil de noviembre de 2002 para intercambiar información y puntos de vista sobre la mejor forma de aprovechar las oportunidades que ofrece el Acuerdo Global, y que estaría abierto a instituciones y personas del sector académico, empresarios, sindicatos, partidos políticos y organizaciones no-gubernamentales, entre otros.

⁸⁶ La primera sesión del Consejo Conjunto tuvo lugar en febrero de 2001, cuando se instaló, como hemos visto en el capítulo 4.

El 27 de marzo del 2003, se celebró en Atenas la tercera reunión del Consejo Conjunto. En el marco del diálogo político, los Ministros celebraron los avances logrados a la fecha e intercambiaron puntos de vista sobre temas fundamentales de la agenda mundial. La delegación mexicana agradeció a la Unión Europea su apoyo a las iniciativas del gobierno de México para consolidar la democracia y fortalecer las instituciones públicas. Las delegaciones manifestaron su compromiso común con el Sistema de las Naciones Unidas y la vigencia del derecho internacional; la promoción de los derechos humanos; la abolición de la pena de muerte; el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente; y la lucha contra la delincuencia internacional organizada.

Recordaron que el terrorismo constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, y renovaron su compromiso de combatir todas las formas del terrorismo, con pleno respeto de las normas del derecho internacional, los derechos humanos, y el derecho internacional humanitario. También expresaron su firme creencia en el carácter universal de los derechos humanos, poniendo de relieve que éstos constituyen un deber compartido para la comunidad internacional, y se comprometieron a adoptar las medidas necesarias para potenciar su vigencia mundial.

Ambas partes destacaron la importancia de establecer contactos asiduos entre altos funcionarios la Unión Europea y de México, con objeto de intensificar su colaboración y el diálogo político birregional, y recordaron la importancia de la reciente intervención del presidente de México ante el Parlamento Europeo.

Destacaron el éxito del Foro de Diálogo con la Sociedad Civil, que contribuyó a fortalecer este proceso de diálogo por lo que resaltaron la importancia de continuarlo.

El 11 de noviembre de 2003 tuvo lugar la tercera reunión del Comité Conjunto. Las delegaciones abordaron los preparativos de la III Cumbre Unión Europea-América Latina (Guadalajara); el estado que guardaban los proyectos y programas de cooperación, en particular los recientemente aprobados en el campo de desarrollo social en Chiapas (31 millones de euros), y de apoyo a las PYME (24 millones de euros), que serán cofinanciados por ambas partes. Además, renovaron su compromiso para la

ejecución del programa de cooperación en derechos humanos financiado por ambas partes; y se congratularon de la conclusión de las negociaciones relativas al acuerdo sectorial de cooperación en ciencia y tecnología.

Las delegaciones también intercambiaron opiniones sobre los pasos a seguir en las negociaciones en el marco de la OMC; expresaron su decepción por la falta de resultados en la Conferencia Ministerial de la OMC en Cancún, y reiteraron su compromiso con el enfoque multilateral para la política comercial, confirmando su disposición para retomar a la brevedad la Agenda de Desarrollo de Doha.

En la Cuarta Reunión del Comité Conjunto, celebrada el 10 de noviembre del 2004, la parte mexicana realizó algunas apreciaciones sobre el estado actual de la relación, señalando que México observa un desarrollo desequilibrado de las tres vertientes del acuerdo. En este sentido, se manifestó el interés de México por fortalecer los mecanismos y la agenda del diálogo político con la Unión. La parte europea hizo un reconocimiento a México por la organización de la III Cumbre Unión Europea-América Latina y su papel como interlocutor en el diálogo birregional, y coincidió en el interés mexicano por fortalecer el diálogo político a nivel bilateral.

Ambas partes acordaron un mandato para avanzar en una propuesta consensuada para fortalecer el diálogo político a través de consultas informales entre la Misión de México ante la Unión Europea en Bruselas y las autoridades del Consejo. Lo anterior, con el fin de que esa propuesta mutua pudiera ser presentada en la próxima reunión del Consejo Conjunto. Se acordó que, como primer paso para ello, la parte mexicana transmitiera algunas propuestas para análisis de la contraparte europea a través de su representación en Bélgica.

La Corte Penal Internacional, el proceso de negociación de la Convención de la ONU para promover y proteger los Derechos de las Personas con Discapacidad, y el proceso a través del cual demandó ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya a Estados Unidos por la violación al artículo 36 de la Convención de Viena sobre relaciones consulares en los casos de 52 mexicanos condenados a pena de muerte en ese país, fueron algunos de los temas sobre los que intercambiaron puntos de vista.

En cuanto a la reforma de la ONU, la presidencia del Consejo señaló que la Unión Europea estaba comprometida con el fortalecimiento de la Organización y con el desarrollo de un multilateralismo efectivo. Mencionó que los países miembros de la Unión han presentado un documento ante el Panel de Alto Nivel sobre Amenazas, Retos y Cambios establecido por el Secretario General de la ONU, en el cual identifican una serie de retos y amenazas a la seguridad y estabilidad mundial, tales como el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, la difusión de enfermedades como el VIH/SIDA, entre otros. La Unión Europea considera que es indispensable aprovechar el *momentum* creado en favor de la reforma de la ONU, gracias a las iniciativas del Secretario General. Se hizo referencia, además, a la III Cumbre Unión Europea-América Latina, en la que ambas regiones mostraron un amplio consenso en lo que se refiere a su compromiso con el sistema multilateral.

La parte mexicana hizo énfasis en la necesidad de una reforma integral del sistema de Naciones Unidas que fortaleciera la capacidad de la Organización para prevenir y hacer frente a las amenazas comunes y que incluyera, entre otros órganos, a la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y el Consejo Económico y Social. En este sentido, la parte mexicana señaló que el debate de la reforma del Consejo de Seguridad no debe darse por separado del resto de la reforma, por lo que México no ve en qué manera el debate sobre eventuales nuevos miembros del Consejo pueda beneficiar a la reforma en su conjunto. La reforma debería enfocarse, en principio, hacia los alcances y los métodos del Sistema de Naciones Unidas, para después definir los actores del sistema mismo.

La parte mexicana hizo mención al Grupo de Amigos para la Reforma de Naciones Unidas, como una iniciativa planteada para colaborar con el Panel de Alto Nivel establecido por el Secretario General. Se señaló, finalmente, que se esperan las conclusiones del Panel de Alto Nivel para diciembre de 2004, mientras que el Grupo de Amigos esté en posibilidad de presentar resultados alrededor de la 60ª Asamblea General (2005).

En lo que hace al Acuerdo Sectorial de Educación, la parte mexicana destacó que se presentó una propuesta en 2003 durante la visita del Secretario de Educación a Bélgica, de la cual no se había obtenido respuesta. El presidente de la Delegación europea indicó

que el Acuerdo Bilateral se podía lanzar de conformidad con lo establecido en el Acuerdo de Asociación, pero creían que ya existía una actividad importante a través de los programas horizontales, y por el momento no estaban convencidos de impulsar dicho acuerdo. Se podría ver, durante los próximos seis meses, cómo complementar el documento presentado por México y revisarlo posteriormente.

Respecto al Acuerdo de Medio Ambiente, ambas partes coincidieron en señalar que debería retomarse la discusión sobre él, y también considerar acciones relativas al intercambio de tecnología.

Se destacó que la cooperación futura debía ser resultado del diálogo político y de la estrategia de la relación México-Unión Europea, a fin de apoyar el interés mutuo de la relación; y en este sentido, que esperaban no repetir los aspectos negativos, sino retomar las experiencias exitosas de lo avanzado hasta esa fecha.

La cuarta reunión del Consejo Conjunto tuvo lugar el 26 de mayo de 2005. Las partes discutieron sobre las formas de reforzar su diálogo político, y mejorar la coordinación en los foros internacionales. Las delegaciones expresaron su deseo de continuar los esfuerzos para mantener y mejorar el diálogo y la consulta, cuando fuese apropiado, entre México y la Unión Europea en varios cuerpos internacionales y en las conferencias internacionales más importantes.

Las partes discutieron la preparación de la Cumbre de Naciones Unidas de 2005, y enfatizaron la necesidad de una reforma integral de los principales órganos de Naciones Unidas, por ejemplo la Asamblea General, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Seguridad, así como la elevación de rango de la Comisión de Derechos Humanos con vistas a fortalecer y mejorar la representatividad, transparencia y efectividad del Sistema de Naciones Unidas.

Con respecto a la cooperación, y con miras a identificar las formas y vías de un reforzamiento de las relaciones bilaterales como un todo, la Comisión Europea resumió sus ideas para un renovado acercamiento con México que tuviera en cuenta el progreso logrado en el contexto del Acuerdo Global y reconociera los avances de México en las esferas económica y política. El nuevo acercamiento intentaría identificar y adoptar

modalidades de cooperación que se correspondieran mejor al nivel de desarrollo logrado por México.

La futura cooperación entre México y la Unión Europea debería tomar en cuenta diálogos en políticas sectoriales específicas y acuerdos sectoriales específicos previstos en el Acuerdo General. Los diálogos en políticas sectoriales deberían ser llevados a cabo tomando como referencia las modalidades ya adoptadas por la Unión Europea en su diálogo con otros países emergentes de gran relevancia económica y política, pero adaptándolos a las especificidades de la relación México-Unión Europea. Particular atención debería dirigirse al tema de la cohesión social. La Unión Europea intentaría compartir con México su experiencia en el campo y apoyar al país para identificar su propia forma de mejorar su cohesión social interna, y el progreso hacia un mayor desarrollo.

Ambas partes estuvieron de acuerdo en la importancia de definir conjuntamente los nuevos mecanismos para facilitar la administración de su cooperación, por lo que las autoridades de cooperación de ambas partes continuarían conversaciones en la materia e informarán de su progreso en la próxima reunión del Comité Conjunto.

Se mencionó que se había adoptado recientemente un protocolo específico en cooperación aduanera que permitiría una creciente cooperación en el área de verificación de aduanas.

Con miras a las perspectivas financieras del periodo 2007-2013, las partes discutieron los sectores principales de cooperación y las modalidades relacionadas de instrumentación. Las partes expresaron satisfacción por las discusiones en el contexto de la segunda reunión ministerial para Educación Superior entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe llevada a cabo en abril de 2005, y por el Foro entre las sociedades civiles e instituciones gubernamentales de México y la Unión Europea del 28 de febrero al 1 de marzo de 2005, inaugurado por el Presidente y el Secretario de Relaciones Exteriores de México.

Las partes tomaron nota de las diversas propuestas vertidas durante dicho Foro, en particular aquellas sobre las posibilidades de institucionalizar el diálogo con la sociedad

civil, por lo que confiaron al próximo Comité Conjunto identificar la metodología y el formato más apropiados para tal institucionalización.

En la Quinta Reunión del Comité Conjunto que tuvo lugar el 27 de octubre de 2005, las delegaciones intercambiaron ideas a fin de fortalecer el diálogo político bilateral; así como para dar seguimiento a la Cumbre de las Naciones Unidas, y a los preparativos para la Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea en Viena.

Las cuestiones de cooperación ocuparon un lugar importante en la reunión. Las partes conversaron acerca de los sistemas de manejo de proyectos y procedimientos para la cooperación México-Unión Europea en general. Se evaluó el desempeño de los diversos instrumentos en el contexto de las normas y reglamentos de la Unión Europea, así como del marco jurídico y administrativo de México. Se analizaron diferentes opciones operativas, administrativas y normativas a fin de mejorar la situación vigente.

En seguimiento a las deliberaciones del Consejo Conjunto México-Unión Europea de mayo de 2005, se abordaron ulteriormente los sectores prioritarios para el siguiente período programático, 2007-2013, según fueron presentados en la Nota Conceptual por País: cohesión social y apoyo a otros diálogos sobre políticas sectoriales; economía y competitividad; y educación y cultura. El intercambio presentó insumos para la conclusión del Documento Estratégico de País 2007-2013. Las partes intercambiaron opiniones sobre la posibilidad de intensificar y fortalecer la cooperación en el área cultural en general, y en el tema de industrias culturales en particular. Ambas partes estuvieron de acuerdo en la importancia de definir conjuntamente los nuevos mecanismos para facilitar la administración de su cooperación, por lo que las autoridades de cooperación de ambas partes continuarían conversaciones.

En referencia al objetivo de la institucionalización del Diálogo con la Sociedad Civil, apoyado también en el marco de la cuarta reunión del Consejo Conjunto, las partes decidieron identificar conjuntamente, en los meses siguientes, las modalidades apropiadas que permitieran a la sociedad civil desempeñar un papel consultivo.

En la perspectiva de impulsar el desarrollo nacional con la cooperación científica y tecnológica, fundamentalmente, debe rescatarse un diálogo político que le asigne a

México el rango de interlocutor de primera línea, así como el papel de socio de confianza y de relieve en el escenario internacional que supone pero que se ha relajado, con objeto de conseguir beneficiarse de instrumentos de cooperación más avanzados que permitan constituir la base de una relación renovada.

Por supuesto debe evitarse, como ocurrió en la planeación todavía en vigor, que México no sea consultado para elaborar las propuestas de cooperación futuras, ya que su participación quedó restringida a una negociación final sobre los temas prioritarios de acción al firmar el Memorándum de Entendimiento que institucionaliza los programas. La importancia de que México consolide una participación más profunda, tanto a nivel gubernamental como de la sociedad civil, en el diseño de los subsecuentes programas de cooperación es una condición mínima para que la cooperación entre la Unión Europea y México sea un instrumento para que el Acuerdo que rige sus relaciones rinda mejores frutos. Pero reactivar el diálogo político y alimentar los contenidos del mismo incidiendo más activamente en la definición de proyectos de cooperación estratégicos es sólo una parte de la ecuación, México deberá generar también una política nacional de ciencia y tecnología con objetivos claros y precisos en la que tenga cabida una estrategia de cooperación internacional que se pretenda optimizar al máximo.⁸⁷

Habría que discutir hasta qué punto se puede promover la democracia en un país latinoamericano, ya que no hay criterios comunes para todos, debería ser por país. El que un tema sea polémico no significa que no sea importante. Y en el caso de México es un tema decisivo, pero se debe discutir hasta dónde deben llegar las funciones de la Unión Europea, porque México está atravesando por un proceso complejo de consolidación, y hay muchos actores que pueden intervenir. Y lo que se juega en ello, además de los cambios en política exterior, política energética, y reforma fiscal, no es poco.

No puede pasarse por alto que aunque la brecha entre retórica y práctica parece estar reduciéndose, “el interés europeo en los procesos de democratización de América Latina es bastante reciente, y ha sido llevado con pragmatismo y sin perder de vista otros

⁸⁷ Gabriela Díaz Prieto, *op. cit.*, pp. 111, 114, 130-132.

intereses europeos más tradicionales en la región, como la promoción del comercio, las inversiones y la venta de armas”.⁸⁸

6.4 La contribución de los vínculos transregionales México-Unión Europea a la gobernanza global

México es un país que no tiene una geopolítica global ni ha formado parte de alianzas estratégicas en lo que va de su historia contemporánea. Desarrolló principios de política exterior tales como no intervención y resolución pacífica de controversias, sosteniendo que el derecho internacional debía ser superior en jerarquía sobre las soluciones militares.

Aunque la defensa de los principios de política exterior le dio a la diplomacia mexicana gran prestigio durante algunas décadas del siglo pasado, y sin duda es una buena base, los retos que enfrenta el país le plantean una contradicción: continuar con los principios de política exterior o cambiar la forma de participación de México en el mundo tanto en asuntos económicos como en diplomacia y seguridad para resolver de forma pragmática problemas concretos.

Las nuevas condiciones geopolíticas y de seguridad internacionales ponen en un conflicto al gobierno mexicano que enfrenta una fricción permanente entre aislacionismo nacionalista e internacionalización; política interna y política externa; principios e intereses; intereses económicos e intereses políticos. Dicha fricción obliga a desarrollar un pensamiento estratégico constante al que algunos le demandan un nuevo dinamismo del país como un elemento de la más alta prioridad.

México ha dado prioridad al derecho internacional como principal instrumento de acción internacional, sobre todo en foros como la ONU, y en menor medida la OEA en donde participa sosteniendo los principios clásicos de la teoría de la soberanía de los Estados.

México posee una doctrina de defensa no compatible con las tendencias globales, y sostiene que el derecho internacional y las instituciones multilaterales son los elementos

⁸⁸ Alberto Van Klaveren, “La globalización política y América Latina: ¿hacia una nueva soberanía?”, en Joseph S. Tulchin y Ralph H. Espach, *América Latina en el Nuevo Sistema Internacional...*, p. 184.

para participar en el sistema internacional de seguridad. El aspecto positivo es que México no tiene enemigos externos y goza de buenas relaciones con sus vecinos.

Un tema central de la agenda internacional de hoy en día es el de la seguridad internacional en sus diversas dimensiones: desarme, combate al tráfico ilícito de armas, prevención de conflictos y operaciones de mantenimiento de la paz. México, históricamente, ha participado de manera relevante en el debate y los esfuerzos que la ONU ha llevado a cabo en varias de estas áreas para transformar el régimen de seguridad colectiva, en particular en el desarme y la prevención de conflictos.⁸⁹

La eventual participación de México en las operaciones de mantenimiento de la paz, que tienen un papel importante en la respuesta que la comunidad internacional ha encontrado para las nuevas amenazas a la paz mundial, es un tema sobre el que no se ha logrado consenso en el país.

La mayor reticencia en los círculos militares de México es la desconfianza que los militares mexicanos tienen del criterio con el cual la diplomacia mexicana los ofrecería al Consejo de Seguridad de la ONU, por no hablar de la amplia gama de malas decisiones tomadas por ese Consejo cuando ha organizado operaciones de paz en el pasado. Los estados se reservan el derecho de participar en cada operación individual y conocen de antemano la mayor parte de las condiciones a las que estaría sujeta su presencia. Esto indicaría la necesidad de generar una cultura y una práctica de colaboración operativa entre civiles y militares que no existe en México, salvo en casos de atención por desastres naturales. La sola necesidad de madurar la interacción práctica entre militares y civiles ya representaría una ganancia neta producto de la participación mexicana en operaciones de paz.⁹⁰

La parte más reconocida de las misiones mexicanas es la de rescate de la población civil ante catástrofes naturales de gran magnitud como terremotos y huracanes. Esta es la única misión militar que se ha “exportado”, a Centroamérica, Colombia, Venezuela y

⁸⁹ Martha Bárcena Coqui, “La evolución del sistema de seguridad colectiva de la ONU”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 65, Noviembre 2001-Febrero 2002, p. 81.

⁹⁰ Oscar Rocha, “México ante el nuevo paradigma de las relaciones internacionales: la seguridad” en Rafael Fernández de Castro (coord.), *México en el mundo. En la Frontera del Imperio*, Ariel, México, 2003, pp. 290-291.

otros países latinoamericanos, en modalidad bilateral, y más recientemente incluso a Estados Unidos.

La participación de México en operaciones de mantenimiento de la paz implicaría una asunción de mayores responsabilidades en el sistema internacional ya que la transformación profunda del carácter de los conflictos que en la actualidad son, en su mayoría internos y no interestatales, afectan directamente a la población civil, y para su solución se requieren medidas mas allá de las militares.

Si la seguridad nacional de México seguirá respondiendo a parámetros internos, o los elementos externos y geopolíticos tendrán una influencia determinante en su actuación en el sistema internacional de seguridad, es una pregunta todavía abierta. La asunción de la responsabilidad de una participación externa mucho más activa, constante y, en especial, efectiva, no es una realidad.

México aún tiene una política exterior y de defensa y seguridad nacional aislada, nacionalista, y no tiene participación activa en el sistema internacional de seguridad, si bien al nivel de América del Norte empieza a haber un cambio. El Presidente, el creciente peso del Poder Legislativo, la opinión pública y la academia, producto de la democratización del país, serán los encargados de resolver la contradicción entre los principios de la política exterior mexicana y el cambio en la forma de participación en la política mundial. Un factor a tener presente si decide comenzar a tener un papel en el sistema de seguridad internacional es la relación con Estados Unidos, que está dependiendo mucho de la colaboración que ofrecen sus dos vecinos y que se da de forma cotidiana.

México ha buscado en diferentes momentos históricos tener un papel protagónico en el escenario internacional sea a nivel regional, sea a nivel global, si bien para México es difícil definir el contexto regional, puesto que el país se ubica precisamente entre América del Norte y Centroamérica-América Latina. La definición de lo regional para México, hasta antes de la Guerra Fría fue el entorno latinoamericano y, a partir de los años noventa, su entorno viró hacia América del Norte. Es decir, las vinculaciones de México con el mundo sufrieron un cambio fundamental, propiciadas por el lugar preponderante que juega Estados Unidos en la estrategia económica de México, que no

sólo cambia de ámbito regional y reconoce sus lazos de interdependencia con Estados Unidos, sino que realiza un esfuerzo importante por crear un andamiaje institucional más sofisticado para manejar la relación con Washington.⁹¹

Durante la guerra fría se enfatizaba la diferencia y no la cercanía con el vecino, pero después de la crisis del modelo económico de sustitución de importaciones, la ecuación se invirtió: “Al replantearse su posicionamiento global, el Estado mexicano optó por mirar al norte y ensayar a su manera la fórmula que los británicos ya habían explorado: asociarse manifiesta y públicamente con Estados Unidos para ganar un espacio mayor en la competencia internacional.... México se mostraba al mundo como un mercado próspero, un destino de inversión atractivo y un país moderno, que aspiraba incluso a insertarse en un plazo no lejano en el eje norte-norte”.⁹²

Pero ganar mayor influencia en el escenario internacional a través de ostentar una cercanía con la potencia hegemónica, no es automático y debe estar respaldada por bases materiales y sociales, es decir, por la capacidad de aportar beneficios altamente apreciados por Estados Unidos, y por otros, que no estarían disponibles en ausencia de la asociación tácita o explícita entre las partes. Hasta ahora, la moneda de cambio suficientemente atractiva que ha ofrecido México a Estados Unidos es la seguridad, pero la misma no ha sido considerada relevante por otros países o grupos de países.⁹³

México ha seguido una política multilateral ambivalente. El gobierno toma parte de forma activa en negociaciones multilaterales de temas económicos (comercio y finanzas) y de seguridad entendida de modo tradicional, sin dejar de mantener un

⁹¹ Rafael Fernández de Castro, “Una relación especialmente intensa: México-Estados Unidos en la Posguerra Fría”, en Rafael Fernández de Castro, Laurence Whitehead y Natalia Saltalamacchia (coords.), *¿Somos especiales? Las relaciones de México y Gran Bretaña con Estados Unidos. Una visión comparada*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura/ITAM/Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales/Centro de Estudios de México/Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, pp. 168-169, 171.

⁹² “Conclusiones”, en Rafael Fernández de Castro, Laurence Whitehead y Natalia Saltalamacchia, *op. cit.*, pp. 273-274.

⁹³ Sorpong Peou sostiene la tesis de que la construcción de comunidades de seguridad es un proyecto que puede ayudar a Naciones Unidas a promover la gobernanza global, por lo que las comunidades de seguridad deben ser tratadas como parte de esa gobernanza. La de América del Norte, en la que incluye a México, cumple con creces los cuatro requisitos que dicho autor define para conformar comunidades de seguridad estables, exitosas: experiencia en gestión y solución de conflictos; tamaño pequeño de membresía; valores y desempeño democrático; y liderazgo político. Véase Sorpong Peou, “Security-community building for better global governance”, en Volker Rittberger (ed.), *Global Governance and the United Nations System*, United Nations University Press, Tokio/New York/Paris, 2001, pp. 88-126. Siguiendo esta perspectiva, México podría estar haciendo una contribución mal apreciada fuera de la región de América del Norte.

enfoque a la defensiva, de perfil bajo, en los procesos negociadores que aspiran a institucionalizar nuevas formas de cooperación en materia de seguridad, como las operaciones de mantenimiento de la paz, la extensión de la democracia y las intervenciones humanitarias. El compromiso de México con el multilateralismo se ha caracterizado así, más por un ángulo legalista que por una postura política combativa. México prefiere algunas instituciones por encima de otras, lo que ha conducido a un compromiso desigual o selectivo para reforzar las instituciones multilaterales y el multilateralismo; y en los temas de seguridad ha actuado con reticencias.⁹⁴

Y aunque es recomendable que México no siga manteniendo una postura tan extrema de desvinculación real de los retos de la seguridad y la política internacionales que pueda dejarlo aislado, los desafíos a superarse para que deje de hacerlo son muchos.

México necesita entender el valor que ha adquirido la seguridad en el nuevo orden mundial y, consecuentemente, debe adoptar una postura clara, explícita, que guíe su política exterior y que esté adecuadamente coordinada y consensuada con las estructuras del estado mexicano encargadas de instrumentarla.⁹⁵ También se requerirá que la nación en su conjunto se sienta participe del proceso y entienda las razones por las cuales se le pide su apoyo y respaldo. El liderazgo político del Ejecutivo y del Legislativo, así como la madurez y profesionalismo de los medios de comunicación, serán indispensables para desarrollar una comprensión cotidiana de lo que sucede alrededor del mundo y para que la relativa seguridad de que goza México se convierta en un apoyo para propiciar un clima de seguridad internacional más equitativo, en el cual tengan amplia cabida los derechos humanos, el combate a la pobreza, y muchas otras causas estructurales de la inseguridad.⁹⁶

México no ha desplegado un tipo de activismo internacional fuerte, acorde a su creciente integración en la economía internacional. El internacionalismo y el multilateralismo de México han sido erráticos y ambivalentes. México no ha hecho una evolución completa desde una postura tradicional, multilateral y legalista hacia una

⁹⁴ Guadalupe González, “Estrategias de política exterior en un mundo globalizado: el caso de México”, en Joseph S. Tulchin y Ralph H. Espach, *América Latina en el Nuevo Sistema Internacional...*, pp. 248-250.

⁹⁵ La coordinación de las distintas subáreas que componen la política exterior mientras se incorporan en su proceso de elaboración nuevas instituciones es aún una asignatura pendiente.

⁹⁶ Oscar Rocha, *op. cit.*, pp. 291-292.

política más selectiva, segmentada y pragmática de compromiso multilateral, con más responsabilidades en el escenario multilateral internacional, incluidas en el ámbito de la seguridad.⁹⁷

Partiendo de lo anterior, difícilmente los vínculos de México con la Unión Europea pueden contribuir a la gobernanza global, ya que el papel de México en ella se encuentra limitado, por él mismo y porque la Unión Europea no considera valiosa la contribución a la seguridad que México hace en América del Norte.

La tentación de que la Unión Europea busque una contraparte en América Latina que tenga intención de ejercer alguna influencia en la gobernanza global antes que coadyuvar a despertarla y afianzarla en México a través del diálogo político y la cooperación, parece estar acechando en lo que se refiere a sus relaciones con Brasil.

No se vislumbran perspectivas halagüeñas para México en este sentido, ya que la Comisión Europea dirigió al Consejo y al Parlamento Europeo una comunicación con objeto de superar el desfase de más de una década en la estrategia de la Unión hacia América Latina,⁹⁸ y en una sección sobre la importancia y el papel de los grandes países de la región, señala a Brasil como un polo económico y político mundial en tanto que de México sólo se menciona que se seguirá trabajando para aprovechar las posibilidades que ofrece el Acuerdo Global.

Ello no se corresponde con los resultados de la cuarta reunión del Consejo Conjunto México-Unión Europea que tuvo lugar en mayo de 2005. En esa ocasión las delegaciones enfatizaron la importancia de los vínculos entre la Unión Europea y México en términos de historia, economía, cultura y valores compartidos. Los ministros reconocieron la importancia de México en América Latina y su tarea esencial en el contexto regional e internacional.

Con respecto a la cooperación y con miras a identificar las formas y vías de un reforzamiento de las relaciones bilaterales como un todo, la Comisión Europea resumió

⁹⁷ Guadalupe González, *op. cit.*, pp. 218-219.

⁹⁸ *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Estrategia para una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina...*

sus ideas para un renovado acercamiento para México que tuviera en cuenta el progreso logrado en el contexto del Acuerdo Global y reconociera los avances de México en las esferas económica y política. El nuevo acercamiento intentaría entonces identificar y adoptar modalidades de cooperación que se correspondieran mejor al nivel de desarrollo logrado por México y al papel internacional que el país juega, e intentaría tomar también en cuenta el potencial de México de creciente relevancia en la escena global.

Por su parte, Brasil ha estado buscando hacerse tanto un intermediario obligado de los debates en los que se enfrentan las pequeñas economías en desarrollo con los grandes países industrializados, como el principal interlocutor de Estados Unidos en América Latina. Desde principios de los años noventa, el propósito principal de la política exterior brasileña es dar al país la categoría de un actor mayor, tanto en las negociaciones hemisféricas como en los procesos de integración en curso. Desde mediados de los años noventa, Brasil pretende poner al Mercosur directamente al servicio de los objetivos estratégicos y geopolíticos de su política exterior,⁹⁹ ahora enmarcados en la Comunidad Sudamericana de Naciones.

No obstante, los lazos tendidos por Brasil en América del Sur no han llegado a disipar los temores de los países de la Comunidad Andina, ni las rivalidades por el liderazgo en esa zona. Al mismo tiempo, no puede perderse de vista que Brasil tampoco puede ofrecer otra cosa a cambio de su hegemonía –que incluso se puede caracterizar de egoísta en extremo, o no constructiva o cooperativa- que un acceso a su mercado, limitado y hasta ahora sujeto a frecuentes crisis de crecimiento producto de su vulnerabilidad a los embates externos y a las presiones derivadas de sus propios problemas estructurales.

No obstante, aún está por verse el tipo de lazos que la Unión Europea desarrollará para Brasil, que hasta ahora, a diferencia de México, no cuentan con diálogo institucionalizado a nivel bilateral. Aún está por verse si la Unión Europea condicionará sus relaciones a un tipo de liderazgo más cooperativo, o bien si será cómplice del tipo de liderazgo que hasta ahora ha impulsado, uno en el que no pretende asumir costes en

⁹⁹ Christian Deblock y Sylvain F. Turcotte, “Estados Unidos, Brasil y las negociaciones hemisféricas: el ALCA en modalidad bilateral”, *Foro Internacional*, Vol. XLV, No. 1, Enero-Marzo de 2005, pp. 23-24, 26.

términos de supranacionalidad ni corregir asimetrías. Brasil, por su parte, tampoco prioriza la cooperación con la Unión Europea.

Y también está por verse si México podrá contribuir para ejercer una influencia que conduzca a Estados Unidos a retomar su papel de estabilizador del sistema internacional en contra de ese rol transformador que parece preferir. Las reservas de México frente a la política global de Estados Unidos y los problemas que enfrente la naciente alianza trinacional en América del Norte se erigen como elementos que distorsionarán la calidad de largo plazo de las relaciones de México con Estados Unidos, y que serán difíciles de obviar si México pretende asumir un papel más constructivo en el escenario internacional.

CONCLUSIONES

El resurgimiento y la redefinición del regionalismo se encuentran entre las tendencias en los estudios internacionales de hoy en día. No obstante, ninguno de los paradigmas dominantes ni las recientes teorías que pretenden ser una alternativa a ellos constituyen, en solitario, una base satisfactoria sobre la cual puedan responderse todas las preguntas que plantea el regionalismo contemporáneo ni la proliferación de los variados ejemplos que lo conforman, entre los que se encuentra el que tiene lugar en América del Norte.

Las particularidades del regionalismo norteamericano

El Nuevo Regionalismo permite que el Estado establezca reglas que gobiernen algunos aspectos del mercado. Las medidas hacia la integración regional deben orientarse hacia un balance entre Estados y mercados. El TLCAN, hito en el regionalismo en América del Norte, tiene que ver con el libre comercio y la inversión, pero también con temas no comerciales, y es una combinación de mercados y Estados. Las excepciones en ciertos sectores lo demuestra, al igual que sus regulaciones en asuntos medioambientales y laborales.

La interdependencia en América del Norte le ha dado al regionalismo un gran impulso, mismo que ha conducido a una acumulación de esfuerzos regionales que complementan a los nacionales, y no es poco. El regionalismo le ha permitido a América del Norte tomar lo que quiere de la globalización, pero también practicar su propia variante de relaciones entre Estado y mercado, dando, cuando se ha requerido, refugio en una familiar y más manejable relación entre vecinos. América del Norte está desarrollando una interdependencia regionalizada que da cimientos estructurales a la tarea de recrear a la región, donde hay lugar para instituciones políticas o al menos para reglas de cooperación. Por supuesto, no significa el fin del conflicto ya que algunas veces es difícil mantener la cooperación.

Las pautas del regionalismo en América del Norte se manifiestan en dos direcciones: adoptando políticas de liberalización para la región sin abandonar el Estado enteramente, y manteniendo al regionalismo bajo el pulgar de las prerrogativas

nacionales. Los principios del libre comercio y mercados están en el núcleo del regionalismo, pero no siempre sirven como su plano de guía. La regulación estatal coexiste con la tendencia en América del Norte de convertirla en más abierta de lo que alguna vez lo fue. Esta ambivalencia ayuda a explicar el estilo regionalista norteamericano. El camino al regionalismo en América del Norte es más libre de barreras y obstáculos de lo que ha sido nunca, pero los Estados juegan un papel en el intercambio económico norteamericano, y limitando a los jugadores externos en una economía regional más liberal.

Como el TLCAN es también un tratado para la liberalización de las inversiones en la región, los tres gobiernos tuvieron que definir bajo qué términos tendrían acceso al mercado regional los inversionistas de países no norteamericanos en los diversos sectores.

América del Norte es más que una simple hegemonía unipolar, la interdependencia asimétrica ha forjado una manera más compleja de interrelaciones. Las diferencias crudas de poder solas no determinan exactamente cómo se están haciendo las cosas todo el tiempo en América del Norte. Una asociación entre Estados desiguales mutuamente dependientes les da a los tres alguna voz, si bien presenta un brazo débil: Canadá y México no han establecido todavía lazos tan fuertes entre ellos.

La hegemonía estadounidense no significa que el paternalismo, el unilateralismo, y la dominación sean estrategias para la gestión regional, sino una exorbitante influencia del Estado hegemónico sobre cómo se hacen las cosas. Dados esos factores, la asociación es limitada y hacen que la región sea única.

Es cierto que los miembros de América del Norte no han hecho del regionalismo el epítome de su política exterior, ni en el ámbito económico ni en ningún otro. En América del Norte el regionalismo no está por encima de los contextos nacional y global. Estados Unidos puede ser regional sin sacrificar el otro frente, pero sus otros dos socios probablemente no. Si algún día se privilegiará el regionalismo en América del Norte más que las economías políticas nacional y global aún no se sabe, y por qué se llegaría a esa situación tampoco.

Los factores regionales y globales convergen para reforzarse y para dar cabida a una posibilidad diferenciada para que América del Norte se convierta en una región más integrada. No se trata de predestinación, pero Canadá, México y Estados Unidos se han ido dando cuenta de cómo se pueden beneficiar o dañar mutuamente. Al vivir en una vecindad regional de considerable diversidad pero también de tendencias e intereses convergentes, los gobernantes y la población de la región tienen poderosas razones para encontrar formas de lograr una región más homogénea y coherente, y tienen que dar pasos deliberados para ello. La suerte de la región descansa tanto en la región como fuera ella.

Para Estados Unidos, tanto Canadá como México son socios comerciales relativamente más cordiales que Japón o la Unión Europea, y están destinados a una mayor convivencia entre ellos que con cualquier otra parte del mundo. Esa realidad no debe negarse, aunque México ha pretendido hacerlo en el pasado reciente, pese a que una elevada proporción de su comercio e inversiones se encuentran concentradas en América del Norte, y a que los lazos sociales establecidos entre sus sociedades se han reforzado.

Las características esenciales de las relaciones norteamericanas convierten a la asociación en deseable y difícil. El cómo aborden tales relaciones es esencial. Los retos y temas que enfrenta América del Norte ponen a prueba la idea de que los vecinos pueden ser socios, ya que tienen que alcanzar soluciones ó hacer progresos en los problemas regionales. Lo que hacen y hagan juntos en el futuro México, Estados Unidos y Canadá es lo que definirá la complejidad y la dinámica de América del Norte. Hasta ahora las altas expectativas han establecido los estándares de éxito del regionalismo en América del Norte.

La trascendencia política del TLCAN

A pesar de que se ha constatado que el modelo del TLCAN no basta para que México consiga mejorar su posición competitiva a nivel regional e internacional, ya que no ha dado paso a un crecimiento sostenido ni a términos de negociación más sólidos a nivel

global, el TLCAN y la integración regional han transformado a América del Norte en su conjunto.

El espectro de ámbitos afectados por la operación del Tratado es más amplio que el que recoge la letra del instrumento, e incluye elementos económicos, comerciales, financieros, políticos, y sociales que son también institucionales, por lo que se hace necesaria no sólo una evaluación que trascienda la superficialidad y los mitos que lo han rodeado desde su negociación, incluida la tendencia a responsabilizar al Tratado de asuntos que no originó ni sobre los cuales ha tenido una incidencia decisiva, sino también una sobre la evolución del Tratado. Lo anterior, si no para alcanzar los estadios de unión aduanera o monetaria, sí para establecer ciertas regulaciones sobre dichos ámbitos, así como para dar cobijo a la institucionalidad resultante de la cooperación.

Es previsible que los tres países se vean llevados a cooperar cada vez más estrechamente, lo cual, de hecho, ya ha aportado una dimensión diferente al TLCAN, un Tratado que abrió el camino a la institucionalización de una relación trilateral hasta entonces inexistente entre México, Estados Unidos y Canadá.

Es absolutamente irracional, sobre todo para México que tiene una percepción contradictoria del TLCAN en la que a veces se le cuestiona y a veces se le reivindica, posponer un debate profundo acerca de su importancia y su impacto sobre los que, aunque no haya consenso, ya no se puede dudar. Se hace imprescindible una reflexión y una discusión que dé cuenta de los profundos cambios en los que estamos inmersos y del limitado papel del mercado para responder a los retos que plantea dicho impacto. Los beneficios del libre comercio no se miden por balanzas comerciales anuales sino por cambios económicos más vastos –con sus consecuencias- que se desenvuelven durante periodos de tiempo más largos.

El TLCAN es único entre los tratados de libre comercio, ha presentado oportunidades y retos de lazos más estrechos. El TLCAN ha fomentado reformas estructurales en las tres economías, pero le han faltado mecanismos para el proceso de ajuste en cada gobierno, siendo el del caso mexicano el más severo. Los programas de ajuste han sido generalmente limitados y mal financiados. En Estados Unidos y Canadá existen políticas de ajuste y programas de compensación inadecuados; pero en México, de los

segundos nada, y en cuanto a las primeras (restricciones al gasto social) más que resolver problemas los han agravado.

Este Tratado representa para México el instrumento por el que operan más de tres cuartas partes de su comercio internacional, y para Estados Unidos, aunque sólo represente alrededor del 5% de su comercio internacional, ha sido un instrumento que no sólo ha constituido un logro significativo a nivel de su política comercial, sino también en otros aspectos de alcance político regional y global.

Para Estados Unidos, el comercio y la economía no fueron nunca los temas principales en la negociación del TLCAN; la meta estadounidense fue siempre política y estratégica, y esto es especialmente válido con respecto a México.

Aunque la suscripción del TLCAN también tenía un cierto potencial de expansión comercial y de inversión, el objetivo principal de Estados Unidos hacia México fue de asegurar el máximo de estabilidad, por lo que los efectos del TLCAN en la capacidad de México para resolver sus problemas internos, de naturaleza económica y social primordialmente, eran y siguen siendo asuntos de gran relevancia para reforzar su propia seguridad.

El TLCAN se encuentra dentro de una estrategia global, regional y nacional que Estados Unidos ha desplegado para consolidarse internamente e influir en el ámbito internacional. El TLCAN ha sido funcional y adecuado para relanzar la consolidación económica estadounidense, pero también la de orden político. El TLCAN amplió el abanico de sus posibilidades como líder de la economía global, al contribuir a elevar su productividad para mantenerse entre las naciones más competitivas e innovadoras del mundo, lo cual ha tenido consecuencias políticas en el escenario internacional.

El TLCAN se ha ganado su sitio como un regionalismo de ventajas económicas y políticas de largo plazo y alcance, a diferencia de otros acuerdos comerciales, bilaterales, y regionales, que Estados Unidos está apoyando recientemente, y que en sus círculos gubernamentales y académicos se aconseja abandonar a favor de un compromiso con el sistema de comercio global simbolizado por la OMC.

La emergencia del proyecto regionalista en América del Norte ha sido el desarrollo individual más significativo en darle forma al debate en regionalismo. El TLCAN representó, sin duda, un viraje con respecto a la fuerte oposición de Estados Unidos en relación con el regionalismo económico.

El TLCAN se identifica como un símbolo de la formalización de la integración de América del Norte consolidada a través de la regionalización por la vía de la liberalización comercial. A pesar de su carácter eminentemente político, las declaraciones gubernamentales se abocaron a destacar al TLCAN como un instrumento sólo económico, nada más alejado de la realidad. Incluso desde antes de su aprobación no se podía descartar la eventualidad de que los gobiernos involucrados en el TLCAN pudieran en el futuro discutir una forma más avanzada de integración, como ha ocurrido.

El TLCAN ha formado parte de una política en Estados Unidos que está por encima de la lucha entre liberales y conservadores, que sirvió y sigue sirviendo a los intereses de ese país, que ha sido el más beneficiado sin haber tenido la responsabilidad política de velar por el bienestar social de la región.

La interdependencia económica regional entre México, Estados Unidos y Canadá ha crecido enormemente en la década de los noventa. Para los tres significó un cambio fundamental en sus relaciones bilaterales y trilateral, y una transformación de su política comercial. Para México, la firma del Tratado ha constituido la decisión política más importante en décadas; para Estados Unidos, una decisión de posguerra fría trascendental a nivel global y en cuanto a su trato con México; y para Canadá, un mecanismo que proporcionaría certidumbre en su relación comercial con Estados Unidos y que potenciaría su trato con México. Pero también para otros países y grupos de países del mundo ha significado varias cosas, temores, oportunidades, e incentivos en diversos rubros.

El Tratado incluía aspectos que en los convenios multilaterales no existían aún, y que sirvieron de ejemplo para posteriores acuerdos bilaterales y regionales. En este sentido, el TLCAN introdujo novedades importantes para otros procesos de integración, incluidas las consideraciones laborales y medioambientales.

Por lo menos en dos aspectos el TLCAN difiere de otros acuerdos regionales de comercio: la magnitud de la asimetría estructural entre los miembros en términos del tamaño de sus economías e ingreso *per cápita*, y la naturaleza obligatoria de los mecanismos de solución de controversias. Por primera vez se obliga a un país desarrollado a regirse por decisiones de paneles internacionales que aplican las mismas reglas a todos los países miembros del TLCAN. Si bien la imparcialidad de las normas e instancias de resolución de conflictos en el TLCAN no excluye el intento de ejercer presiones por parte de una potencia, sí que limita su discrecionalidad.

Los esfuerzos integracionistas de América del Norte merecen al menos un poco de reconocimiento, entre otras cosas, porque estamos presenciando en la región, quizá por primera vez, como los intereses locales interactúan bajo condiciones de reglas supranacionales con preeminencia gracias a los mecanismos de solución de controversias del TLCAN. Tales mecanismos no son perfectos, por supuesto, pero están ahí. Aunque la práctica persistente de Estados Unidos de inconformarse con las decisiones y objetarlas es indicativo de que existe una tendencia a demostrar su preponderancia, y a no exaltar de manera persistente la causa supranacional frente a las exigencias nacionales, dicha causa no es inexistente.

El TLCAN fue un paso formidable de la política exterior y económica de México, y un parteaguas en la manera en que México se relacionaba con Estados Unidos.

Hasta finales de los años veinte del siglo pasado, Estados Unidos representaba la mayor amenaza externa para México que no ha conocido otra cosa que la asimetría. Mientras tanto, la relación económica entre México y Estados Unidos se profundizó e intensificó y la dirección de su inversión en el país no sólo era hacia la industria extractiva (minerales y petróleo fundamentalmente), sino también hacia la industria manufacturera. Lo anterior tuvo consecuencias importantes, una de ellas darle a México un seguro en contra de una intervención militar estadounidense. La tendencia de México a insertarse en la economía estadounidense, iniciada desde las postrimerías del siglo XIX, se reafirmó desde la década de los cuarenta del siglo XX. En años recientes, la integración económica entre México y Estados Unidos ha continuado, pero sólo con el

TLCAN el gobierno mexicano demostró que favorecía una integración oficial y controlada.

El TLCAN ofreció a México un camino para garantizar el acceso al mercado estadounidense (incluyendo al de capitales) y para defenderse en contra de los caprichos en la toma de decisiones estadounidense, que visto en retrospectiva es un argumento que tiene aún más sentido. Y aunque Carlos Salinas de Gortari (el presidente de México que se atrevió a hacer de una opción política hasta entonces inaceptable -un tratado de libre comercio con Estados Unidos-, una política central para la inserción del país en la economía política internacional y para crear estabilidad política interna, e incluso una nueva afirmación de la identidad de México) no buscaba un abrazo geopolítico sino económico, la integración política se convirtió en otro lazo que ata a ambos países y que ha intensificado las relaciones entre sus sociedades.

Los mexicanos le atribuyen a Estados Unidos un papel significativo en la realidad mexicana, especialmente en términos económicos; prefieren sus productos a los de cualquier otra nacionalidad; y lo prefieren como su principal socio comercial en comparación con cualquier otro país. Estados Unidos ocupa un lugar importante en el imaginario colectivo de los mexicanos, en tanto que México no tiene el mismo peso en el imaginario colectivo estadounidense. Lo anterior refleja un alto nivel de buena voluntad de los mexicanos hacia los estadounidenses, aunque no niega, con su sentido de cercanía a Estados Unidos, que la sociedad mexicana percibe una división entre ellos y sus vecinos del norte, sobre todo en cuanto a niveles de vida, valores familiares, y deseo de conocerse más unos a otros.

La identidad colectiva de México se ha ido redefiniendo progresivamente. Los líderes y formadores de opinión mexicanos, así como parte de la población, tienden a ver al vecino del norte de manera mucho más positiva que hace alrededor de veinticinco años.

El creciente contacto con Estados Unidos ni antagonizó ni “americanizó” a los mexicanos, como suele creerse. La familiaridad alimentó no el desprecio, sino una capacidad de sentido común para extraer los beneficios que la relación asimétrica ofrece. Parafraseando a Alan Knight, un reconocido historiador de las relaciones México-Estados Unidos, con el tiempo y con entrenamiento, los mexicanos se han

vuelto adeptos a leer las entrañas de la bestia estadounidense, y han desplegado al máximo su limitado poder de negociación aferrándose a objetivos claros. Los mexicanos no han ido por ahí haciendo alarde de lo “especial” de su relación con Estados Unidos, es un hecho con el que se debe vivir.

La tendencia es al acercamiento aunque todavía no pueda evocarse un “nosotros”. Las actitudes y valores fundamentales no están coincidiendo plenamente, pero hay valores y creencias compartidas que pueden servir como ancla para que las sociedades estén vinculadas más fuertemente aún.

La reconsideración de la experiencia regionalista en América del Norte

Ni el proceso de liberalización del comercio, ni mucho menos la agenda integracionista de México en América del Norte, fueron una respuesta automática, sino paulatina, no uniforme, e incluso no intencionada cuando Canadá entra en escena. En una primera instancia, México sólo quería negociar un acuerdo comercial amplio con Estados Unidos, por lo que su opción del regionalismo como estrategia de inserción en el orden internacional de posguerra fría estuvo influida por su elección y por las de Estados Unidos y Canadá para darle viabilidad a esta alternativa. A pesar de que Canadá y México no estaban interesados en ellos, sino en Estados Unidos cuando América del Norte se inclinó por el regionalismo, las cosas cambiaron posteriormente.

Este trabajo ha partido de la hipótesis de que México, como miembro del TLCAN y de la región de América del Norte, buscaría la mejora y la profundización de los términos de su integración con Estados Unidos y Canadá como vía privilegiada de un posicionamiento global más favorable, así como para cubrir sus necesidades de seguridad regional, misma que se ha verificado, no obstante los inconvenientes que dicha estrategia le plantea al país.

Cabe aclarar que de los miembros del TLCAN, México es el que ha tenido que abrir sus mercados más rápidamente, porque Estados Unidos y Canadá ya tenían varios años reduciendo sus aranceles; en ese sentido también, México ha estado en desventaja frente a sus socios desarrollados. Durante un periodo de sólo dos décadas, México habría ido de un proteccionismo total a un arancel cero en prácticamente todos los productos. El

ritmo bastante acelerado de apertura a cambio del acceso preferente sin compensación de algunos de los costos de tal apertura mediante programas de fomento tecnológico, de desarrollo regional, y de gasto social, ha sido un gran problema. Aunque el TLCAN y la OMC no los impedían, las últimas administraciones de México optaron por no llevar a cabo ese tipo de programas.

La mayor vulnerabilidad de México era, y sigue siendo, económica. Pero, desde el punto de vista de Estados Unidos, México ha sido más una ventaja que un riesgo. La política de Estados Unidos hacia México ha sido errática y coyuntural, y la importancia que reviste la relación bilateral, sólo reconocida en ocasiones. En este sentido, la amplia colaboración institucional en la que participa México parece ser poco apreciada por Washington.

Durante la mayor parte de su historia como nación, la relación con Estados Unidos ha sido crucial para México, y crecientemente se ha vuelto una relación importante para Estados Unidos, cuyos gobiernos y órganos legislativos han demostrado, sin embargo, una falta de visión y sensibilidad inquietantes al no actuar de forma más cooperativa con México.

La estabilidad de México no es sólo cuestión de eficiencia económica sino también de justicia social. Si como beneficio político del TLCAN Estados Unidos pretendía la estabilidad del país con el que comparte tan extensa y compleja frontera, no es suficiente lo que ha hecho.

Los problemas y las contradicciones del actual modelo de desarrollo mexicano tienen en el TLCAN una pieza clave, pero no única. La decisión de las autoridades gubernamentales que no se han decidido a aplicar ciertas medidas y han impulsado un neoliberalismo a ultranza, también ha jugado un papel preponderante. Es cierto que sus márgenes de maniobra son menores, pero tampoco ausentes, sólo que no se han utilizado en política industrial, empleo, distribución del ingreso, y desarrollo científico y tecnológico.

Sin medidas de apoyo complementarias por parte del gobierno de México y sin políticas de modernización productiva para mejorar la calidad de los bienes y servicios, los

beneficios dinámicos potenciales que ofrece a México el acceso a mercados, incluido el estadounidense, difícilmente se materializarán. Es indispensable realizar los esfuerzos conducentes a contrarrestar las debilidades de las empresas mexicanas y hacer competitiva a la planta productiva nacional, porque si bien, en principio, los acuerdos comerciales firmados con otros países dan acceso a mercados externos, no siempre se logra la meta de mantener una presencia destacada en esos mercados. Aunque la lucha por abrir nuevos espacios pueda seguir siendo una constante de la política comercial, México está obligado a desarrollar una verdadera infraestructura física y a invertir más en educación, como punto de partida de diversas políticas.

El propósito de derribar las barreras comerciales entre los tres países fue diseñado para facilitar la cooperación entre empresas de los diferentes países miembros, y así enfrentar la competencia mundial. Las empresas mexicanas se han enfrentado a la misma disyuntiva que las empresas de Canadá y de Estados Unidos: intentar competir frontalmente en el mercado con una línea de productos propios o insertarse en algún esquema de producción conjunta con una empresa extranjera. Pero, desafortunadamente, han estado más desprotegidas en muchos sentidos y se han visto incapaces de reaccionar con la celeridad y con el nivel de acierto indispensables para aprovechar las ventajas teóricas que se les han puesto sobre la mesa. Y si difícil es fortalecer a este aparato productivo para que lo haga, más difícil todavía será concertar el interés de las empresas transnacionales con el del empresariado nacional para conseguir beneficios concretos en cuanto al mejoramiento de la productividad y la competitividad, y mayor volumen y dinamismo del sector exportador con incremento de valor agregado, entre otras cosas.

Reducir la brecha tecnológica y alcanzar niveles de desarrollo acordes con las exigencias del país es una tarea de titanes, no se va a lograr por derrama de uno o muchos acuerdos comerciales o de asociación, aunque en alguno de ellos figure el país más poderoso del mundo, y mucho menos en un periodo de tiempo corto.

Además de ubicar los errores, fallas de políticas, e incapacidad de los gobiernos de México para sacar provecho al TLCAN, hace falta reconocer que el país también necesita ayuda. México por sí solo no puede mejorar el nivel de las redes de transporte y telecomunicaciones, el de educación, y el de desarrollo científico y tecnológico.

Aunque Estados Unidos, otros países o grupos de países, y diversos organismos internacionales aboguen por la urgencia de la reforma energética, la reforma fiscal es prioritaria para México, ya que es indispensable para que se obtenga mayor recaudación y se invierta en infraestructura, en educación e innovación. Pero también son necesarias las iniciativas regionales para que Estados Unidos y Canadá inviertan sus recursos junto con los de México y contribuyan a superar los rezagos que en esas materias tiene México y que son causas actuales o potenciales de problemas regionales. Se requiere un grado de cooperación y coordinación que vaya más allá de la actual constitución del TLCAN cuyo futuro se está convirtiendo en una parte cada vez mayor de las políticas internas de cada uno de los tres países. Tiene que reconocerse que México no puede crecer lo suficiente sin grandes inversiones sostenidas en infraestructura física y humana.

Desafortunadamente, los socios norteamericanos -como otros- le están (veladamente o no) condicionando ese apoyo hasta que lleve a cabo reformas estructurales en diversos sectores, pero se recalca que, de éstas, no todas son tan urgentes como se pregona, ni deben tener la profundidad que se les demanda.

Las “promesas rotas” de un TLCAN sobrevendido por los políticos para ganar el apoyo de la opinión pública y lograr su aprobación en el Congreso estadounidense, dificultan una evaluación del instrumento que se incline por avanzar en la integración de América del Norte, e incluso más allá de sus confines. La política sobre el tema continúa siendo compleja y contenciosa.

No obstante, la crítica al TLCAN también puede contribuir a fortalecer la integración y los instrumentos que le sirven, no estando destinada a romper compromisos. Todo lo contrario, se trata de que se aborden áreas en las que los tres países continúan teniendo asuntos por resolver y nuevos retos: el desarrollo de México, la inmigración, y los reclamos de la sociedad civil en demanda de que los gobiernos reparen abusos medioambientales y laborales, en principio. Y todos estos temas están vinculados políticamente. Así, por ejemplo puede ser preferible una reforma migratoria imperfecta, aunque no tan restrictiva, antes que dejar que el problema de la migración entre México y Estados Unidos siga enconándose.

El TLCAN ha provisto de una base a las nuevas iniciativas de integración en América del Norte pero el 11-S planteó problemas, desafíos y oportunidades adicionales a la región. El imperativo político de trabajar juntos nunca ha sido mayor, y fusionar objetivos económicos y de seguridad de los tres países es ahora mucho más complejo que a principios de los años noventa.

Aunque la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte es mucho más que un aumento en el reconocimiento de la necesidad de revitalizar la asociación trilateral existente, reorganiza los esfuerzos para estrechar las relaciones económicas y de seguridad con pies de plomo en cuanto a iniciativas más abarcadoras, comprensivas y de largo plazo para profundizar la integración. No es, ni pretende ser, la solución a todos los problemas individuales y colectivos que enfrentan los países de la región.

La integración de América del Norte es una opción entre otras, pero ahora está encontrando más caminos de canalización.

El impulso que ha servido de catalizador a los mandatarios para llevar hacia delante un proyecto de América del Norte más avanzado ha sido la seguridad fronteriza y la seguridad energética de Estados Unidos. Pero sigue siendo clave encontrar la combinación adecuada de iniciativas de prosperidad y de seguridad que puedan estimular a los líderes políticos y a la sociedad de los tres países a la acción, y a trascender la declaración. Hasta ahora han tenido preeminencia los temas de seguridad, fronteriza y energética, de una sola de las partes involucradas. La cooperación en seguridad beneficia a los tres, pero más aún a Estados Unidos que es el epicentro de la seguridad de América del Norte.

La seguridad fronteriza por sí sola no le da a México ni a Canadá mayor poder de negociación para que Estados Unidos reforme políticas y actitudes que han demostrado gran resistencia al cambio. Pero este tema y la integración económica en la región establecen una alta prioridad para nuevas negociaciones en una agenda de preocupaciones económicas y de seguridad complementarias.

El TLCAN está ahora enfrentando la inconsistencia entre el relativo “profundo” nivel de integración económica previsto y su distintivamente “superficial” nivel de integración política. Esta disyuntiva no ha paralizado el intenso proceso de integración económica, pero sí ha ejercido presión para contar con un mínimo de instituciones trilaterales que resuelvan las discrepancias y conduzcan el proceso de integración ante la creciente complejidad en las relaciones entre los tres países. Dichas instituciones podrían tener una autoridad supranacional con el potencial para convertirse en sí misma en un instrumento para la reafirmación de la hegemonía estadounidense.

Como las ambiciones no se correspondieron con los recursos para manejar los problemas medioambientales y laborales que abordan los acuerdos paralelos del TLCAN, y mucho menos para los que ni siquiera se contemplaron, pero que también son prioritarios para la región, probablemente un primer paso para lograr un consenso político en Estados Unidos, sobre todo, en México y en Canadá, para profundizar la integración de América del Norte, sea tomar medidas para tratar estos asuntos que han movilizad a las sociedades civiles de los tres países, antes que otros.

A dichos acuerdos les hace falta actualizar y fortalecer sus provisiones y sus bases institucionales vía la expansión de los mandatos de los órganos que se encargan de asegurar su cumplimiento, mecanismos jurídicos con autoridad, y recursos financieros.

Por ejemplo, el acuerdo medioambiental (más fuerte que el laboral) requiere más dinero, sobre todo por parte de Estados Unidos, y a México se le pediría mayor inversión en infraestructura. Y en cuanto al acuerdo laboral, además de mayores recursos, requeriría del establecimiento de estándares laborales a nivel regional, monitoreado por una junta trilateral que reportará a la Comisión para la Cooperación Laboral de su cumplimiento, además de otras cosas.

Por lo pronto, de las provincias canadienses, sólo Alberta, Prince Edward Island, Manitoba y Québec han ratificado el acuerdo laboral, en tanto que la participación de México en la Comisión para la Cooperación Ambiental ha hecho que sus prácticas ambientales estén sujetas al constante escrutinio de empresas y ONG, estadounidenses sobre todo. Por ello, no se puede afirmar que sólo los países desarrollados cumplen con sus obligaciones, o que será Canadá el país norteamericano que más podrá impulsar la

dimensión social de la región. La responsabilidad sigue descansando en las tres partes involucradas.

Una visión del regionalismo desde una perspectiva más integral como la que ostenta el Nuevo Regionalismo puede ser más útil a México, y a sus socios norteamericanos, para potenciar las ventajas de la integración, cuyo avance pone sobre la mesa el debate sobre el esquema institucional que le será útil a América del Norte.

Dicho debate gira en torno a nuevas instituciones *versus* reformas específicas a los existentes arreglos institucionales del TLCAN dada la falta de apetito por el supranacionalismo. Frente a las propuestas por instancias más comprensivas, lideradas por Robert Pastor, se encuentran, en primer término, las reformas a los procedimientos de solución de controversias y a los acuerdos paralelos que deben ser menos ambiguos y concentrarse en algunas cosas.

Las instituciones de América del Norte reflejarán actitudes públicas más que definir las, y requerirán también mayor apoyo que el que reciben de la opinión pública actualmente.

Bilateralismo VS Trilateralismo en la agenda de la profundización de la integración

Puede ser que la agenda de América del Norte sea más limitada que ambiciosa si los tres países miembros de la región consideran que es en su interés. No obstante, los tres países fomentarán el compromiso con una agenda más amplia dados los imperativos de seguridad y económicos a los que les den prioridad. Canadá y México tienen, sin duda, más tareas por realizar para definir con mayor precisión tales imperativos y sus consecuencias para el bienestar de sus poblaciones, mismos que habrán de intentar que se tomen en cuenta.

Canadá y México han intentado explotar su proximidad geográfica con Estados Unidos con el propósito de elevar su influencia en la política mundial, al tiempo que se han lamentado de la dependencia resultante de dicha proximidad. También han compartido el prestar mucha atención a Estados Unidos, mientras que de este país no obtienen reciprocidad, y tanto canadienses como mexicanos lo resienten; en tanto, los

estadounidenses no comprenden ese resentimiento, cuando lo perciben, ya que generalmente no lo hacen.

No todos los canadienses están de acuerdo con la noción de convergencia natural con México, ya que no tienen las mismas prioridades, y hay quienes continúan prefiriendo la vía bilateral en las relaciones con Estados Unidos. Sin embargo, parece ser el temor de que en el largo plazo Canadá pudiera quedar en desventaja si no tuviera en cuenta el lugar cada vez más importante que ocupa México en América del Norte y si no elaborara políticas orientadas a desarrollar plenamente el potencial escasamente explotado de sus relaciones con México, lo que ha allanado el camino hacia un mayor acercamiento bilateral, y hacia el trilateralismo.

Canadá sigue viendo a México más como un competidor que como un socio en sentido amplio de cara a sus relaciones con Estados Unidos. Sus reticencias para dar soluciones trilaterales a problemas fronterizos es sólo una muestra de ello. El creciente peso político y económico de México y de la comunidad latina en Estados Unidos está reduciendo la influencia canadiense en Washington. Canadá pelea con México por atención de Estados Unidos, económicamente porque es un socio comercial importante, pero políticamente también, aunque haya otros países con más relevancia.

La colaboración con Estados Unidos bajo un esquema de relación especial está siendo amenazada por las intensas relaciones México-Estados Unidos, lo que ha empujado a Canadá a abrazar el trilateralismo en detrimento del bilateralismo.

La integración de América del Norte tiene su rostro más visible en las decisiones económicas, pero falta una meta política compartida, definir con claridad aspiraciones políticas y sociales sobre la base de lo que se anhela para el futuro y del precio que se está dispuesto a pagar por alcanzarlo, como región, y en el nivel individual. Y en esa tarea no debe perderse de vista la perspectiva de incorporar una estrategia de largo aliento a la sociedad, misma que debería ser el fin último de las formas progresivas de integración económica cuyo entramado incluye la dignidad humana. Ni el libre comercio, ni el proteccionismo, *per se*, son la respuesta en esta encrucijada.

El reto central para cumplir un ambicioso proyecto de América del Norte es político, más que económico y militar, lo que lo convierte en difícil, ya que entre más democráticas sean las poblaciones, más escépticas se vuelven. Los valores de mexicanos y canadienses en política social, en medio ambiente y en asuntos internacionales presentan más divergencias con los estadounidenses que las que guardan entre sí.

Algunos mexicanos y canadienses pueden encontrar más aceptable el trilateralismo que la idea de Estados Unidos como el socio dominante en una ecuación bilateral, y muchos estadounidenses pueden encontrar la idea de una alianza norteamericana más convincente que los arreglos bilaterales con sus vecinos. El trilateralismo tiene, entonces, una ventaja política que debe explorarse más.

Y conforme avance el trilateralismo en América del Norte, deberá haber mayor tolerancia y reconocimiento mutuo de la interdependencia que los acerca y que hace más complejos sus vínculos. Estados Unidos en particular, deberá incrementar su capacidad de absorber las diferencias culturales externas sin un gran sentido de preocupación, ya que parece haber disminuido esa facultad de su sociedad como resultado de su intento de aislarse, dada la vulnerabilidad de la que se siente presa.

La integración de América del Norte continúa siendo vista de diferente forma por sus tres integrantes: México, a través del lente del desarrollo económico; Estados Unidos desde la perspectiva de aliviar sus preocupaciones de seguridad y energéticas, y Canadá a través del ángulo de asegurar el acceso de sus exportaciones al mercado estadounidense.

Todavía tienen que hacerse grandes esfuerzos para coordinar estas perspectivas a fin de lograr una aproximación común para una mayor integración continental. Aunque se ha avanzado en cuanto a ciertos elementos, fundamentalmente de orden comercial, una de las áreas más preocupantes en las que sigue habiendo grandes discrepancias es en cuanto a las instituciones que han de contribuir a apoyar el trilateralismo y una profundización del regionalismo, y con ella el papel que desempeñarán en la ayuda al socio con más rezagos.

Los tres necesitan definir su visión de América del Norte, y acercar posiciones para después actuar y lograr incidir en su conformación, ya que hasta ahora ha sido Estados Unidos el que ha ido dictando el ritmo y las prioridades a abordar, en primer lugar por su primacía en la región, pero también porque las otras dos partes no han encontrado formas efectivas de coordinar propuestas y de establecer un frente común.

La integración de América del Norte no debe ser vista ni por México ni por Canadá como un acto de fé, y no al costo que sea; deben asegurarse de que se vaya dando en las mejores condiciones posibles para que todos reciban beneficios, y no sólo una parte. Sobre todo porque está presente la ambición y la necesidad de establecer relaciones como mínimo funcionales y como máximo privilegiadas.

Para resolver los problemas es necesario superar el nivel doméstico y el interés nacional, a fin de encontrar soluciones colectivas. Lo que es alentador es la tendencia general de los tres países a utilizar la vía de la negociación para resolver sus conflictos comerciales en lugar de adoptar represalias, cómo sucedía en el pasado.

Aunque la integración económica en América del Norte tenga su propio impulso, la única vía para los canadienses, los mexicanos y los estadounidenses de preservar y promover la democracia, la rendición de cuentas, y los valores culturales, es la de colaborar a través de las fronteras para defender sus intereses comunes.

No se ha hecho el balance definitivo del TLCAN, y todavía están presentes en los tres países miembros graves cuestionamientos sobre los resultados y las implicaciones para el futuro asociados a él. El debate sobre una mayor integración de América del Norte no está zanjado en ninguno de los tres países tampoco, y a más largo plazo probablemente pueda acarrear una redefinición relativamente dolorosa del concepto de soberanía en los tres países.

En Estados Unidos se ha agudizado uno de los debates que periódicamente se ha dado en su historia entre el pensamiento conservador y el pensamiento liberal, situación que se aprecia tanto en las decisiones de política interna como en las de política exterior, y México forma parte de ambas.

Además de las teorías racionalistas, el enfoque constructivista ha proporcionado diversos elementos para comprender mejor el proceso de regionalización y el regionalismo en América del Norte, sus relaciones con otras regiones, y las mejores opciones de participación de México en ellas.

Si Estados Unidos fuera un actor puramente racional, evaluaría fríamente riesgos y beneficios, y México tendría otro lugar en las políticas de dicha potencia, pero hasta ahora no ha sido así. El verdadero motor para una relación bilateral y trilateral más fructífera probablemente estaría en marcha con una evaluación de ese tipo.

Aunque para algunos el único argumento convincente a favor de la integración de América del Norte es el económico, las realidades regionales evidencian la superficialidad del mismo. Ni se está sacrificando todo en aras de la competitividad de la región, ni es el único ámbito donde la regionalización se hace presente. Además de los vínculos sociales y políticos, la construcción de una identidad norteamericana ya tiene lugar. Los esfuerzos de instituciones públicas y privadas y de ciudadanos de los tres países por establecer una agenda para América del Norte, conscientes de su importancia, son cada vez más frecuentes y profundos.

Han ocurrido cambios sustantivos en la relación entre los países del TLCAN, y han surgido nuevas percepciones políticas y culturales. El incremento de los flujos materiales y culturales han reducido los obstáculos geográficos para la circulación de ideas y bienes de un modo u otro, aunque la historia, la geografía, la política y los Estados-nacionales siguen siendo esferas o estructuras de lo social, expresión objetiva de la imaginación moderna, y espacios fundamentales de organización socio-política y de administración y regulación de los conflictos y de los consensos sociales.

La omisión de la integración del mercado laboral en el TLCAN, además de haber ocasionado gran número de críticas a los gobiernos de los tres países y al Tratado en sí, ha afectado la capacidad competitiva de América del Norte en su conjunto, que requiere de trabajadores entrenados, así como de infraestructura moderna y financiamiento competitivo, por mencionar sólo algunos elementos, para desenvolverse con éxito en la economía global. Por eso es del interés de Estados Unidos y de Canadá contribuir a que México, el país más atrasado en dichos factores, vaya reduciendo esa brecha.

Cada país retiene sus propios estándares domésticos de salarios, de seguridad y condiciones de trabajo, no hay “estándares mínimos comunes” para América del Norte. Esto, la movilidad laboral, y la creciente interdependencia prometen tener a los asuntos laborales en la agenda norteamericana. El crimen en general también es un reto permanente.

El TLCAN es una fusión de intereses que, al no contemplar mecanismos de compensación de los desequilibrios, instauró una competencia dañina a los propios intereses comunes de integración comercial regional, subregional y nacional, a favor de intereses económicos particulares.

Como ha demostrado la experiencia, aunque los mayores parámetros de las relaciones sean establecidos por los gobiernos federales, mucha de la futura textura y sustancia de los vínculos transfronterizos serán determinados por las actividades de los gobiernos subnacionales, los actores del sector privado, y las asociaciones y los grupos civiles. La transformación de las relaciones darán a más personas el poder para conducir sus problemas, limitando incluso, en algunos casos, la necesidad de la intervención federal. También se incrementará el número de personas involucradas en el manejo de dichas relaciones. Lo anterior conducirá a un acercamiento más eficiente de la gobernanza de América del Norte.

Se ha ido desarrollando gradualmente una Comunidad de América del Norte, en la cual los ciudadanos de los tres países empiezan a verse más y más como norteamericanos, además de como mexicanos, estadounidenses, o canadienses. No obstante haya habido un especialista de las relaciones internacionales como Robert O. Keohane que se ha referido a México como un país que parecería ser íntegramente norteamericano, lo cierto es que los mexicanos, como muchas otras personas en el mundo, conocen de múltiples afiliaciones y no han renunciado tampoco a la identidad latinoamericana.

Es difícil explicar el impacto del 11-S en Estados Unidos y en sus socios más cercanos solamente en términos de un interés estable y calculado, ignorando las dimensiones simbólicas y discursivas de las distintas respuestas. A través del constructivismo se han reconocido las intenciones múltiples y cambiantes de los participantes, que negocian

tanto sobre cómo interpretar la nueva situación, como sobre cuáles son sus intereses. Es decir, que el constructivismo relativiza lo que las teorías racionalistas toman como dado. En esta perspectiva, un país como México puede aspirar a una influencia y a una autoestima más elevada en lugar de aceptar el papel pasivo o reactivo que corresponde a su debilidad objetiva, aunque de ninguna manera están garantizados estos resultados.

Las relaciones México-Estados Unidos, Canadá-Estados Unidos, México-Canadá y las relaciones trilaterales están teñidas por el tema de la seguridad que no significa lo mismo, ni tiene la misma jerarquía en la agenda de cada uno, lo cual puede ser un obstáculo más que un incentivo para tratar que la agenda de la prosperidad tenga mayor perfil. Pero la defensa de América del Norte no puede prescindir ni de Canadá, ni de México, aunque sea Estados Unidos el que lleve el mayor peso.

Parece que los años en los que México no tuvo la necesidad de hacer grandes gastos en defensa y seguridad nacional han llegado a su fin, como aquellos en los que los funcionarios estadounidenses no tenían que preocuparse verdaderamente por amenazas en su frontera sur y buscar partidas presupuestarias militares en el Congreso para resguardarla.

La Unión Europea en la mirada global que requiere la política exterior mexicana

Es muy difícil para México poder asumir un liderazgo que supere escenarios circunscritos a lo inmediato y a lo tradicional. La integración de México en América del Norte le ha obligado a mirar más allá del entorno nacional, y a tener un particular interés en la evolución del nuevo universo inmediato al que pertenece, América del Norte. Pero también dentro de este nuevo contexto deben observarse con atención los acelerados cambios del panorama mundial para conseguir un nuevo fortalecimiento interno, y también uno regional, de los cuales depende la igualdad de oportunidades. El regionalismo norteamericano debe ser mejor entendido en el contexto del multilateralismo.

México sigue requiriendo de un replanteamiento global de su relación con el exterior ya que la vulnerabilidad externa del país no se terminará por decreto. Se deben intentar

rescatar los escasos márgenes de autonomía política y darles un carácter cualitativo mayor.

México forma *de facto* un bloque con Canadá y Estados Unidos en la OMC y en muchos otros foros internacionales desde antes de la ASPAN, a pesar de que no se divulgue. Las implicaciones internacionales de la participación de México en el TLCAN han incluido un paulatino alineamiento de sus posiciones internacionales en el ámbito económico con sus socios norteamericanos, no así en lo político, muy a pesar y disgusto de Estados Unidos. La actuación de México en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre Irak lo demuestra. El alineamiento político no ha sido completo ni duradero, ni total ni permanente, sólo parcial.

Canadá y México han estado al lado de Estados Unidos para darle credibilidad a esta superpotencia desde que se inclinó por el regionalismo hasta ahora, aunque no siempre lo han hecho. Mientras México y Canadá buscan asociación, Estados Unidos anticipa dominio unilateral y esto puede llevar a serias fricciones. Aunque la influencia estadounidense no ha sido tan sobresaliente en las Américas como lo fue en la creación del TLCAN, Estados Unidos busca imponer una esfera de influencia en el Hemisferio Occidental no sólo para su propio beneficio sino también como un recurso de poder para llegar a acuerdos con rivales extrahemisféricos.

La sombra de que Estados Unidos en algún momento decidiera reorganizar sus prioridades de política exterior restándole importancia a sus vínculos regionales, reforzando el unilateralismo o incluso el multilateralismo, siempre estará presente, propiciando la inquietud de que México quede aislado, con sus respectivos costos. Hasta ahora esa disminución de la relevancia de América del Norte en la política exterior de Estados Unidos no ha sido tan drástica, y fluctúa con otros periodos de aumento de la atención. Pero lo anterior pone de manifiesto que México no puede renunciar a la vía multilateral, que también puede ser efectiva para la solución de problemas regionales.

México y Canadá deben estar más atentos que nunca para no avalar medidas unilaterales de Estados Unidos, porque una cosa es buscar una asociación privilegiada con una potencia hegemónica estabilizadora y otra, con una potencia que se está convirtiendo en transformadora, tentada por ambiciones imperiales.

Es probable que la política exterior mexicana siga la senda de la cautela, manteniendo la exaltación de los principios del derecho internacional, y aunque todavía hace falta una política de ese tipo, también es indispensable la de otros mucho más audaces para contribuir con un sistema multilateral eficaz.

México no puede plantearse una dinámica de crecimiento al margen de los vínculos que ha desarrollado en América del Norte, pero puede aprovechar los lazos que mantiene con la Unión Europea. La integración con Estados Unidos y Canadá ocupará un espacio privilegiado en la agenda de México, desde el ámbito económico hasta el de una mayor concertación política, por lo que las relaciones con el resto de América Latina y con Europa podrían sufrir altibajos.

El TLCAN ha mostrado tener la paradoja de que ha permitido y a la vez ha limitado las posibilidades para que las relaciones económicas de México con otras regiones tengan un impacto sustantivo en su economía.

México ha estado jugando un papel fundamental en la “rivalidad económica Norte-Norte”, entre Estados Unidos, la Unión Europea, y más recientemente Japón. Sin embargo, ese carácter estratégico que le permite acceder al mercado estadounidense, no le ha servido para incrementar sus exportaciones a otras regiones, afirmación que suena incluso demasiado optimista cuando se constatan las tendencias económicas que caracterizan los intercambios comerciales entre México y la Unión Europea. Y es que al final, en los acuerdos Norte-Norte prevalece el interés mutuo, aún en condiciones de acentuación de la competencia económica.

México se ha acercado a una de las zonas de mayor influencia económica y cultural del planeta, como Europa, y aunque ocupa un lugar importante en la diversificación de sus relaciones internacionales, sobre todo por el peso que ha desarrollado en asuntos de interés global, la Unión Europea no ha sido un aliado activo para el desarrollo nacional. El interés mexicano de participar en programas europeos de alta tecnología no ha sido correspondido a lo largo de varios años, ni siquiera con un Acuerdo suscrito en la materia.

Una de las hipótesis que se planteó al iniciar este trabajo de investigación era que México podía lograr un mayor acercamiento con la Unión Europea, y que si bien se ha confirmado, dicha meta no será fácil de lograr. México tendrá que explotar mejor las oportunidades de diálogo y cooperación con la Unión Europea en su búsqueda de ampliación de redes de apoyo, concertación de posiciones comunes, y para dar soluciones a problemas compartidos. Sigue siendo una asignatura pendiente para México conseguir elevar la calidad de su diálogo y de sus actividades de cooperación con la Unión Europea para que verdaderamente cumplan la función de actuar en interés común de las partes. Para ello, es indispensable pasar de una visión restringida del regionalismo, a una más integral que le permita aprovechar esos vínculos de diálogo y cooperación, e incluso avanzar hacia la consecución de objetivos en relación con los temas de la agenda internacional contemporánea que le preocupan a México.

El salto cualitativo en las relaciones de México con la Unión Europea sigue requiriendo de una nueva definición estratégica de la política exterior que no puede dejarse llevar únicamente por imperativos económicos. La construcción de una verdadera relación privilegiada entre México y Europa requiere sustentarse en elementos más concretos que la mera existencia de antiguos lazos históricos y culturales. Las dos partes tendrán que preguntarse cómo pueden ser lo suficientemente atractivas, política y económicamente, para despertar el interés de la otra. El interés que México tiene por Europa es mayor que el interés de los europeos por México. Aunque México tenga una presencia menos importante en los mercados europeos que los países sudamericanos, ello no justifica las escasas relaciones políticas entre ambas partes.

El atraso de México en sus relaciones con Europa no se debe únicamente al descuido mexicano, sino esencialmente, a la falta de interés casi histórico de los europeos en un país tan cercano a Estados Unidos. México representa un socio de peso para la Unión Europea en la lucha triangular Estados Unidos-Europa-Japón para tener un papel importante en el nuevo orden internacional, pero tal parece que no hay nada más que eso.

Dicho salto cualitativo pasa también por una definición estratégica de la política exterior mexicana que implique mayores ambiciones y responsabilidades del país para tener un papel activo en el escenario de seguridad internacional, y al parecer, más de manera

independiente que como parte de la región de América del Norte. Pero aunque lo haga, dicho salto no está asegurado y México no tiene tal intención, ni los recursos para llevarla a la práctica, al menos en el corto plazo.

Una redefinición de las relaciones con otros países latinoamericanos que interesen a la Unión, o una política que impulse la integración regional latinoamericana, que son elementos que caracterizaron a México hasta antes de la firma del TLCAN, desde el punto de vista europeo, y latinoamericano en muchos sentidos, tampoco se vislumbran pronto. Probablemente un primer paso para lograr un mayor acercamiento, sea que la Unión se acostumbre a tratar a México como parte de América del Norte también y no sólo como una parte de América Latina cada vez menos importante.

A diferencia del resto de los países latinoamericanos, México ya es una economía en pleno proceso de integración en América del Norte; México vive la mayor parte de los procesos que le son propios a otras economías latinoamericanas de una condición similar –incluidas las restricciones estructurales en lo productivo y financiero– pero, en contraste con ellas, la mexicana ha ligado ya su ciclo económico con la evolución del ciclo estadounidense.

Los países del Cono Sur han sido histórica, cultural, y económicamente, más cercanos a Europa que México. Tanto Canadá como Estados Unidos tienen lazos con los países del viejo continente tan firmes o más que aquellos que guardan con los países latinoamericanos; y México se encuentra en una posición menos favorable para reforzarlos, tanto como parte de América Latina como de América del Norte. Todo indica que la integración de América del Norte ha repercutido negativamente alejando a México de Europa, política y económicamente, a pesar de que en un primer momento pareció haberlos acercado. México fue el primer país latinoamericano en firmar acuerdos marco de diversas generaciones con Europa y hoy es uno de los países menos dinámicos en sus relaciones con esa parte del mundo. El interés europeo se ha desplazado hacia el sur mientras el de México lo ha hecho hacia su región. Y ambas partes han sido responsables de ello.

El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación con la Unión Europea era visto en México como una oportunidad para diversificar las

relaciones económicas y políticas con el exterior. Se sabe aún poco sobre el impacto del Acuerdo en la economía y en la sociedad mexicanas, y sobre el grado de cumplimiento de sus objetivos. No obstante, a la fecha es posible percatarse de que no se encuentran modificaciones radicales en las pautas generales de comercio que sostenía México con la Unión previo al Acuerdo, y tampoco se notan cambios radicales en la cooperación ente las dos regiones, y menos aún adelantos significativos en la concertación política.

Las altas expectativas mexicanas de exportación pronosticadas al tener acceso preferencial al mercado europeo (no sin cierto proteccionismo por la normatividad y la regulación europeas), no se han materializado en tanto las importaciones de productos europeos han aumentado. No hay modificaciones radicales en el comportamiento del comercio mientras se mantienen las asimetrías, las deficiencias en la capacidad exportadora de México, y un mejor aprovechamiento por parte de los europeos del mercado que se les ha abierto.

La ausencia de voluntad, capacidad e iniciativa de los exportadores mexicanos, un marco jurídico complicado, y la ausencia de recursos políticos y financieros, así como la dispersión de esfuerzos a la que ha conducido el cúmulo de tratados de libre comercio negociados por México, también han contribuido al bajo aprovechamiento del potencial comercial del Acuerdo con la Unión Europea.

En cuanto a la cooperación, las bases que se han sentado son en un espectro muy limitado de opciones si se considera que el Acuerdo contempla casi una treintena de renglones. Los resultados han sido escasos y los recursos aportados no han estado a la altura de los retos. Es preciso reflexionar sobre el enfoque de la cooperación y cómo se llega a éste, ya que debe ser un instrumento para apoyar el diseño de políticas para la consecución de objetivos comunes, por lo que requiere una visión estratégica de ambas partes. Ha faltado voluntad de las dos partes por extender la relación más allá de lo comercial. Además de la asimetría en el nivel de prioridad mutua, es igualmente importante la falta de una estrategia definida y sólida sobre los intereses comunes en lo político y en lo económico.

México no ha sentado prioridades claras con respecto a su actuación exterior y ha carecido de una estrategia real de inserción internacional funcional para lograr objetivos de desarrollo, en particular con la Unión Europea.

La Unión Europea, por su parte, no ha favorecido la cohesión social en los países en desarrollo vía la facilitación de nexos entre el comercio y la transferencia de tecnología, ni ha creado políticas e instrumentos de financiamiento para contribuir a lograr una vinculación entre comercio y desarrollo sostenible. De querer, la Unión podría, en el nivel internacional, concertar políticas para favorecer modificaciones en el orden internacional que redujeran los desequilibrios en la economía mundial, al igual que podría privilegiar la búsqueda de encadenamientos entre la liberalización comercial y el desarrollo nacional con acciones de cooperación en el nivel bilateral.

El Acuerdo con la Unión Europea no se sustenta como un instrumento de apoyo al desarrollo nacional y ni siquiera al crecimiento. Está lejos de crear los encadenamientos apropiados entre comercio y desarrollo, ya que no reconoce las asimetrías entre las partes ni cede más en los rubros en que podría hacerlo. Sigue sustentándose en la lógica que lo vio nacer de establecer un campo nivelado de juego con respecto sobre todo a Estados Unidos para que las empresas europeas aprovecharan el mercado del TLCAN, y no presta atención a la expansión del mercado interno.

Es preocupante que la Unión termine por dar prioridad a la vertiente económica-comercial en detrimento de los otros componentes del Acuerdo, excluyendo en estos términos las posibilidades de una relación estratégica con propósitos de cohesión social. No se reconoce en la práctica que la lógica del mercado es insuficiente para impulsar el desarrollo, sólo en el papel, acercándose a la manera en que tampoco lo hace el competidor del que pretende diferenciarse, Estados Unidos. La inversión europea responde, fundamentalmente, sólo a incentivos para aprovechar los bajos costos de los recursos nacionales mexicanos, naturales y humanos, y la vecindad y el acceso preferencial que México tiene con el mayor mercado nacional del mundo.

La Unión Europea se puede convertir, en este sentido, en un rival de una América del Norte menos desigual en el presente siglo, incentivando, e incluso profundizando la asimetría entre México y Estados Unidos al utilizar la mano de obra barata y los

insumos importados *ex profeso* para la producción exportable, lo cual impide que se integren los sectores nacionales, desarticulándolos aún más, y sirviéndoles sólo de vehículos para incrementar las exportaciones europeas.

Una lógica de cooperación entre la Unión Europea y México que coadyuve al objetivo de la cohesión social requeriría esfuerzos mutuos en la construcción de mecanismos de vinculación entre comercio y crecimiento para un desarrollo sostenido. Lo anterior implicaría, entre otras cosas, que quedara clara la relación de encadenamiento entre comercio y otras políticas para el crecimiento y la reducción de la pobreza; respetar la dimensión social del Acuerdo exigiendo el cumplimiento de estándares laborales mínimos; atenuar los efectos negativos de la sobreexplotación de recursos naturales; dar mayor flexibilidad a los Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRIS) existentes entre México y la mayoría de los Estados Miembros de la Unión Europea para permitir mayor libertad de acción a las políticas públicas mexicanas; y delinear conjuntamente directrices e incentivos a la inversión extranjera para que ésta contribuya a la generación de infraestructura para la competitividad en mercados globales, y a la generación de valor agregado nacional por el desarrollo de cadenas de producción nacional y regional.

De otra forma, este Acuerdo que fue calificado de tan ambicioso, comprensivo, prometedor para las relaciones eurolatinoamericanas, y otros tantos adjetivos, será, simplemente, uno más para comerciar.

En los países industriales existe una gran brecha entre lo que se postula sobre el cómo debe ser y lo que se hace para que sea. Si la Unión Europea continúa otorgando subsidios a la agricultura, al igual que a otros sectores, será muy difícil que cualquier negociación equilibre el campo de juego.

Para el resto del mundo, la relación comercial con la Unión se hace más competitiva y es más difícil incursionar en estos mercados conforme el crecimiento relativo de las exportaciones intra-regionales se da a costa de las extra-comunitarias, y lo mismo sucede en cuanto a América del Norte.

La relación Estados Unidos-Unión Europea, pese a todo, sigue estando a la cabeza de la agenda de política exterior y comercial para ambas partes, al menos para la Unión Europea en relación con América Latina hoy en día, y desde hace buen tiempo.

Canadá es el país que mantiene las relaciones de menor alcance y perspectivas con la Unión Europea en todo el continente americano. Además de la dependencia que con respecto a Estados Unidos comparte con México, posee otro punto en común en la estructura de su comercio exterior: la Unión Europea constituye el segundo socio comercial y el segundo bloque inversionista, aunque lejos aún de Estados Unidos, muy por delante de cualquier región o país del mundo.

Ambos países han intentado revivir sus relaciones con la Unión con poco éxito, aunque por diferentes razones. México porque no ha aprovechado el potencial de diversificación económica ni de diálogo político y cooperación, si bien tiene una zona de libre comercio en construcción y goza de una relación preferencial positiva y de baja intensidad; y Canadá porque no tiene diálogo político directo aunque sí disfruta de una relación sin problemas de fondo y con un amplio consenso sobre los grandes temas de las relaciones internacionales, es decir, que guardan una relación positiva y de baja intensidad. Canadá ha estado en mejor posición que México y se le ha adelantado en intentar negociar un acuerdo comercial preferencial, incluso antes de que se integrase el Reino Unido a la Comunidad Europea, logrando el primer acuerdo marco entre la Comunidad Económica Europea y un país industrializado.

Así, hasta ahora nada ha estado por encima del interés nacional de Estados Unidos, Canadá y México ni de los intereses definidos en el seno de la Unión Europea a través de los diversos mecanismos con los que cuenta para su proyección exterior, ni de los de sus países miembros cuando no han llegado a consensos para dicha proyección conjunta.

Cuando los principios, la solidaridad, las “relaciones especiales” y las “asociaciones estratégicas”, lo que sea que signifiquen, han chocado con los imperativos políticos, se han comprometido. De esta forma, una gobernanza global que intente resolver acuciantes problemas económicos, financieros, de desigualdad, y medioambientales, por

mencionar sólo algunos, se topará al menos con algunos obstáculos erigidos por estos actores.

Fuentes:

Bibliográficas:

ABBOTT, Frederick M., "The North American Integration Regime and its Implications for the World Trading System", en WEILER, J. H. H. (ed.), *The EU, the WTO, and the NAFTA. Towards a Common Law of International Trade?*, Academy of European Law-European University Institute and Oxford University Press, Oxford, 2001, pp. 169-199.

ABBOTT, Jeffrey D. and MORAN, Robert T., *Uniting North American Business: NAFTA Best Practices*, Butterworth Heinemann, Burlington, 2002, 204 pp.

ABELLA ARMENGOL, Gloria, "México y la Unión Europea: ¿bilateralidad o contrapeso a Estados Unidos?", en PIÑÓN ANTILLÓN, Rosa María (coord.), *México y la Unión Europea frente a los retos del siglo XXI*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM/Delegación de la Comisión Europea en México, México, 1999, pp. 269- 306.

AGGARWAL, Vinod K. and FOGARTY, Edward A. (eds.), *EU Trade Strategies. Between Regionalism and Globalization*, Palgrave Macmillan, New York, 2004, 240 pp.

AGUAYO QUEZADA, Sergio y BAILEY, John (coords.), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Siglo XXI Editores, México, 1997, 319 pp.

ANDREAS, Peter and BIERSTEKER, Thomas J. (eds.), *The Rebordering of North America*, Routledge, New York and London, 2003, 171 pp.

ANTAL, Edit (ed.), *Nuevos Actores en América del Norte. Vol. 1 Seguridad, energía, economía y medio ambiente*, Centro de Investigaciones sobre América del Norte-UNAM, México, 2005, 245 pp.

APPENDINI, Kirsten and BISLEY, Sven (eds.), *Economic Integration in NAFTA and the EU. Deficient Institutionalality*, Macmillan Press, Houndmills/London/New York, 1999, 226 pp.

AUDLEY, John J.; PAPADEMETRIOU, Demetrios G.; POLASKI, Sandra, y VAUGHAN, Scott, *La Promesa y la Realidad del TLCAN. Lecciones de México para el Hemisferio*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C., 2003, 94 pp.

BAILEY, John (ed.), *U.S.-Mexican Economic Integration: NAFTA at the Grassroots*, University of Texas at Austin, Austin, 2001, pp. 1-22, 137-164, 199-220.

BALANYÁ, Belén; DOHERTY, Ann y HOEDEMAN, Olivier, et. al., *Europa S.A. La influencia de las multinacionales en la construcción de la Unión Europea*, Icaria, Barcelona, 2002, 366 pp.

BALIS, Christina V. and SERFATY, Simon (eds.), *Visions of America and Europe. September 11, Iraq, and Transatlantic Relations*, The Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C., 2004, 223 pp.

BARBÉ, Esther (ed.), *¿Existe una brecha transatlántica? Estados Unidos y la Unión Europea tras la crisis de Irak*, Catarata, Madrid, 2005, 238 pp.

BARNETT, Michael and DUVAL, Raymond (eds.), *Power in Global Governance*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, pp.353 pp.

BARRY, Donald; DICKERSON, Mark O. and GAISFORD James D. (eds.), *Toward a North American Community? Canada, the United States, and Mexico*, Westview Press, Boulder/San Francisco/Oxford, 1995, 281 pp.

BÉLANGER, Louis, "U.S. Foreign Policy and the Regionalist Option in the Americas", en MACE, Gordon; BÉLANGER, Louis and contributors, *The Americas in Transition. The Contours of Regionalism*, Lynne Rienner Publishers, Boulder and London, 1999, pp. 95-109.

BELLAMY, Alex J., *Security Communities and their Neighbours*, Palgrave Macmillan, Hampshire and New York, 2004, 214 pp.

BENSAHEL, Nora, *The Counterterror Coalitions. Cooperation with Europe, NATO, and the European Union*, RAND, Santa Monica/Arlington/Pittsburgh, 2003, 71 pp.

BERNARD, Mitchel, "Post-Fordism, Transnational Production, and the Changing Global Political Economy", en STUBBS, Richard and UNDERHILL, Geoffrey R.D. (eds.), *Political Economy and the Changing Global Order*, Macmillan Press, London, 1994, pp. 216-229.

BERTRAB, Herman von, *Negotiating NAFTA. A Mexican Envoy's Account*, Center for Strategic and International Studies-Praeger, Westport/Connecticut/London, 1997, 174 pp.

BIENEFELD, Manfred, "North American Regionalism from a Canadian Perspective", en HETTNE, Björn; INOTAI, András and SUNKEL, Osvaldo (eds.), *National Perspectives on the New Regionalism in the North*, Macmillan Press in association with the United Nations University/World Institute for Development Economics Research, London, 2000, pp. 195-238.

BORJA TAMAYO, Arturo (coord.), *Para Evaluar al TLCAN*, Porrúa, México, 2001, 471 pp.

BOYD, Gavin (ed.), *The Struggle for World Markets. Competition and Cooperation between NAFTA and the European Union*, Edward Elgar, Cheltenham and Northampton, 1998, pp. 1-31.

BROWNE, Harry; SIMS, Beth and BARRY, Tom, *For Richer, For Poorer. Shaping U.S.-Mexican Integration*, Resorce Center Press/Latin America Bureau, Albuquerque and London, 1994, 115 pp.

BRUNELLE, Dorval et DEBLOCK, Christian (dirs.), *L'Amérique du Nord et l'Europe communautaire. Intégration économique, intégration sociale?*, Presses de l'Université du Québec, Québec, 1994, pp.37-48, 229-248.

BRZEZINSKI, Zbigniew, *El Dilema de EE.UU. ¿Dominación global o liderazgo global?*, Traducción de Albino Santos Mosquera, Paidós, Barcelona/Buenos Aires/México, 2005, 263 pp.

BULMER-THOMAS, Victor and DUNKERLEY, James (eds.), *The United States and Latin America: The New Agenda*, Institute of Latin American Studies-University of London and David Rockefeller Center for Latin American Studies-Harvard University, Cambridge and London, 1999, 326 pp.

BURWELL, Frances G. and DAALDER, Ivo H. (eds.), *The United States and Europe in the Global Arena*, Macmillan Press, Houndmills and London, 1999, pp. 177-302.

BUTLER, Fiona, "Regionalism and Integration", en BAYLIS, John and SMITH, Steve (eds.), *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, Oxford University Press, 1997, pp. 409-428

BUZAN, Barry, *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Second Edition, Harvester Wheatsheaf, London, 1991, 382 pp.

_____, "The Logic of Regional Security in the Post-Cold War World", en HETTNE, Björn; INOTAI, András and Sunkel, Osvaldo (eds.), *The New Regionalism and the Future of Security and Development*, Macmillan Press in association with the United Nations University/World Institute for Development Economics Research, London, 2000, pp. 1-25.

BUZAN, Barry and WÆVER, Ole, *Regions and Powers. The Structure of International Security*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, 542 pp.

CALLEYA, Stephen C., "Closing Remarks. Regional Dynamics in the Post-Cold War World", en CALLEYA, Stephen C. (ed.), *Regionalism in the Post-Cold War World*, Ashgate, Aldershot, 2000, pp. 233-238.

CASTRO REA, Julián; JACKSON, Robert J. y MAHLER, Gregory S. (coords.), *Los Sistemas Políticos de América del Norte en los Noventa. Desafíos y Convergencias*, Centro de Investigaciones sobre América del Norte-UNAM, México, 1999, 490 pp.

CENTRO LATINOAMERICANO PARA LAS RELACIONES CON EUROPA (ed.), *III Cumbre ALC-UE: México 2004. Proyecciones de los consensos de Guadalajara*, CELARE, Santiago, 2005, 299 pp.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Naciones Unidas-CEPAL, Santiago de Chile, 1994, 109 pp.

CHAMBERS, Edward J. and SMITH, Peter H. (eds.), *NAFTA in the New Millennium*, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego/The University of Alberta Press, La Jolla and Edmonton, 2002, 504 pp.

CHANONA BURGUETE, Alejandro; ROY, Joaquín y DOMÍNGUEZ RIVERA, Roberto (coords.), *La Unión Europea y el TLCAN: Integración Regional Comparada y Relaciones Mutuas*, UNAM-Universidad de Miami, México, 2004, 584 pp.

CLARK, Ian, “Legitimacy in a global order”, en ARMSTRONG, David; FARRELL, Theo and MAIGUASHCA, Bice (eds.), *Governance and Resistance in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, pp. 75-95.

COFFEY, Peter; DODDS, J. Colin; LAZCANO, Enrique and RILEY, Robert, *NAFTA. Past, Present and Future*, Kluwer Academic Publishers, Boston/Dordrecht/London, 1999, 177 pp.

COOPER, Andrew F.; ENGLISH, John and THAKUR, Ramesh (eds.), *Enhancing Global Governance: Towards a New Diplomacy?*, United Nations University Press, Tokio/New York/Paris, 2002, 292 pp.

COX, Robert W., “Some reflections on the Oslo Symposium”, en GILL, Stephen (ed.), *Globalization, Democratization and Multilateralism*, Macmillan/United Nations University Press, New York, 1997, pp. 245-252.

_____ with SINCLAIR, Timothy J., *Approaches to world order*, Cambridge University Press, Cambridge/New York/Melbourne, 1996, 486 pp.

_____, “Global Restructuring: Making Sense of the Changing International Political Economy”, en STUBBS, Richard and UNDERHILL, Geoffrey R.D. (eds.), *Political Economy and the Changing Global Order*, Macmillan Press, London, 1994, pp. 45-59.

CRANDALL, Russell; PAZ, Guadalupe and ROETT, Riordan (eds.), *Mexico's Democracy at Work. Political and Economic Dynamics*, Lynne Rienner Publishers, Boulder and London, 2005, 220 pp.

CUEVA PERÚS, Marcos, “La Europa del Siglo XX: Transformaciones en el espacio, el tiempo y las relaciones con Estados Unidos”, en CHANONA BURGUETE, Alejandro y DOMÍNGUEZ RIVERA, Roberto (coords.), *Europa en Transformación. Procesos Políticos, Económicos y Sociales*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM/Universidad de Quintana Roo/Plaza y Valdés, México, 2000, pp. 103 y 129.

DANNREUTHER, Roland (ed.), *European Union Foreign and Security Policy. Towards a neighbourhood strategy*, Routledge, London and New York, 2004, pp.186-201.

DAS, Dilip K., *Regionalism in Global Trade*, Edward Elgar, Cheltenham and Northampton, 2004, pp. 57-82.

DAVIDOW, Jeffrey, *El oso y el puercoespín. Testimonio de un embajador de Estados Unidos en México*, Traducción de Teresa Martínez Arana, Berta Ruiz de la Concha, Jorge Ruiz Esparza y Mirta Ripoll, Grijalbo, México, 2003, 381 pp.

DÁVILA ALDÁS, Francisco R., “La Unión Europea y el TLCAN: diferencias y similitudes”, en PIÑÓN ANTILLÓN, Rosa María (coord.), *Uniones Monetarias e Integración en Europa y las Américas*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM/Delegación de la Comisión Europea en México, México, 2000, pp. 273-300.

_____, “La Unión Europea y el TLCAN frente a la globalización, la regionalización y el nacionalismo”, en PIÑÓN ANTILLÓN, Rosa María (coord.), *México y la Unión Europea frente a los retos del siglo XXI*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM/Delegación de la Comisión Europea en México, México, 1999, pp. 167-197.

DÁVILA-VILLERS, David R. (ed.), *NAFTA on Second Thoughts. A Plural Evaluation*, University Press of America, Lanham/New York/Oxford, 1998, 142 pp.

DEL ARENAL, Celestino, “La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política”, en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2001*, Universidad del País Vasco, pp. 17-85.

DE LA GARZA, Rodolfo O. and VELASCO, Jesús (eds.), *Bridging the Border. Transforming México-U.S. Relations*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham/Boulder/New York/Oxford, 1997, 196 pp.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel, con la colaboración de LAJOUS, Alejandra, *Cambio de Rumbo. Testimonio de una Presidencia 1982-1988*, FCE-Turner, Madrid, 2004, 862 pp.

DEVETAK, Richard, “Critical Theory”, en BURCHILL, Scott and LINKLATER, Andrew, *Theories of International Relations*, Londres, Macmillan, 1996, pp. 145-178.

DOMÍNGUEZ, Edmé and HETTNE, Björn, “The European Union and NAFTA Compared”, en HETTNE, Björn; INOTAI, András and SUNKEL, Osvaldo (eds.), *Comparing Regionalisms. Implications for Global Development*, Palgrave, New York, 2001, pp. 187-213.

DOMÍNGUEZ, Edmé, “Regional Integration on Uneven Terms: The Case of México within NAFTA”, en HETTNE, Björn; INOTAI, András and SUNKEL, Osvaldo (eds.), *National Perspectives on the New Regionalism in the North*, Macmillan Press in association with the United Nations University/World Institute for Development Economics Research, London, 2000, pp. 239-264.

DOMÍNGUEZ RIVERA, Roberto y VELÁZQUEZ FLORES, Rafael, “La Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea”, en CHANONA BURGUETE, Alejandro y DOMÍNGUEZ RIVERA, Roberto (coords.), *Europa en Transformación. Procesos Políticos, Económicos y Sociales*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM/Universidad de Quintana Roo/Plaza y Valdés, México, 2000, pp. 251-269.

DORAN, Charles F. and DRISCHLER, Alvin Paul (eds.), *A New North America. Cooperation and Enhanced Interdependence*, Praeger, Westport/Connecticut/London, 1996, 149 pp.

DRACHE, Daniel, *Borders Matter. Homeland Security and the Search for North America*, Fernwood Publishing, Halifax, 2004, 153 pp.

DREILING, Michael, *Solidarity and Contention. The Politics of Security and Sustainability in the NAFTA Conflict*, Garland Publishing, New York and London, 2001, pp. 143-158.

EARLE, Robert L., and WIRTH, John D. (eds.), *Identities in North America. The Search for Community*, Stanford University Press, Stanford, 1995, 250 pp.

ERFANI, Julie A., *The Paradox of the Mexican State. Rereading sovereignty from Independence to NAFTA*, Lynne Rienner Publishers, Boulder and London, 1995, pp.153-182.

ETHIER, Wilfred J., "Regional Regionalism", en LAHIRI, Sajal (ed.), *Regionalism and Globalization. Theory and Practice*, Routledge, London and New York, 2001, pp. 3-15.

FARFÁN MENDOZA, Guillermo, "Moneda Única y procesos latinoamericanos de integración a la luz de la Unión Monetaria Europea", en PIÑÓN ANTILLÓN, Rosa María (coord.), *Uniones Monetarias e Integración en Europa y las Américas*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM/Delegación de la Comisión Europea en México, México, 2000, pp. 249-272.

FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael; WHITEHEAD, Laurence y SALTALAMACCHIA, Natalia (coords.), *¿Somos especiales? Las relaciones de México y Gran Bretaña con Estados Unidos. Una visión comparada*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura/ITAM/Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales/Centro de Estudios de México/Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, 291 pp.

FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael (coord.), *México en el mundo. En la Frontera del Imperio*, Ariel, México, 2003, 312 pp.

FRERES, Christian y SANAHUJA, José Antonio (coords.), *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Icaria, Barcelona, 2006, 507 pp.

FRERES, Christian y PACHECO, Karina (eds.), *Desafíos para una nueva asociación. Encuentros y desencuentros entre Europa y América Latina*, Catarata, Madrid, 2004, 282 pp.

FROHMANN, Alicia, "The New Regionalism and Collective Diplomacy in Latin America", en HETTNE, Björn; INOTAI, Andrés and SUNKEL, Osvaldo (eds.), *The New Regionalism and the Future of Security and Development*, Macmillan Press in association with the United Nations University/World Institute for Development Economics Research, London, 2000, pp. 75-92.

FUENTES S., Claudio (ed.), *Bajo la Mirada del Halcón. Estados Unidos-América Latina post 11/9/2001*, FLACSO Chile/Editorial Biblos, Buenos Aires, 2004, 260 pp.

FUNDACIÓN PABLO IGLESIAS, *Cambio y Desarrollo en México. Los Retos del Tratado de Libre Comercio y las Relaciones con la Unión Europea*, Fundación Pablo Iglesias, Madrid, 1999, 101 pp.

GADZEY, Anthony Tuo-Kofi, *The Political Economy of Power. Hegemony and Economic Liberalization*, Macmillan Press, London and New York, 1994, pp. 17-52.

GAMBLE, Andrew and PAYNE, Anthony (eds.), *Regionalism and World Order*, Macmillan Press, London 1996, 264 pp.

GAMBRILL, Mónica, “La subcontratación internacional: el TLCUEM frente al TLCAN”, en PIÑÓN ANTILLÓN, Rosa María (coord.), *La Economía Global: márgenes de maniobra para México y América Latina*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM/Delegación de la Comisión Europea en México, México, 2002, pp. 99-117.

_____, “México y las economías asiáticas: industrialización, apertura y subcontratación internacional”, en PIÑÓN ANTILLÓN, Rosa María (coord.), *México y la Unión Europea frente a los retos del siglo XXI*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM/Delegación de la Comisión Europea en México, México, 1999, pp. 399-443.

GARCÍA SEGURA, Caterina, “El regionalismo en Asia Oriental”, en SPOOR, Max y GOLDEN, Seán (eds.), *Regionalismo y Desarrollo en Asia. Procesos, modelos y tendencias*, Fundación CIDOB, Barcelona, 2006, pp. 15-59.

GIANARIS, Nicholas V., *The North American Free Trade Agreement and the European Union*, Praeger, Westport/Connecticut/London, 1998, 272 pp.

GILPIN, Robert, *The Challenge of Global Capitalism. The World Economy in the 21st Century*, Princeton University Press, Princeton, 2000, 370 pp.

GORDON, Bernard K., *America's Trade Follies. Turning economic leadership into strategic weakness*, Routledge, London and New York, 2001, 168 pp.

GRABENDORFF, Wolf and ROETT, Riordan (eds.), *Latin America, Western Europe and the U.S. Reevaluating the Atlantic Triangle*, Praeger, New York/Westport/Connecticut/London, 1985, 255 pp.

GRINSPUN, Ricardo and CAMERON, Maxwell A. (eds.), *The Political Economy of North American Free Trade*, Macmillan, Houndmills and London, 1993, 348 pp.

GRUGEL, Jean and HOUT, Wil, “Regions, regionalism and the South”, en GRUGEL, Jean and HOUT, Wil (eds.), *Regionalism Across the North-South Divide. State strategies and globalization*, Routledge, London and New York, 1999, pp. 3-13.

GUTIÉRREZ-HACES, Teresa, “La gestación de un tratado de libre comercio en América del Norte bajo el reinado de la globalización”, en RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Salvador y GUERRA-BORGES, Alfredo (comps.), *El desarrollo en América Latina y los procesos de integración subregional*, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México 1999, pp. 75-111.

GUZZINI, Stefano, *Realism in International Relations and International Political Economy. The continuing story of a death foretold*, Routledge, London, 1998, 235 pp.

HAKIM, Peter and LITAN, Robert E. (eds.), *The Future of North American Integration. Beyond NAFTA*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2002, 119 pp.

HANCOCK, John, and ROBSON, William B. P., *Building New Bridges: The Case for Strengthening Transatlantic Economic Ties*, British-North American Committee, Toronto, 2003, 32 pp.

HÄNGGI, Heiner; ROLOFF, Ralf and RÜLAND, Jürgen (eds.), *Interregionalism and International Relations*, Routledge, London and New York, 2006, 364 pp.

HELD, David, *Un Pacto Global. La Alternativa Socialdemócrata al Consenso de Washington*, Traducción de Jesús Cuellar Menezo, Taurus, Madrid, 2005, 243 pp.

HELD, David and KOENING-ARCHIBUGI, Mahias (eds.), *Taming Globalization. Frontiers of Governance*, Polity, Cambridge/Oxford/Malden, 2003, 186 pp.

HENTZ, James J., “Introduction: New Regionalism and the ‘Theory of Security Studies’”, en HENTZ, James J. and BØÅS, Morten (eds.), *New and Critical Security and Regionalism. Beyond the Nation State*, Ashgate, Hampshire and Burlington, 2003, pp. 3-16.

HETTNE, Björn, “Regionalism, Security and Development: A Comparative Perspective”, en HETTNE, Björn, INOTAI, András and SUNKEL, Osvaldo (eds.), *Comparing Regionalisms. Implications for Global Development*, Macmillan Press in association with the United Nations University/World Institute for Development Economics Research, London, 2001, pp. 1-53.

_____, “The New Regionalism: A Prologue”, en HETTNE, Björn; INOTAI, András and SUNKEL, Osvaldo (eds.), *National Perspectives on the New Regionalism in the South*, Macmillan Press in association with the United Nations University/World Institute for Development Economics Research, London, 2000, pp. xviii-xxxii.

HEWSON, Martin and SINCLAIR, Timothy J. (eds.), *Approaches to Global Governance Theory*, State University of New York Press, New York, 1999, 305 pp.

HITIRIS, Theo y VALLÉS, José, *Economía de la Unión Europea*, 4ª. Edición, Prentice Hall Iberia S.R.L., Madrid, 1999, 416 pp.

HOBERG, George (ed.), *Capacity for Choice. Canada in a New North America*, University of Toronto Press, Toronto/Buffalo/London, 2002, pp. 3-13, 299-313.

HOUT, Wil, "Theories of international relations and the new regionalism", en GRUGEL, Jean and HOUT, Wil (eds.), *Regionalism Across the North-South Divide. State strategies and globalization*, Routledge, London and New York, 1999, pp. 14-28.

HUFBAUER, Gary C. and SCHOLT, Jeffrey J., *NAFTA Revisited: Achievements and Challenges*, Institute for International Economics, Washington D.C., October 2005, 497 pp.

HUFBAUER, Gary C. and GOODRICH, Ben, "Lessons from NAFTA", en Jeffrey J. Schott (ed.), *Free Trade Agreements. U.S. Strategies and Priorities*, Institute for International Economics, Washington D.C., 2004, pp. 37-50.

HUSSAIN, Imtiaz, "El TLCAN, ¿Una relación fructífera?", en PIÑÓN ANTILLÓN, Rosa María (coord.), *México y la Unión Europea frente a los retos del siglo XXI*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM/Delegación de la Comisión Europea en México, México, 1999, pp. 339-369.

IKENBERRY, G. John, "Multilateralism and U.S. Grand Strategy", en PATRICK, Stewart and FORMAN, Shepard (eds.), *Multilateralism and U.S. Foreign Policy. Ambivalent Engagement*, Lynne Rienner Publishers, Boulder and London, 2002, pp. 121-140.

INGLEHART, Ronald; NEVITTE, Neil and BASAÑEZ, Miguel, *The North American Trajectory. Cultural, Economic, and Political Ties among the United States, Canada, and Mexico*, Aldine De Gruyter, New York, 1996, 191 pp.

KAUL, Inge; GRUNBERG, Isabelle and STERN, Marc A. (eds.), *Bienes Públicos Mundiales. La cooperación internacional en el siglo XXI*, Traducción de Daniel Rey Díaz, Oxford University Press, México, 2000, 533 pp.

KENNEDY, Paul; MESSNER, Dirk and NUSCHELER, Franz (eds.), *Global Trends & Global Governance*, Pluto Press/Development and Peace Foundation, London and Sterling, 2002, 197 pp.

KEOHANE, Robert O., and NYE, Joseph S., "Introduction", en NYE, Joseph S. and DONAHUE, John D. (eds.), *Governance in a Globalizing World*, Visions of Governance for the 21st Century/Brookings Institution Press, Cambridge and Washington, D.C., 2000, pp. 1-41.

KERREMANS, Bart and SWITKY, Bob (eds.), *The Political Importance of Regional Trading Blocs*, Ashgate, Aldershot/Burlington/Singapore/Sydney, 2000, pp. 119-212.

KIRTON, John J. and MACLAREN, Virginia W. (eds.), *Linking Trade, Environment, and Social Cohesion. NAFTA experiences, global challenges*, Ashgate, Toronto, 2002, pp.319-331.

KISSINGER, Henry, *Does America Need a Foreign Policy?: Toward a Diplomacy for the 21st Century*, Free Press, London, 2002, 326 pp.

KOTZIAS, Nikos and LIACOURAS, Petros (eds.), *EU-US Relations. Repairing the Transatlantic Rift*, Palgrave Macmillan, Hampshire and New York, 2006, 258 pp.

KOUTRAKOU, Vassiliki N. (ed.), *Contemporary issues and debates in EU policy. The European Union and international relations*, Manchester University Press, Manchester and New York, 2004, pp.102-119.

LAKE, David A. and MORGAN, Patrick M. (eds.), *Regional Orders. Building Security in a New World*, The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, 1997, pp. 3-42, 125-139, 343-353.

LEBRIJA, Alicia y SBERRO, Stéphan (coords.), *México-Unión Europea. El acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación*, Porrúa/Instituto de Estudios de la Integración Europea/ITAM, México, 2002, 228 pp.

LECOMTE, Jacques, “Las relaciones entre la Unión Europea y México: tres generaciones de acuerdos de cooperación”, en INSTITUTO DE RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS, *La Unión Europea y México: Una nueva relación política y económica*, Madrid, 1997, pp. 1-38.

LEMELIN, Bernard, “From Warmth to Coolness: The U.S. Congress and the Free Trade Issue in the Americas 1988-1996”, en MACE, Gordon; BÉLANGER, Louis and contributors, *The Americas in Transition. The Contours of Regionalism*, Lynne Rienner Publishers, Boulder and London, 1999, pp. 111-132.

LEYTON-BROWN, David, “The Political Economy of North American Free Trade”, en STUBBS, Richard and UNDERHILL, Geoffrey R. D., (eds.), *Political Economy and the Changing Global Order*, Macmillan Press, London, 1994, pp. 352-365.

MACDONALD, Ian L. (ed.), *Free Trade. Risks and Rewards*, McGill-Queen's University Press, Montreal/London/Ithaca, 2000, 280 pp.

MACLEAN, George A., (ed.), *Between Actor and Presence. The European Union and the Future for the Transatlantic Relationship*, University of Ottawa Press, Ottawa, 2001, 238 pp.

MACE, Gordon and BÉLANGER, Louis, “The Structural Contexts of Hemispheric Regionalism: Power, Trade, Political Culture, and Economic Development”, en MACE, Gordon; BÉLANGER, Louis and contributors, *The Americas in Transition. The Contours of Regionalism*, Lynne Rienner Publishers, Boulder and London, 1999, pp. 37-67.

MAHNCKE, Dieter; RESS, Wyn and THOMPSON, Wayne C., *Redefining transatlantic security relations. The challenge of change*, Manchester University Press, Manchester and New York, 2004, 228 pp.

MANSFIELD, Edward D. and MILNER, Helen V. (eds.), *The Political Economy of Regionalism*, Columbia University Press, New York, 1997, 260 pp.

MARTÍNEZ CORTÉS, José Ignacio, “La nueva política comercial externa de la Unión Europea”, en CHANONA BURGUETE, Alejandro y DOMÍNGUEZ RIVERA, Roberto (coords.), *Europa en Transformación. Procesos Políticos, Económicos y Sociales*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM/Universidad de Quintana Roo/Plaza y Valdés, México, 2000, pp. 225-250.

MATTLI, Walter, *The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, pp. 19-40, 139-196.

MAYER, Frederick W., *Interpreting NAFTA. The Science and Art of Political Analysis*, Columbia University Press, New York, 1998, 360 pp.

MCKINNEY, Joseph A., *Created from NAFTA. The Structure, Function, and Significance of the Treaty's Related Institutions*, M. E. Sharpe, New York and London, 2000, 244 pp.

_____, “Trade Developments in the Western Hemisphere: Implications for Transatlantic Relations”, en EDEN, Douglas (ed.), *Europe and the Atlantic Relationship. Issues of Identity, Security and Power*, Macmillan Press, Houndmills and London, 2000, pp. 101-116.

MEMEDOVIC, Olga; KUYVENHOVEN, Arie and MOLLE, Willem T. M. (eds.), *Multilateralism and Regionalism in the Post-Uruguay Round Era. What Role for the EU?*, Kluwer Academic Publishers, Boston/Dordrecht/London, 1999, pp. 234-274.

MINGST, Karen A., “Global Governance: The American Perspective”, en VÄYRYNEN, Raimo (ed.), *Globalization and Global Governance*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham/Boulder/New York/Oxford, 1999, pp. 87-102

MISTRY, Percy S., “Regional Integration and Economic Development”, en HETTNE, Björn; INOTAI, Andrés and SUNKEL, Osvaldo (eds.), *The New Regionalism and the Future of Security and Development*, Macmillan Press in association with the United Nations University/World Institute for Development Economics Research, London, 2000, pp. 26-49.

MITTELMAN, James H. and FALK, Richard, “Global Hegemony and Regionalism”, en CALLEYA, Stephen C. (ed.), *Regionalism in the Post-Cold War World*, Ashgate, Aldershot, 2000, pp. 3-22.

_____, “Sustaining American Hegemony: The Relevance of Regionalism?”, en HETTNE, Björn; INOTAI, Andrés and SUNKEL, Osvaldo (eds.), *National Perspectives on the New Regionalism in the North*, Macmillan Press in association with the United Nations University/World Institute for Development Economics Research, London, 2000, pp. 173-194.

MORICI, Peter, *Trade Talks with Mexico: A Time for Realism*, National Planning Association, Washington, D.C., 1991, 102 pp.

MOSCO, Vincent and SCHILLER, Dan (eds.), *Continental Order? Integrating North America for Cybercapitalism*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham/Boulder/New York/Oxford, 2001, 309 pp.

MOSS, Ambler Jr. (ed.), *Assessments of the North American Free Trade Agreement*, North-South Center Press, University of Miami, 1994, 109 pp.

MUTTI, John, *NAFTA: the Economic Consequences for Mexico and the United States*, Economic Strategy Institute, Washington, D.C., 2001, 102 pp.

NEWQUIST, Don E., "The Politics of Trade in an Ever-Closer Community", en EDEN, Douglas (ed.), *Europe and the Atlantic Relationship. Issues of Identity, Security and Power*, Macmillan Press, Houndmills and London, 2000, pp. 92-100.

NIEMANN, Michael, *A Spatial Approach to Regionalisms in the Global Economy*, Macmillan Press, Houndmills and London, 2000, pp. 1-63.

NYE, Joseph S. Jr., *Understanding International Conflicts. An Introduction to Theory and History*, Second Edition, New York/Massachusetts/California, 1997, 198 pp.

PANAGARIYA, Arvind, *Regionalism in Trade Policy. Essays on Preferential Trading*, World Scientific, Singapore/New Jersey/London/Hong Kong, 1999, pp. 177-223.

PARASKEVOPOULOS, Christos C.; GRINSPUN, Ricardo and EATON, George E. (eds.), *Economic Integration in the Americas*, Edward Elgar, Cheltenham and Brookfield, 1996, 308 pp.

PASTOR, Robert A., *Toward a North American Community: Lessons from the Old World for the New*, Institute for International Economics, Washington D.C., August 2001.

_____, *El remolino. La política exterior de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe*, Traducción de Martín Mur Ubasart, Siglo XXI, México, 1995, pp. 264-281.

PEOU, Sorpong, "Security-community building for better global governance", en RITTBERGER, Volker (ed.), *Global Governance and the United Nations System*, United Nations University Press, Tokio/New York/Paris, 2001, pp. 88-126.

PERRY, Guillermo; LEDERMAN, Daniel; MALONEY, William and SERVÉN, Luis, *Lessons from NAFTA for Latin American and Caribbean Countries*, World Bank, Washington, D.C., 2003.

PETERSON, John and POLLACK, Mark A. (eds.), *Europe, America, Bush. Transatlantic relations in the twenty-first century*, Routledge, London and New York, 2003, 158 pp.

PIÑÓN ANTILLÓN, Rosa María, “La Economía Global y Estados Unidos: márgenes de maniobra para México”, en PIÑÓN ANTILLÓN, Rosa María (coord.), *La Economía Global: márgenes de maniobra para México y América Latina*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM/Delegación de la Comisión Europea en México, México, 2002, pp. 15-60.

_____, “Nuevos equilibrios en el poder mundial: la Unión Europea, Estados Unidos, Japón y las economías emergentes”, en PIÑÓN ANTILLÓN, Rosa María (coord.), *México y la Unión Europea frente a los retos del siglo XXI*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM/Delegación de la Comisión Europea en México, México, 1999, pp. 17-73.

POITRAS, Guy, *Inventing North America. Canada, Mexico, and the United States*, Lynne Rienner Publishers, Boulder and London, 2001, 193 pp.

POLLACK, Mark A. and SHAFFER, Gregory C. (eds.), *Transatlantic Governance in the Global Economy*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham/Boulder/New York/Oxford, 2001, 354 pp.

PREUSSE, Heinz G., *The New American Regionalism*, Edward Elgar, Cheltenham and Northampton, 2004, 242 pp.

PUYANA, Alicia, “Evaluación del comercio intra-industria de México a partir del TLCAN”, en PIÑÓN ANTILLÓN, Rosa María (coord.), *La Economía Global: márgenes de maniobra para México y América Latina*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM/Delegación de la Comisión Europea en México, México, 2002, pp. 61-98.

_____, “América Latina y la Unión Europea. ¿Dos regionalismos económicos convergentes?”, en PIÑÓN ANTILLÓN, Rosa María (coord.), *Uniones Monetarias e Integración en Europa y las Américas*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM/Delegación de la Comisión Europea en México, México, 2000, pp. 301-346.

RANDALL, Stephen J. and KONRAD, Herman W. (eds.), *NAFTA in Transition*, University of Calgary Press, Calgary, 1995, 425 pp.

ROBLES, Alfredo C. Jr., *The Political Economy of Interregional Relations. ASEAN and the EU*, Ashgate/Aldershot/Burlington, 2004, pp. 1-19.

ROCHLIN, James F., *Redefining Mexican 'Security'. Society, State & Region Under NAFTA*, Lynne Rienner Publishers, Boulder and London, 1997, pp. 1-19, 177-190.

RODRÍGUEZ, Jaime E. and VINCENT, Kathryn (eds.), *Myths, Misdeeds, and Misunderstandings. The Roots of Conflict in U.S.-Mexican Relations*, Scholarly Resources Books, Wilmington, 1997, pp. 199-250.

ROJAS ARAVENA, Francisco (ed.), *Multilateralismo. Perspectivas Latinoamericanas*, FLACSO Chile/Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 2000, 225 pp.

ROMM, Joseph J., *Defining National Security. The Nonmilitary Aspects*, Council on Foreign Relations Press, New York, 1993, pp. 37-121.

ROSAS, María Cristina, *México y la política comercial externa de las grandes potencias*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México, 1999, 478 pp.

ROY, Joaquín; DOMÍNGUEZ RIVERA, Roberto, y VELÁZQUEZ FLORES, Rafael (coords.), *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América*, Universidad de Quintana Roo y Plaza y Valdés, México, 2003, 557 pp.

ROZO, Carlos A., “El proteccionismo de la Unión Europea en las relaciones con América Latina” en PIÑÓN ANTILLÓN, Rosa María (coord.), *La Economía Global: márgenes de maniobra para México y América Latina*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM/Delegación de la Comisión Europea en México, México, 2002, pp. 247-277.

RUBIO, Luis and KAUFMAN PURCELL, Susan (eds.), *Mexico under Fox*, Lynne Rienner Publishers, Boulder and London, 2004, 178 pp.

RUDD, David and FURNEAUX, Nicholas (eds.), *Fortress North America? What ‘Continental Security’ Means for Canada*, The Canadian Institute of Strategic Studies, Toronto, 2002, pp. 3-66.

RUGMAN, Alan M. (ed.), *Foreign Investment and NAFTA*, University of South Carolina Press, South Carolina, 1994, pp. 227-249.

SALINAS DE GORTARI, Carlos, *México. Un paso difícil a la modernidad*, Plaza & Janés Editores, Barcelona, 2000, pp.

SAMPSON, Gary P. and WOOLCOCK, Stephen (eds.), *Regionalism, multilateralism and economic integration: The recent experience*, United Nations University Press, Tokio/New York/Paris, 2003, pp. 62-99, 135-166, 253-352.

SANAHUJA, José Antonio, “México y la Unión Europea, ¿Hacia un nuevo modelo de relación?”, en PIÑÓN ANTILLÓN, Rosa María (coord.), *La Regionalización del Mundo: la Unión Europea y América Latina*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM/Delegación de la Comisión Europea en México, 1998, pp. 325-373.

SAXE-FERNÁNDEZ, John y PETRAS, James, et. al., *Globalización, imperialismo y clase social*, Grupo Editorial Lumen, Buenos Aires, 2001, 347 pp.

SBERRO, Stéphan, “Dos ejemplos de negociación: Unión Europea-México y Unión Europea-Canadá”, en Piñón Antillón, Rosa María (coord.), *La Economía Global: márgenes de maniobra para México y América Latina*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM/Delegación de la Comisión Europea en México, México, 2002, pp. 119-134.

_____, “La Unión Europea y Estados Unidos: encuentros y desencuentros”, en PIÑÓN ANTILLÓN, Rosa María (coord.), *México y la Unión Europea frente a los retos del siglo XXI*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM/Delegación de la Comisión Europea en México, México, 1999, pp. 199-221.

_____, “Las relaciones entre México y la Unión Europea: ¿el fin del desencuentro?”, en Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, *La Unión Europea y México: Una nueva relación política y económica*, Madrid, 1997, pp. 73-104.

SCHEMAN, L. Ronald, *Greater America. A New Partnership for the Americas in the Twenty-First Century*, New York University Press, New York and London, 2003, 286 pp.

SCHIRM, Stefan A., *Globalization and the New Regionalism. Global Markets, Domestic Politics and Regional Cooperation*, Polity, Cambridge and Oxford, 2002, 136-173 pp.

SERRANO, Mónica and BULMER-THOMAS, Víctor (eds.), *Rebuilding the State: Mexico after Salinas*, The Institute of Latin American Studies, London, 1996, pp. 3-23, 131-190.

SIMONEEN, Humberto, “México y la Unión Europea: Comercio e Inversión”, en PIÑÓN ANTILLÓN, Rosa María (coord.), *México y la Unión Europea frente a los retos del siglo XXI*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM/Delegación de la Comisión Europea en México, México, 1999, pp. 251-267.

SMITH, Hazel, *European Union Foreign Policy. What it is and What it Does*, Pluto Press, London, 2002, 299 pp.

SMITH, Peter H., *Talons of the Eagle. Dynamics of U.S.-Latin American Relations*, Oxford University Press, New York/Oxford, 1996, 363 pp.

_____, *Mexico. Neighbor in Transition*, Foreign Policy Association, New York, 1984, 79 pp.

_____, *Mexico. The Quest for a U.S. Policy*, Foreign Policy Association, New York, 1980, 32 pp.

SÖDERBAUM, Fredrik and SHAW, Timothy M. (eds.), *Theories of New Regionalism. A Palgrave Reader*, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2003, 251 pp.

STRANGE, Susan, *La retirada del Estado. La difusión del poder en la economía mundial*, Traducción de Josep Ibáñez, Icaria/Intermón Oxfam, Barcelona, 2001, 310 pp.

_____, *Dinero Loco*, Traducción de Caterina García y Josep Ibáñez, Paidós, Barcelona, 1999, 230 pp.

_____, “Territory, State, Authority and Economy: a new realist ontology of global political economy”, en COX, Robert W. (ed), *The New Realism. Perspectives on Multilateralism and World Order*, United Nations University Press, New York, 1997, pp. 3-19.

_____, “Rethinking Structural Change in the International Political Economy: States, Firms, and Diplomacy”, en STUBBS, Richard and UNDERHILL, Geoffrey R.D. (eds), *Political Economy and the Changing Global Order*, Macmillan Press, London, 1994, pp. 103-115

_____, *States and Markets*, 2nd. Edition, Pinter Publishers, London, 1994, 255 pp.

SUNKEL, Osvaldo, “Development and Regional Integration in Latin America: Another Chance for an Unfulfilled Promise?”, en HETTNE, Björn; INOTAI, András and SUNKEL, Osvaldo (eds.), *The New Regionalism and the Future of Security and Development*, Macmillan Press in association with the United Nations University/World Institute for Development Economics Research, London, 2000, pp. 50-74.

SWEET, Morris L., *Regional Economic Development in the European Union and North America*, Praeger, Westport/Connecticut/London, 1999, pp. 53-71, 199-310.

TALANI, Leila Simona, *European Political Economy. Political Science Perspectives*, Ashgate, Hampshire and Burlington, 2004, pp. 1-77, 204-219.

TEICHMAN, Judith A., *The Politics of Freeing Markets in Latin America. Chile, Argentina and Mexico*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill and London, 2001, 246 pp.

TELÓ, Mario (ed.), *European Union and New Regionalism. Regional actors and global governance in a post-hegemonic era*, Ashgate, Aldershot/Burlington/Singapore/Sydney, 2001, 296 pp.

THOMAS, Kenneth P., *Competing for Capital. Europe and North America in a Global Era*, Georgetown University Press, Washington D.C., 2000, pp.249-279.

THOMPSON, John Herd and RANDALL, Stephen J., *Canada and the United States: Ambivalent Allies*, Third Edition, University of Georgia Press, Athens and London, 2002, pp. 282-392.

TULCHIN, Joseph S. y ESPACH, Ralph H. (eds.), *América Latina en el Nuevo Sistema Internacional*, Traducción de Miguel Salazar, Edicions Bellaterra, Barcelona, 2004, 312 pp.

VAN KLAVEREN, Alberto, “Chile: The Search for Open Regionalism”, en Hettne, Björn; INOTAI, András and SUNKEL, Osvaldo (ed.), *National Perspectives on the New Regionalism in the South*, Macmillan Press in association with the United Nations University/World Institute for Development Economics Research, London, 2000, pp. 132-156.

VARGAS, Rosío, *La política energética estadounidense: ¿asunto de seguridad o de mercado?*, Centro de Investigaciones sobre América del Norte-UNAM, México, 2005, 217 pp.

VEREA CAMPOS, Mónica; FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael y WEINTRAUB, Sidney (coords.), *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, Traducción de Gabriela Warkentin, ITAM/Centro de Investigaciones sobre América del Norte-UNAM/FCE, México, 1998, 496 pp.

VIZENTINI, Paulo and WIESEBRON, Marianne (eds.), *Free Trade for the Americas? The United States' Push for the FTAA Agreement*, Zed Books, London and New York, 2004, 232 pp.

WALLACE, William, "U.S. Unilateralism: A European Perspective", en PATRICK, Stewart and FORMAN, Shepard (eds.), *Multilateralism and U.S. Foreign Policy. Ambivalent Engagement*, Lynne Rienner Publishers, Boulder and London, 2002, pp. 121-140.

WEINTRAUB, Sidney (ed.), *NAFTA's Impact on North America. The First Decade*, The Center for Strategic and International Studies Press, Washington, D.C., 2004, 440 pp.

WEINTRAUB, Sidney; RUGMAN, Alan M. and BOYD, Gavin (eds.), *Free Trade in the Americas. Economic and Political Issues for Government and Firms*, Edward Elgar, Cheltenham and Northampton, 2004, pp. 1-232.

WEINTRAUB, Sidney, "The Meaning of NAFTA Seen from the United States", en WHITING, Van R. Jr. (ed.), *Regionalization in the World Economy: NAFTA, the Americas and Asia Pacific*, Macmillan India, New Delhi, 1996, pp. 65-87.

_____, *A Marriage of Convenience. Relations between Mexico and the United States*, Oxford University Press, New York and Oxford, 1990, 238 pp.

WHITEHEAD, Laurence, "Pobre México, tan lejos de Noordwijk: las relaciones políticas entre México y la Unión Europea vistas desde Europa" en INSTITUTO DE RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS, *La Unión Europea y México: Una nueva relación política y económica*, Madrid, 1997, pp. 39-72.

WHITING, Van R. Jr., "Multiple Identities, Nested Sets, and Principles for Policy: Prospects for Regionalization in the World Economy", en WHITING, Van R. Jr. (ed.), *Regionalization in the World Economy: NAFTA, the Americas and Asia Pacific*, Macmillan India, New Delhi, 1996, pp. 285-290.

WIJKMAN, Per Magnus, "U.S. Trade Policy: Alternative Tacks or Parallel Tracks?", en MALONE, David M. and FOONG KHONG, Yuen (eds.), *Unilateralism and U.S. Foreign Policy. International Perspectives*, Lynne Rienner Publishers, Boulder and London, 2003, pp. 251-284.

WISE, Carol (ed.), *The Post-NAFTA Political Economy. Mexico and the Western Hemisphere*, The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, 1998, 364 pp.

YAMAMOTO, Yoshinobu, "Regionalization in Contemporary International Relations", en WHITING, Van R. Jr. (ed.), *Regionalization in the World Economy: NAFTA, the Americas and Asia Pacific*, Macmillan India, New Delhi, 1996, pp.19-42.

Hemerográficas:

AA. VV. "Contrastes de la frontera norte", *Comercio Exterior*, No. 8, Vol. 52, Agosto 2002.

ABBOTT, Frederick M., "NAFTA and the Legalization of World Politics: A Case Study", *International Organization*, Vol. 54, No. 3, Summer 2000, pp. 519-547.

ACKERMANN, Alice, "The Changing Transatlantic Relationship: A Socio-Cultural Approach", *International Politics*, Vol. 40, No. 1, March 2003, pp. 121-136.

AFILALO, Ari, "Constitutionalization through the back door: a european perspective on NAFTA's investment chapter", *Journal of International Law and Politics*, New York University, Vol. 34, No. 1, Fall 2001, pp. 1-55.

AGGARWAL, Vinod K. and FOGARTY, Edward A., "The Limits of Interregionalism: The EU and North America", *Journal of European Integration*, Vol. 27, No. 3, September 2005, pp. 327-346.

AGUILAR GARCÍA, Javier, "Ten Years of NAFTA and The New Labor Market. Part 2: Migration", *Voices of Mexico*, No. 70, January-March 2005, pp. 54-56.

ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco, "Innovación Política Europea. Su dimensión exterior", *Política Exterior*, Vol. XVII, No. 91, Enero-Febrero 2003, pp. 13-24.

_____ y CORNAGO PRIETO, Noé, "El nuevo regionalismo y reestructuración del sistema mundial", *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 50, No. 1, 1998, pp. 59-113.

ALBA VEGA, Carlos, "Las empresas integradoras en México", *Comercio Exterior*, Vol. 51, No. 12, Diciembre 2001, pp. 1056-1062.

ALVAREZ BÉJAR, Alejandro, "México y Canadá: ¿De NAFTA al libre comercio hemisférico", *El Cotidiano*, No. 67, Enero-Febrero 1995, pp. 3-7.

ALVAREZ GALVÁN, José Luis y DUSSEL PETERS, Enrique, "Causas y Efectos de los Programas de Promoción Sectorial en la economía mexicana", *Comercio Exterior*, Vol. 51, No. 5, mayo 2001, pp. 446-456.

ANDREAS, Peter, "The Mexicanization of the US-Canada border. Asymmetric interdependence in a changing security context", *International Journal*, Vol. LX, No. 2, Spring 2005, pp. 449-462.

ANGUIANO ROCH, Eugenio, "México y la Globalización Financiera", *Foro Internacional*, Vol. XL, No. 2, Abril-Junio 2000, pp. 213-254.

ARRIETA MUNGUÍA, Judith, “La política exterior de México hacia la Unión Europea, 1990-1995”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 49, Invierno 1995-1996, pp. 123-148.

BAER, M. Delal, “Mexico at an Impasse”, *Foreign Affairs*, Vol. 83, No. 1, January-February 2004, pp. 101-113.

BAILEY, Norman A., “Neglecting our neighbors”, *National Interest*, No. 80, Summer 2005, pp. 102-106.

BÁRCENA COQUI, Martha, “La evolución del sistema de seguridad colectiva de la ONU”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 65, Noviembre 2001-Febrero 2002, pp. 65-81.

BENAVIDES VELASCO, Carlos y QUINTANA GARCÍA, Cristina, “Alianzas estratégicas y gestión del conocimiento: una experiencia alemana”, *Revista de Economía y Empresa*, Vol. XIV (2da. Epoca), Núm. 40, 3er. Cuatrimestre 2000, pp. 59-85.

BENÍTEZ MANAUT, Raúl, “Avances y límites de la seguridad hemisférica a inicios del siglo XXI”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, No. 64, Diciembre 2003-Enero 2004, pp. 49-70.

_____, “Seguridad y Defensa en México. ¿De la Revolución a la globalización?”, *Foreign Affairs en Español*, Vol. 3, No. 4, Octubre-Diciembre 2003, pp. 160-171.

BENITO OSORIO, Sergio, “Multiple Services Contracts. A Failed Opening in Fossil Fuels”, *Voices of Mexico*, No. 68, July-September 2004, pp. 50-54.

BERNARD-MEUNIER, Marie, “The ‘inevitability’ of North American Integration?”, *International Journal*, Vol. LX, No. 3, Summer 2005, pp. 703-711.

BIANCHI, Patricio y DI TOMMASO, Marco, “Política industrial para las PYME en la economía global”, *Comercio Exterior*, Vol. 51, No. 12, Diciembre de 2001, pp. 1089-1095.

BLÁZQUEZ, Jorge and SANTISO, Javier, “Mexico: Is it an Ex-Emerging Market?”, *Journal of Latin American Studies*, Vol. 36, No. 2, May 2004, pp. 297-318.

BRESLIN, Shaun and HIGGOTT, Richard, “Studying Regions: Learning from the Old, Constructing the New”, *New Political Economy*, Vol. 5, No. 3, November 2000, pp. 333-352.

BRESSAND, Albert, “Entretien avec Carlos Salinas de Gortari. Mexique: Naissance d’un ‘Tigre’”, *Politique Internationale*, No. 56, Été 1992, pp. 37-46.

BROWER II, Charles H., “Investor-State Disputes Under NAFTA: The Empire Strikes Back”, *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 40, No. 1, 2001, pp. 43-88.

- BRZEZINSKI, Zbigniew, "Hegemonic Quicksand", *The National Interest*, No. 74, Winter 2003-2004, pp. 5-16.
- CAFRUNY, Alan W., "Transatlantic Trade and Monetary Relations: The Nature and Limits of Conflict," *The International Spectator*, No. 3, 2002, pp. 7-18.
- CALLEO, David P., "Power, Wealth and Wisdom. The United States and Europe after Iraq", *The National Interest*, No. 72, Summer 2003, pp. 5-15.
- CAMERON, Maxwell A. and WISE, Carol, "The Political Impact of NAFTA on Mexico: Reflections on the Political Economy of Democratization", *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 37, No. 2, June 2004, pp. 301-323.
- CAMPBELL, Colin J., "El final de la primera parte de la Era del Petróleo", en *Vanguardia Dossier. ¿Un mundo sin petróleo?*, No. 18, Enero-Marzo 2006, pp. 98-103.
- CASALET, Mónica, "La cooperación interempresarial: una opción para la política industrial", *Comercio Exterior*, Vol. 51, No. 12, Diciembre 2001, pp. 1071-1078.
- CASTRO MARTÍNEZ, Pedro, "Las relaciones México-Canadá: su evolución reciente", *Foro Internacional*, Vol. XLI, No. 4, Octubre-Diciembre 2001, pp. 761-783.
- CHAREST, Jean, "Canada and the US. Change and continuity", *International Journal*, Vol. LX, No. 2, Spring 2005, pp. 321-328.
- CHASE, Kerry A., "Economic Interests and Regional Trading Arrangements: The Case of NAFTA", *International Organization*, Vol. 57, No. 1, Winter 2003, pp. 137-174.
- CHÁVEZ MÁRQUEZ, Manuel, "The Changing Influence Of the Hispanic Vote", *Voices of Mexico*, No. 70, January-March 2005, pp. 97-101.
- CLARK, Joe, "North American institutions", *International Journal*, Vol. LX, No. 2, Spring 2005, pp. 465-470.
- CLINTON, Bill, "La agridulce interdependencia", *Foreign Affairs en Español*, Vol. 4, No. 1, Enero-Marzo 2004, pp. 17-23.
- COHEN, Andrew, "The impact of the 2004 elections on the Canadian-American relationship", *International Journal*, Vol. LX, No. 2, Spring 2005, pp. 351-358.
- CORONA JIMÉNEZ, Miguel Ángel, "Ventajas competitivas en empresas de exportación de Puebla", *Comercio Exterior*, Vol. 52, No. 8, Agosto de 2002, pp. 724-734.
- CORTINA, Jerónimo; DE LA GARZA, Rodolfo y OCHOA-REZA, Enrique, "Remesas. Límites al optimismo", *Foreign Affairs en Español*, Vol. 5, No. 3, Julio-Septiembre 2005, pp. 27-36.

COUFFIGNAL, Georges, "Entretien avec Vicente Fox. Le Nouveau Mexique", *Politique Internationale*, No. 91, Printemps 2001, pp. 351-361.

COX, Robert W., "A Canadian dilemma", *International Journal*, Vol. LX, No. 3, Summer 2005, pp. 667-684.

CUBILLO PINILLA, José Ma., "Implicaciones territoriales de la inversión extranjera", *Comercio Exterior*, Vol. 53, No. 3, Marzo 2003, pp. 244-255.

CURZIO, Leonardo, "Frankness and Cooperation In Mexico-U.S. Relations", *Voices of Mexico*, No. 72, July-September 2005, pp. 75-78.

DAUDELIN, Jean, "Foreign policy at the fringe. Canada and Latin America", *International Journal*, Vol. LVIII, No. 4, Autumn 2003, pp. 637-666.

DAVIS, Charles L. and COLEMAN, Kenneth M., "Privatization and Public Opinion in Chile, Costa Rica, and Mexico: A Test of Alternative Models", *International Politics*, Vol. 38, No. 4, December 2001, pp. 561-582.

DAVIS, Jerome D., "North American oil and natural gas. Current trends, future problems?", *International Journal*, Vol. LX, No. 2, Spring 2005, pp. 429-436.

DE LA CUESTA, Antonio y VELASCO GRAJALES, Jesús, "The U.S. Presidential Elections After 9/11", *Voices of Mexico*, No. 69, October-December 2004, pp. 84-88.

DE LOS RÍOS, Patricia, "The 2004 U.S. Elections. A View from Mexico", *Voices of Mexico*, No. 70, January-March 2005, pp. 93-96.

_____, "Inteligencia y seguridad en la segunda administración Bush", *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 73, Noviembre 2004-Febrero 2005, pp. 119-140.

DE MARÍA Y CAMPOS, Alfonso y FIERRO GARZA, Alberto, "Hacia una comunidad norteamericana: una relación estratégica de México con Canadá", *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 66, Marzo-Junio 2002, pp. 101-122.

_____, y CID DEL PRADO RENDÓN, Mayomi, "Mexican-Canadian Relations In the Context of a North American Community", *Voices of Mexico*, No. 68, July-September 2004, pp. 83-88.

DE MIGUEL, Fernando y MONTALBÁN, Juan Francisco, "Un nuevo modelo de relaciones UE-México", *Boletín Económico de Información Comercial Española (BICE)*, No. 2517, 7-13 de octubre de 1996, pp. 23-32 (I), y *Boletín Económico de Información Comercial Española (BICE)*, No. 2518, 14-20 de octubre de 1996 (II), pp. 25-34.

DE PALMA, Anthony, "America Septentrional", *Orbis. A Journal of World Affairs*, Vol. 47, No. 2, Spring 2003, pp. 235-246.

DEL ARENAL, Celestino, “Los Acuerdos de Cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): evolución, balance y perspectivas”, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, No. 1, Otoño-Invierno 1997, pp. 111-138.

DEBLOCK, Chrisian y TURCOTTE, Sylvain F., “Estados Unidos, Brasil y las negociaciones hemiféricas: el ALCA en modalidad bilateral”, *Foro Internacional*, Vol. XLV, No. 1, Enero-Marzo 2005, pp. 5-34.

DEBLOCK, Christian et BENESEAIEH, Afef, “Les relations économiques entre le Canada et le Mexique dans un contexte d’intégration en profondeur”, *Revue Études internationales*, Vol. XXXII, No. 4, Décembre 2001, pp. 717-745.

DEBLOCK, CHRISTIAN et CADET, Gérald, “La politique commerciale des États-Unis et le régionalisme dans les Amériques”, *Revue Études internationales*, Vol. XXXII, No. 4, Décembre 2001, pp. 653-692.

DIECK-ASSAD, María de Lourdes, “Is there a NAFTA plus?”, *International Journal*, Vol. LVII, No. 3, Summer 2003, pp. 433-441.

DOCKRILL, Saki, “After September 11: Globalisation of Security Beyond the Transatlantic Alliance”, *Journal of Transatlantic Studies*, Vol. 1, No. 1, Supplement, Spring 2003, pp. 1-19.

DODGE, David, “Economic Integration in North America”, *International Journal*, Vol. LVII, No. 3, Summer 2003, pp. 419-428.

DORAN, Charles F., “Explaining ascendancy and decline. The power cycle perspective”, *International Journal*, Vol. LX, No. 3, Summer 2005, pp. 685-701.

_____, “Building a North American Community”, *Current History*, Vol. 94, No. 590, March 1995, pp. 97-101.

_____, “La liberación de los comercios regional y mundial al estilo de América del Norte”, *Comercio Exterior*, Vol. 44, No. 1, Enero de 1994, pp. 19-29.

_____, “Canada’s Role in North America”, *Current History*, Vol. 90, No. 560, December 1991, pp. 401-404.

DORSEY & WHITNEY STUDENT PRIZE IN COMPARATIVE AND INTERNATIONAL LAW OUTSTANDING NOTE WINNER, “Regulatory Expropriation Under NAFTA Chapter 11: Some Lessons From the European Court of Human Rights”, *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 42, No. 1, 2003, pp. 177-215.

DRESSER, Denise, “Fox’s Mexico: Democracy Paralyzed”, *Current History*, Vol. 104, No. 679, February 2005, pp. 64-68.

DUECK, Colin, “New Perspectives on American Grand Strategy. A Review Essay”, *International Security*, Vol. 28, No. 4, Spring 2004, pp. 197-216.

DUKERT, Joseph M., "The Evolution of the North American Energy Market: Implications of Continentalization for a Strategic Sector of the Canadian Economy", *The American Review of Canadian Studies*, Vol. 30, No. 3, Autumn 2000, pp. 349-359.

DUQUETTE, Michel, "Facteurs internes et politique étrangère: la contribution canadienne à une réserve stratégique nord-américaine de l'énergie", *Revue Études internationales*, Vol. XXXI, No. 2, Juin 2000, pp. 269-290.

ETHIER, Wilfred J., "The New Regionalism", *The Economic Journal*, Vol. 108, No. 449, July 1998, pp. 1149-1161.

FAUCHER, Philippe y MARTIN-BRÛLÉ, Sarah-Myriam, "Las implicaciones para Canadá de la integración regional de los mercados energéticos", *Foro Internacional*, Vol. XLIV, No. 2, Abril-Junio 2004, pp. 229-246.

FAUX, Jeff, "Economía y democracia en la 'constitución' del TLCAN", *Foreign Affairs en Español*, Vol. 4, No. 1, Enero-Marzo 2004, pp. 91-105.

FAWCETT, Louise, "Exploring regional domains: a comparative history of regionalism", *International Affairs*, Vol. 80, No. 3, May 2004, pp. 429-446.

FEINBERG, Richard E., "The Political Economy of United States' Free Trade Arrangements", *World Economy*, Vol. 26, No. 7, July 2003, pp. 1019-1040.

FLORES QUIROGA, Aldo y DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, Ricardo, "Las relaciones económicas de México con Norteamérica a 11 años del TLCAN: un balance", *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 73, Noviembre 2004-Febrero 2005, pp. 21-50.

FRY, Earl H., "Federalism and the evolving cross-border role of provincial, state, and municipal governments", *International Journal*, Vol. LX, No. 2, Spring 2005, pp. 471-482.

FUENTES, Alicia, "What Are North America's Smart Borders?", *Voices of Mexico*, No. 62, January-March 2003, pp. 14-15.

FUKUYAMA, Francis, "Social Capital and Development: The Coming Agenda", *SAIS Review. A Journal of International Affairs*, Vol. XXII, No. 1, Winter-Spring 2002, pp. 23-37.

GAMBRILL, Mónica, "NAFTA and Industrial Policy In Mexico", *Voices of Mexico*, No. 73, October-December 2005, pp. 55-58.

GARCÍA REYES, Miguel, "The North American Fossil Fuel Market. Part II. Integration", *Voices of Mexico*, No. 67, April-June 2004, pp. 79-83.

GARCÍA REYES, Miguel, "Fortalecimiento e Internacionalización de PEMEX. Su nuevo liderazgo en el mercado petrolero global", *Foro Internacional*, Vol. XLI, No. 1, Enero-Marzo 2001, pp. 168-199.

- GARRIDO, Celso, “Estrategias empresariales ante el cambio estructural en México”, *Comercio Exterior*, Vol. 51, No. 12, México, diciembre de 2001, pp. 1063-1070.
- GIL VILLEGAS, Francisco, “México y la Unión Europea en el sexenio de Zedillo”, *Foro Internacional*, Vol. XLI, No. 4, Octubre-Diciembre 2001, pp. 819-839.
- GIRAULT, Christian, “Del TLCAN al Área de Libre Comercio de las Américas: Perspectivas Geopolíticas de la Integración”, *Foro Internacional*, Vol. XLIV, No. 1, Enero-Marzo 2004, pp. 103-125.
- GOLOB, Stephanie R., “Beyond the Policy Frontier. Canada, Mexico, and the Ideological Origins of NAFTA”, *World Politics*, Vol. 55, No. 3, April 2003, pp. 361-398.
- GONZÁLEZ MARTÍNEZ, Carlos, “Mexico and the North American Gateway to Globalization”, *Voices of Mexico*, No. 44, July-September 1998, pp. 43-46
- GORDON, Bernard K., “A High-Risk Trade Policy”, *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 4, July-August 2003, pp. 105-118.
- GRANDE, Edgar, “Instituciones e intereses en Europa: grupos de interés y gobernanza en un sistema estructurado por niveles múltiples”, *Foro Internacional*, Vol. XLII, No. 2, Abril-Junio 2002, pp. 293-316.
- GURFINKEL, Mariano E., “México y Venezuela y sus hidrocarburos”, en *Vanguardia Dossier. ¿Un mundo sin petróleo?*, No. 18, Enero-Marzo 2006, pp. 62-64.
- GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ, Jerónimo, “La agenda para América del Norte”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 73, Noviembre 2004-Febrero 2005, pp. 9-19.
- GUTIÉRREZ TURRUBIARTES, Pedro Félix, “Cultural Aspects of NAFTA in Mexico”, *Voices of Mexico*, No. 71, April-June 2005, pp. 71-74.
- HAEGER, Stefanie, “Interpreting International Treaties. NAFTA, A Case Study”, *Voices of Mexico*, No. 70, January-March 2005, pp. 62-63.
- HAGLUND, David G., “North American Cooperation in an Era of Homeland Security”, *Orbis. A Journal of World Affairs*, Vol. 47, No. 4, Fall 2003, pp. 675-691.
- HANDELMAN, Stephen, “Whose border is it, anyway? Rethinking North America’s defences, from smart borders to smart missiles”, *International Journal*, Vol. LVII, No. 3, Summer 2003, pp. 455-464.
- HART, Michael, “Lessons from Canada’s history as a trading nation”, *International Journal*, Vol. LVIII, No. 1, Winter 2002-2003, pp. 25-42.
- HART-LANDSBERG, Martín, “Challenging Neoliberal Myths: A Critical Look at the Mexican Experience”, *Monthly Review*, Vol. 54, No. 7, December 2002, pp. 14-27.

HAYNAL, George, "Building North America", *Harvard International Review*, Vol. 24, No. 2, Summer 2002, pp. 87-88.

HENDRICKSON, David C., "The Curious Case of American Hegemony", *World Policy Journal*, Vol. XXII, No. 2, Summer 2005, pp. 1-22.

HETTNE, Björn, "El nuevo regionalismo y el retorno a lo político", *Comercio Exterior*, Vol. 52, No. 11, Noviembre de 2002, pp. 954-965.

_____, "Neo-Mercantilism: The Pursuit of Regionness", *Cooperation and Conflict*, Vol. 28, No. 3, September 1993, pp.211-232.

_____ and SÖDERBAUM, Fredrik, "Theorising the Rise of Regionness", *New Political Economy*, Vol. 5, No. 3, November 2000, pp. 457-473.

HILLMER, Norman, "Reflections on the unequal border", *International Journal*, Vol. LX, No. 2, Spring 2005, pp. 331-340.

HOVEN VAN DEN, Adrian and FROSCHAUER, Karl, "Limiting Regional Electricity Sector Integration and Market Reform. The Cases of France in the EU and Canada in the NAFTA Region", *Comparative Political Studies*, Vol. 37, No. 9, November 2004, pp. 1079-1103.

HUMPHREYS, Jeffrey M., "El poder adquisitivo", en *Vanguardia Dossier. Los Hispanos en Estados Unidos*, No. 13, Octubre-Diciembre de 2004, pp. 64-67.

HURRELL, Andrew, "Explaining the resurgence of regionalism in world politics", *Review of International Studies*, Vol. 21, No. 4, October 1995, pp. 331-358.

IBÁÑEZ, Josep "Las relaciones entre Canadá y la UE en el contexto del nuevo regionalismo", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No. 54-55, Noviembre de 2001, pp. 179-202.

_____, "El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa", en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, No. 1, 2000.

IBORRA JUAN, María, "El desafío cultural en las estrategias de adquisición, cooperación e internacionalización", *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa*, Vol. 11, No. 4, 2002, pp. 155-172.

IKENBERRY, G. John, "American Grand Strategy in the Age of Terror", *Survival*, Vol. 43, No. 4, Winter 2001-2002, pp. 19-34.

_____, "Strengthening the Atlantic Political Order", *The International Spectator*, Vol. XXXV, No. 3, July-September 2000, pp. 57-68.

JASO, Gustavo, "Zona de libre cambio UE-México", *Boletín Económico de Información Comercial Española (BICE)*, No. 2657, 19 de junio-2 de julio de 2000, pp. 29-47.

JERVIS, Robert, "Why the Bush Doctrine Cannot Be Sustained", *Political Science Quarterly*, Vol. 120, No. 3, Fall 2005, pp. 351-377.

KEEBLE, Edna, "Immigration, civil liberties, and national/homeland security", *International Journal*, Vol. LX, No. 2, Spring 2005, pp. 359-372.

KEOHANE, Robert O., "Ironies of Sovereignty: the European Union and the United States", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 4, November 2002, pp. 743-765.

KERREY, Bob, "A New Outlook for the Atlantic Alliance", *World Policy Journal*, Vol. XXI, No. 4, Winter 2004-2005, pp. 2-7.

KINDLEBERGER, Charles P., "International Public Goods without International Government", *The American Economic Review*, Vol. 76, No. 1, March 1986, pp. 1-13.

_____, "Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Rides", *International Studies Quarterly*, Vol. 25, No. 2, June, 1981, pp. 242-254.

KLARE, Michael T., "Sangre y petróleo. Las implicaciones de la política exterior y militar del plan energético Bush-Cheney", en *Vanguardia Dossier. ¿Un mundo sin petróleo?*, No. 18, Enero-Marzo 2006, pp. 18-32.

LAVEAGA, Rafael, "Mitos y realidades del Congreso estadounidense: una perspectiva mexicana", *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 73, Noviembre 2004-Febrero 2005, pp. 141-165.

LAWSON, Chappell, "Fox's Mexico at Midterm", *Journal of Democracy*, Vol. 15, No. 1, January 2004, pp. 139-153.

LEIKEN, Robert S., "End of an Affair? Immigration, Security and the U.S.-Mexican Relationship", *The National Interest*, No. 70, Winter 2002-2003, pp. 87-97.

LEROY, Christophe, "Mexican Intelligence at a Crossroad", *SAIS Review. A Journal of International Affairs*, Winter-Spring 2002, pp. 107-130.

LEVANTI, Carole, "Prácticas empresariales y apertura económica en México", *Comercio Exterior*, Vol. 51, Núm. 12, Diciembre de 2001, pp. 1045-1055.

LOBEJÓN, Luis Fernando, "El comercio México-Unión Europea ante la perspectiva de la creación de una zona de libre cambio", *Información Comercial Española*, No. 795, noviembre-diciembre de 2001, pp. 71-85.

LOZOYA, Jorge A., "La nueva política de cooperación internacional de México", *Foro Internacional*, Vol. XLI, Núm. 4, Octubre-Diciembre 2001, pp. 931-938.

LUSTIG, Nora, "Life is not easy: Mexico's Quest for Stability and Growth", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 15, No. 1, Winter 2001, pp. 85-106.

MACDONALD, Ian Thomas, "NAFTA and the Emergence of Continental Labor Cooperation", *The American Review of Canadian Studies*, Vol. 33, No. 2, Summer 2003, pp. 173-196.

MCGOWAN, David, "The Prospects of a North American Project. An introduction. The 72nd Annual Conference of the Couchiching Institute on Public Affairs", *International Journal*, Vol. LVII, No. 3, Summer 2003, pp. 415-418.

MANLEY, John, "The future of North America. Seeking a roadmap", *International Journal*, Vol. LX, No. 2, Spring 2005, pp. 497-508.

MANSFIELD, Edward D. and REINHARDT, Eric, "Multilateral Determinants of Regionalism: The Effects of GATT/WTO on the Formation of Preferential Trading Arrangements", *International Organization*, Vol. 57, No. 4, Fall 2003, pp. 829-862.

MANSFIELD, Edward D. and MILNER, Helen V., "The New Wave of Regionalism", *International Organization*, Vol. 53, No. 3, Summer 1999, pp. 589-627.

MARCHAND, Marianne H.; BØAS, Morten and SHAW, Timothy M., "The political economy of new regionalisms", *Third World Quarterly*, Vol. 20, No. 5, October 1999, pp. 897-910.

MARCO LAJARA, Bartolomé y GARCÍA LILLO, Francisco, "Los recursos humanos en el proceso de la cooperación entre empresas: principales aspectos a considerar", *Boletín de Estudios Económicos*, Vol. LVI, Núm. 174, Diciembre de 2001, pp. 513-535.

MARÍN, Manuel, "La política de la UE hacia los países en vías de desarrollo de Asia, América Latina y el Mediterráneo", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, No. 2, Año 1998, pp. 7-17.

MARISCAL, Judith, "Telecommunications Reform in Mexico from a Comparative Perspective", *Latin American Politics and Society*, Vol. 46, No. 3, Fall 2004, pp. 83-114.

MÁRQUEZ PADILLA, Paz Consuelo, "Toward the Consolidation of Neoconservatism in the U.S.", *Voices of Mexico*, No. 70, January-March 2005, pp. 89-92.

MARTIN, Philip L., "Economic Integration and Migration: The Case of NAFTA", *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, Vol. 3, No. 2, Fall/Winter 1998-1999, pp. 419-441.

MARZO, Mariano, "Petróleo y naturaleza en el Ártico. La batalla de Alaska", en *Vanguardia Dossier. ¿Un mundo sin petróleo?*, No. 18, Enero-Marzo 2006, pp. 111-115.

MASON, Dwight N., "The Canadian-American North American defence alliance in 2005", *International Journal*, Vol. LX, No. 2, Spring 2005, pp. 385-396.

MAXWELL, Judith, "What do Canadians want in North America? Coming of age in Canada", *International Journal*, Vol. LVII, No. 3, Summer 2003, pp. 429-432.

MAY, Christopher, "Strange Fruit: Susans Strange's Theory of Structural Power in the International Political Economy", *Global Society*, Vol. 10, No. 2, 1996, pp. 167-189.

MCDANIEL, Christine A. and AGAMA, Laurie-Ann, "The NAFTA preference and US-Mexico Trade: Aggregate Level Analysis", *World Economy*, Vol. 26, No. 7, July 2003, pp. 939-955.

MCLARTY III, Thomas F., "El riesgo americano de ignorar a México", *Nexos*, Vol. XXV, No. 309, Septiembre 2003, pp. 14-16.

MCQUEEN, Matthew, "The EU's Free Trade Agreements with Developing Countries: A case of Wishful Thinking?", *World Economy*, Vol. 25, No. 9, September 2002, pp. 1369-1385.

MERCIER, David, "Le régionalisme stratégique dans les Amériques: tenants et aboutissants de l'ALÉNA vus d'une perspective mexicaine", *Revue Études internationales*, Vol. XXXI, No. 1, mars 2000, pp. 111-133.

MERINO GARCÍA, Pedro Antonio, "La OPEP en el siglo XXI. Capacidad de respuesta ante los cambios registrados en el mercado en los últimos años", en *Vanguardia Dossier. ¿Un mundo sin petróleo?*, No. 18, Enero-Marzo 2006, pp. 84-89.

MITTELMAN, James H., "Rethinking the 'New Regionalism' in the Context of Globalization", *Global Governance*, Vol. 2, No. 2, May-August 1996, pp. 189-213.

MOHAR, Gustavo, "México ante la propuesta migratoria del presidente George W. Bush: un incierto camino por recorrer", *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 73, Noviembre 2004-Febrero 2005, pp. 187-202.

MONTELEONE, Carla, "The New Transatlantic Agenda: Transatlantic Security Relations between post-hegemonic cooperation and interdependence", *Journal of Transatlantic Studies*, Vol. 1, No. 1, Spring 2003, pp. 87-107.

MORALES, Isidro, "NAFTA: the institutionalisation of economic openness and the configuration of Mexican geo-economic spaces", *Third World Quarterly*, Vol. 20, No. 5, October 1999, pp. 971-993.

_____, "Mexico's National Identity after NAFTA", *American Behavioral Scientist*, Vol. 40, No. 7, June-Jul6y 1997, pp. 858-883.

MORAVCSIK, Andrew, "Striking a New Transatlantic Bargain", *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 4, July-August 2003, pp. 74-89.

MORENO BRID, Juan Carlos y Ruiz Nápoles, Pablo, "NAFTA and the Mexican Economy 1994-2005", *Voices of Mexico*, No. 72, July-September 2005, pp. 59-67.

MORRIS, Stephen D. and PASSÉ-SMITH, John, "What a Difference a Crisis Makes. NAFTA, Mexico, and the United States", *Latin American Perspectives*, Issue 118, Vol. 28, No. 3, May 2001, pp. 124-149.

MUNGARAY, Alejandro; OCEGUEDA, Juan Manuel, et. al. "Micronegocios rentables en Baja California", *Comercio Exterior*, Vol. 52, No. 8, Agosto 2002, pp. 710-717.

MUNGUÍA SALAZAR, Alex y RETANA YARTO, Jorge, "Integración subregional en Norteamérica: los flujos de comercio e inversión Canadá-México, una alternativa prometedora", *Revista Mexicana de Estudios Canadienses*, No. 1, Invierno 2001, pp. 45-64.

MURAI, Tomoko, "The Foundation of the Mexican Welfare State and Social Security Reform in the 1990s", *The Developing Economies*, Vol. XLII, No. 2, June 2004, pp. 262-287.

NOOR, Halim Mohd; CLARKE, Roger and DRIFFIELD, Nigel, "Multinational Enterprises and Technological Effort by Local Firms: a Case Study of the Malaysian Electronics and Electrical Industry", *The Journal of Development Studies*, vol. 38, No. 6, August 2002, pp. 129-141.

NÚÑEZ GARCÍA, Silvia, "The North American Community. How Much a Matter of Attitude?", *Voices of Mexico*, No. 68, July-September 2004, pp. 55-57.

NYE, Joseph S., "Seven Tests. Between Concert and Unilateralism", *The National Interest*, No. 66, Winter 2001-2002, pp. 5-13.

ODELL, Peter R., "Por qué los combustibles de carbono dominarán la economía energética en el siglo XXI", en *Vanguardia Dossier. ¿Un mundo sin petróleo?*, No. 18, Enero-Marzo 2006, pp. 104-110.

OLIVERA, Guillermo, "Los clichés detrás de las mico y pequeñas industrias: panorama internacional y de su evolución reciente en México", *Investigación Económica*, Vol. LXI, Núm. 238, Octubre-Diciembre de 2001, pp. 109-156.

OLMEDO CARRANZA, Bernardo, "Is Mexico Losing the U.S. And Canadian Markets?", *Voices of Mexico*, No. 70, January-March 2005, pp. 50-51.

OLVERA, Tomás, "Las remesas familiares: la gota que se volvió río", *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 74, Marzo-Junio 2005, pp. 159-178.

OROZCO, Manuel con LAPOINTE, Michelle, "Mexican Hometown Associations and Development Opportunities", *Journal of International Affairs*, Vol. 57, No. 2, Spring 2004, pp. 31-51.

ORTÍZ MENA, Antonio, "Ten Years of NAFTA. A Mexican Perspective", *Voices of Mexico*, No. 60, July-September 2002, pp. 56-59.

PANAGARIYA, Arvind, "The Regionalism Debate: An Overview", *The World Economy*, Vol. 22, No. 4, June 1999, pp. 477-511.

PASTOR, Robert A., "La segunda década de América del Norte", *Foreign Affairs en Español*, Vol. 4, No. 1, Enero-Marzo 2004, pp. 106-118.

_____, “A North American Beef”, *Focal Point. Spotlight on the Americas*, Vol. 2, No. 7, July 2003, pp. 3-4.

PELLERIN, Hélène, “Regionalisation of migration policies and its limits: Europe and North America compared”, *Third World Quarterly*, Vol. 20, No. 5, October 1999, pp. 995-1011.

PETTIGREW, Pierre S., “Canada’s international personality”, *International Journal*, Vol. LX, No. 3, Summer 2005, pp. 623-634.

PHILLIPS, James D., “Improving border management”, *International Journal*, Vol. LX, No. 2, Spring 2005, pp. 407-415.

PORTALES, Carlos, “ Tiene México viabilidad sin los Estados Unidos?”, *Revista de Estudios Internacionales*, Vol. XXXVI, No. 141, Abril-Junio 2003, pp. 91-108.

PRESTOWITZ, Clyde, “Las otras WMD dirigidas a Estados Unidos”, *Foreign Affairs en Español*, Vol. 4, No. 1, Enero-Marzo 2004, pp. 39-50.

QUINTANA ROMERO, Luis, “NAFTA’s Institutions. An Evaluation Ten Years On”, *Voices of Mexico*, No. 69, October-December 2004, pp. 58-64.

RAMÍREZ S., José Carlos, “Los modelos de organización de las industrias de exportación en México”, *Comercio Exterior*, vol. 51, No. 12, Diciembre 2001, pp. 1121-1131.

RAMOS GARCÍA, José María, “La política de seguridad fronteriza de Estados Unidos: estrategias e impactos binacionales”, *Foro Internacional*, Vol. XLIV, No. 4, Octubre-Diciembre 2004, pp. 613-634.

RANKIN, David M., “Borderline Interest or Identity? American and Canadian Opinion on the North American Free Trade Agreement”, *Comparative Politics*, Vol. 36, No. 3, April 2004, pp. 331-351.

RIDGE, Tom, “Dos patrias, una misión. Cómo la seguridad interna y la respuesta estadounidense al 11-S han unido a México y Estados Unidos”, *Foreign Affairs en Español*, Vol. 4, No. 2, Abril-Junio 2004, pp. 13-27.

RISSE, Thomas, “The Atlantic Alliance in Crisis”, *Current History*, Vol. 103, No. 679, November 2004, pp. 364-369.

RODRÍGUEZ PADILLA, Víctor y VARGAS, Rosío, “An Oil Collapse Foretold”, *Voices of Mexico*, No. 71, April-June 2005, pp. 19-23.

ROMO MURILLO, David, “Derramas tecnológicas de la inversión extranjera en la industria mexicana”, *Comercio Exterior*, Vol. 53, No. 3, Marzo de 2003, pp. 230-243.

ROSENBLUM, Marc R., "My Neighbor, Myself: Mexican Influence on U.S. Migration Policy", *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, Vol. 3, No. 2, Fall/Winter 1998-1999, pp. 527-556.

ROTH, Aaron, "Oil, the State and NAFTA. Is Canadian Oil Up for Grabs?", en *Voices of Mexico*, No. 60, July-September 2002, pp. 67-72.

ROZENTAL, Andrés, "Parameters of Partnership: Taking a New Look At The U.S.-Mexico Relationship", *Voices of Mexico*, No. 71, April-June 2005, pp. 59-64.

_____, "Perspectives for Mexico-U.S. Bilateral Relations, *Voices of Mexico*, No. 65, October-December 2003, pp. 37-43.

RUGGIE, John Gerard, "What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge", *International Organization*, Vol. 52, No. 4, Autumn 1998, pp. 855-885.

RUMBAUT, Rubén G., "Un retrato de la presencia hispana", en *Vanguardia Dossier. Los Hispanos en Estados Unidos*, No. 13, Octubre-Diciembre de 2004, pp. 18-26.

SALAS, Federico, "Hacia la construcción de una asociación entre los países de América del Norte", *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 61, Octubre 2000, pp. 58-66.

SALAZAR, Ana María, "México ante el vecino desbordado", *Nexos*, Vol. XXIV, No. 297, Septiembre 2002, pp. 75-76.

SALINAS DE GORTARI, Carlos, "Diez años de TLCAN y el fracaso de Cancún", *Foreign Affairs en Español*, Vol. 4, No. 1, Enero-Marzo 2004, pp. 2-16.

SANAHUJA, José Antonio, "Un diálogo estructurado y plural. La dimensión institucional de las relaciones Unión Europea-América Latina", *Nueva Sociedad*, No. 189, Enero-Febrero 2004, pp. 80-96.

_____, "América Latina, la cuestión agraria y las negociaciones comerciales con Estados Unidos y la Unión Europea. ¿Crisis de esperanza o fin de un espejismo?", *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 69, Marzo-Junio 2003, pp. 29-52.

_____, "América Latina y la Unión Europea: ¿Socios frente a la globalización?", *Desarrollo*, No. 32, 2003, pp. 84-94.

_____, "Contigo en la distancia. Los lazos con la UE tras la Cumbre de Madrid", *Vanguardia Dossier América Latina. Democracia, Neoliberalismo, Populismo*, No. 4, Enero-Marzo de 2003, pp. 37-40.

_____, "La II Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe (Madrid, 17 y 18 de Mayo de 2002) Luces y sombras del vínculo eurolatinoamericano", *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. LIV, No. 1, Enero-Junio 2002, pp. 181-190.

_____, "Mecanismos de Cooperación Europa-América Latina", *Foreign Affairs en Español*, Vol. 2, Núm. 2, Verano 2002, pp. 36-51.

_____, “Trade, politics, and democratization: The 1997 Global Agreement between the European Union and Mexico”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs, special issue: Latin America and the European Union*, Vol. 42, No. 2, Verano 2000, pp. 35-62.

SANDS, Christopher, “The changing of the guard”, *International Journal*, Vol. LX, No. 2, Spring 2005, pp. 483-496.

SANTISO, Javier, “Wall Street frente a la crisis mexicana. Un análisis temporal de los mercados emergentes”, *Foro Internacional*, Vol. XL, No. 4, Octubre-Diciembre 2000, pp. 594-631.

SAUVÉ, Pierre, “Canada, free trade, and the diminishing returns of hemispheric regionalism”, *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, Vol. 4, No. 2, Fall/Winter 1999-2000, pp. 237-249.

SBERRO, Stéphan, “Europa ante un debate existencial, más allá de la Constitución”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 74, Marzo-Junio 2005, pp. 137-157.

_____, “La Unión Europea como opción diversificadora: un recorrido crítico”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 49, Invierno 1995-1996, pp. 220-243.

SHIFTER, Michael and JAWAHAR, Vinay, “Latin America’s Populist Turn”, *Current History*, Vol. 104, No. 679, February 2005, pp. 51-57.

SCHNEIDER, Ben Ross, “Why is Mexican Business so Organized”, *Latin American Research Review*, Vol. 37, No. 1, 2002, pp. 77-118.

SINGER, Audrey, “La nueva geografía metropolitana de los latinos”, en *Vanguardia Dossier. Los Hispanos en Estados Unidos*, No. 13, Octubre-Diciembre de 2004, pp. 57-62.

SMITH, Karen E., “The End of Civilian Power EU: A Welcome Demise or Cause for Concern?”, *The International Spectator*, Vol. XXXV, No. 2, April-June 2000, pp. 11-28.

SMITH PUSSETTO, Cintia, “La política comercial de Estados Unidos. Una contradicción entre comercio libre y comercio justo”, *Comercio Exterior*, Vol. 53, No. 3, Marzo de 2003, pp. 271-283.

STEVENSON, Brian J.R., “La Comunidad de América del Norte”, *Observador Internacional*, Vol. 1, No. 20, Primera Quincena de Febrero 1994, pp. 34-35.

STEVENSON, Matthew, “Bias and the NAFTA Dispute Panels: Controversies and Counter-Evidence”, *The American Review of Canadian Studies*, Vol. 30, No. 1, Spring 2000, pp. 19-33.

STRACKE, Christian, “Mexico. The Sick Man of NAFTA”, *World Policy Journal*, Vol. XX, No. 2, Summer 2003, pp. 29-36.

STUDER, Isabel, "Obstacles To The European Integration Model For North America", *Voices of Mexico*, No. 70, January-March 2005, pp. 57-61.

SUÁREZ BURGUET, Celestino y CUADROS RAMOS, Ana, "Los Acuerdos de la Unión Europea con México y Chile: Perspectivas y Efectos sobre los Flujos de Comercio e Inversión", *Información Comercial Española*, No. 806, Abril de 2003, pp. 135-151.

SUBDIRECCIÓN DE ESTUDIOS DEL SECTOR EXTERIOR, "Las relaciones comerciales de la Unión Europea y los Estados Unidos", *Boletín Económico de ICE*, No. 2760, 24 de Febrero-2 de Marzo de 2003, pp. 3-8.

VALDÉS UGALDE, José Luis, "Bush's Second Term And the World", *Voices of Mexico*, No. 71, April-June 2005, pp. 50-57.

VALENZUELA, Arturo, "Beyond Benign Neglect: Washington and Latin America", *Current History*, Vol. 104, No. 679, February 2005, pp. 58-63.

VÄYRYNEN, Raimo, "Regionalism: Old and New", *International Studies Review*, Vol. 5, No. 1, March 2003, pp. 25-51.

VEGA CÁNOVAS, Gustavo, "La administración y resolución de diferencias comerciales y de inversión en la región de América del Norte durante la primera década del TLCAN", *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 73, Noviembre 2004-Febrero 2005, pp. 51-117.

_____, "La política comercial de México en el sexenio 1994-2000: crisis financiera y recuperación económica", *Foro Internacional*, Vol. XLI, Núm. 4, Octubre-Diciembre 2001, pp. 694-730.

VEREA, Mónica, "Immigration Consensus Needed for Guest Worker-Amnesty Bills", *Voices of Mexico*, No. 72, July-September 2005, pp. 69-74.

_____, "Ten Years of NAFTA=Migration Plus", *Voices of Mexico*, No. 70, January-March 2005, pp. 102-108.

WARLEIGH, Alex, "In Defence of Intra-disciplinarity: 'European Studies', the 'New Regionalism', and the Issue of Democratisation", *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 17, No. 2, July 2004, pp. 301-318.

WEILER, Todd, "NAFTA Article 1105 and the Principles of International Economic Law", *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 42, No. 1, 2003, pp. 35-176.

WEINTRAUB, Sidney, "Scoring Free Trade: A Critique of the Critics", *Current History*, Vol. 103, No. 670, February 2004, pp. 56-60.

_____, "El pesimismo tiene permiso", *Nexos*, Vol. XXV, No. 311, Noviembre 2003, pp. 50-54.

WEINTRAUB, Sidney and FAURIOL, Georges A., "The Century of the Americas: Dawn of a New Century Dynamic", *The Washington Quarterly*, Vol. 24, No. 2, Spring 2001, pp. 139-148.

WEINTRAUB, Sidney, "Evaluación del TLCAN", *Integración & Comercio*, No. 2, Mayo-Agosto 1997, pp. 3-34.

WESTELL, Anthony, "Wath kind of North America do Canadians want?", *International Journal*, Vol. LVII, No. 3, Summer 2003, pp. 443-446.

WIRTH, John D., "Advancing the North American Community", *The American Review of Canadian Studies*, Vol. 26, No. 2, Summer 1996, pp. 261-273.

WOOD, Duncan R., and MACLEAN, George A., "A New Partnership for the Millennium? The Evolution of Canadian-Mexican Relations", *Canadian Foreign Policy*, Vol. 7, No. 2, Winter 1999, pp. 35-55.

YUSSUFF, Hassan, "Sovereignty of standard of living?", *International Journal*, Vol. LVII, No. 3, Summer 2003, pp. 447-454.

ZELIKOW, Philip, "The Transformation of National Security. Five Redefinitions", *The National Interest*, No. 71, Spring 2003, pp. 17-28.

ZENG, Ka, "Trade Structure and the Effectiveness of America's 'Aggressively Unilateral' Trade Policy", *International Studies Quarterly*, Vol. 46, No. 1, March 2002, pp. 93-115.

Documentos:

ABBOTT, Frederick M., "*The North American Integration Regime and its Implications for the World Trading System*", Jean Monnet Center at NYU School of Law and Academy of European Law at the European University Institute, 1999.

Acuerdo de Cooperación Científica y Tecnológica entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos Mexicanos, Bruselas, 3 de Febrero de 2004.

Alianza México Canadá. Reporte a los Mandatarios, Septiembre 2005, 45 pp.

ANTAL, Edit, *Debates sobre la guerra contra el terrorismo. Una perspectiva transatlántica*, Cuadernos de América del Norte 1, Centro de Investigaciones sobre América del Norte-UNAM, México, Septiembre de 2004, 46 pp.

BENÍTEZ MANAUT, Raúl, *Seguridad Hemisférica. Debates y Desafíos*, Cuadernos de América del Norte 4, Centro de Investigaciones sobre América del Norte-UNAM, México, Febrero de 2005, 62 pp.

BRADLEY, Paul G. and WATKINS, G. Campbell, *Canada and the U.S.: A Seamless Energy Border?*, C.D. Howe Institute, Toronto, April 2003, 32 pp.

BRESLIN, Shaun; HIGGOTT, Richard and ROSAMOND, Ben, *Regions in Comparative Perspective*, CSGR, University of Warwick, Working Paper No. 107/02, November 2002.

CÁMARA DE LOS COMUNES DE CANADÁ, *Socios en América del Norte. Promover las Relaciones de Canadá con Estados Unidos y México. Informe del Comité Permanente de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional*, Diciembre de 2002, 324 pp.; y Respuesta del Gobierno de Canadá.

CHANONA, Alejandro, *Is There a Comparative Perspective between the European Union and NAFTA?*, Occasional Paper, United Nations University-Comparative Regional Integration Studies, Belgium, 2003, 13 pp.

CLARKSON, Stephen, *'Apples and Oranges'. Prospects for the Comparative Analysis of the EU and NAFTA as Continental Systems*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florence, May 2000, 51 pp.

COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Estrategia para una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina: presentación detallada*, 8 de diciembre de 2005, 19 pp.

COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Pensar a Pequeña Escala dentro de una Europa Ampliada*, 21 de Enero de 2003.

COMISIÓN EUROPEA, *Informe Estratégico Regional sobre América Latina, Programación 2002-2006*, Abril de 2002.

COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Consejo. Hacia un refuerzo de la relación transatlántica orientado hacia la dimensión estratégica y la obtención de resultados*, Marzo 2001.

COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Unión Europea-América Latina. Actualidad y Perspectivas del fortalecimiento de la Asociación 1996-2000*, 23 de Octubre de 1995.

COMMISSION STAFF WORKING PAPER, *The SME Envoy: an active interface between the Commission and the SME Community*, 21 de Enero de 2003.

COMMISSION STAFF WORKING PAPER, *Creating an entrepreneurial Europe The activities of the European Union for small and medium-sized enterprises (SMEs)*, 21 de Enero de 2003.

COMMON SERVICE FOR EXTERNAL RELATIONS-SCR EVALUATION UNIT, *Independent Appraisal of the European Commission Investment Partners (ECIP), Financial Instrument, Report*, December 1999.

Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Barcelona, de 15 y 16 de marzo de 2002.

Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000.

Construcción de una comunidad de América del Norte, Informe de un Grupo Independiente de Trabajo Patrocinado por el Council on Foreign Relations, el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales y el Canadian Council of Chief Executives, Mayo de 2005, 64 pp.

Creación de una comunidad de América del Norte. Declaración de los presidentes del Grupo de Trabajo independiente sobre el futuro de América del Norte, Patrocinado por el Council on Foreign Relations en asociación con el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales y el Canadian Council of Chief Executives, Marzo 2005, 22 pp.

Decisión del Consejo relativa al Tercer Programa plurianual en favor de las pequeñas y medianas empresas (PYME) de la Unión Europea 1997-2000, 9 de diciembre de 1996.

Decisión del Consejo relativa al Programa plurianual en favor de la empresa y el espíritu empresarial, en particular para las pequeñas y medianas empresas (PYME) 2001-2005, 20 de diciembre de 2000

Declaración de Laeken “*El Futuro de la Unión Europea*”, 15 de diciembre de 2001.

Decreto Promulgatorio del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, la Decisión del Consejo Conjunto de dicho Acuerdo; y la Decisión del Consejo Conjunto del Acuerdo Interino sobre Comercio y Cuestiones Relacionadas con el Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea, *Diario Oficial de la Federación*, México, Lunes 26 de Junio de 2000, 131 pp.

DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE, Government of Canada, *Business Guide: How to Partner in Mexico*, March 1996.

DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE, Government of Canada, *Steps Towards Entering the Mexican Market*, July 2003.

Discurso de Introducción de D.V. Giscard d'Estaing, Presidente de la Convención sobre el Futuro de Europa, 26 de Febrero de 2002.

Discurso de Romano Prodi, Presidente de la Comisión Europea, ante el Parlamento Europeo “2000-2005: Hacer la Nueva Europa”, Estrasburgo, 15 de febrero de 2000.

DOBSON, Wendy, *Shaping the Future of the North American Economic Space. A Framework for Action*, C.D. Howe Institute, Toronto, April 2002, 32 pp.

Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión. Hacia la Empresa Europea. Programa de trabajo de la política de empresa (2000-2005), 8 de Mayo de 2000.

DUKERT, Joseph M., *North American Energy: at long last, one continent*, Center for Strategic and International Studies, Washington D.C., October 2005, 9 pp.

EUROPEAN COMMISSION, *Joint Communiqué EU-Canada Summit*, May 2003.

EUROPEAN COMMISSION, *EU-Canada Summit*, December 2002.

EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission on EU-Canada Relations*, May 2003.

EUROPEAN COMMISSION, *Country Strategy Paper 2002-2006 Mexico*.

Final Report Evaluation of Economic Cooperation between the European Community and Partner States in Asia and Latin America, Eva-EU Association c/o Nordic Consulting Group a/s, under a contract with the Evaluation Unit of the EuropeAid Co-operation Office, European Comisión, August 2001.

FUNDACIÓN PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y EL DIÁLOGO EXTERIOR, *La Cumbre Europeo-Latinoamericana en Viena*, Serie Democracia “En Contexto”, Madrid, Mayo de 2006, 8 pp.

FOGARTY, Edward A., *The European Union and North America*, Paper prepared for the conference “Between Regionalism and Globalism: European Union Transregional and Interregional Trade Strategies.” Brussels, Belgium, October 18-19, 2002, 34 pp.

HAGGAR, Stephan, *The United States and Regionalism in Asia and the Americas*, Research Report, October 1994, Graduate School of International Relations and Pacific Studies, University of California, San Diego, 33 pp.

HÄNGGI, Heiner, *Interregionalism: empirical and theoretical perspectives*, Paper prepared for the workshop “Dollars, Democracy and Trade: External Influence on Economic Integration in the Americas”, Los Angeles, CA, May 18, 2000, 14 pp.

HETTNE, Björn, *Regionalism, Interregionalism, and World Order: The European Challenge to Pax Americana*, Working Paper, University of Göteborg, Sweden, March 17, 2003, 15 pp.

HIGGOTT, Richard, *The Political Economy of Globalisation: Can the Past Inform the Present?*, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, University of Warwick, Working Paper, August 2002

Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Carta Europea de la Pequeña Empresa, 21 de Enero 2003.

Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, “Informe sobre la aplicación de la Carta Europea de las pequeñas empresas”, 6 de Febrero 2002.

Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, “Informe de 1999 sobre el ‘European Community Investment Partners’ (ECIP)”, 13 de julio de 2000.

Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, “European Community Investment Partners” (ECIP) Informe de Evaluación de 1998, 13 de Marzo de 2000.

INSTITUTO DE RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS, *La Negociación de un Acuerdo Comercial Unión Europea-México: Motivos, costes y beneficios*, Madrid, Diciembre de 1998, 6 pp.

INSTITUTO DE RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS, *El Acuerdo de Libre Comercio México-Unión Europea: Pieza clave de una asociación integral*, Madrid, 21 de Marzo de 2000, 9 pp.

Joint Statement by President Bush, President Fox, and Prime Minister Martin, Security and Prosperity Partnership of North America, The White House, March 23, 2005, 2 pp.

KOSE, M. Ayhan; MEREDITH, Guy M. and TOWE, Christopher M., *How Has NAFTA Affected the Mexican Economy? Review and Evidence*, Research Department and Western Hemisphere Department, International Monetary Fund, Washington, D.C., April 2004, 48 pp.

MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge and CHEN, Duanjie, *The Impact of NAFTA and Options for Tax Reform in Mexico*, Latin America and the Caribbean Region, The World Bank, Washington, D.C., September 2001, 27 pp.

Memorándum de Entendimiento entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos Mexicanos sobre las Orientaciones Plurianuales para la puesta en marcha de la cooperación comunitaria, Versión del 5 de Junio de 2001.

MILLER, Eric, *The Outlier Sectors: Areas of Non-Free Trade in the North American Free Trade Agreement*, INTAL/ITD/STA-Inter American Development Bank, Washington D.C., Working Paper 10, July 2002, 31 pp.

MINISTERIO DE COMERCIO INTERNACIONAL DE CANADÁ, REPRESENTACIÓN COMERCIAL DE EE.UU., SECRETARÍA DE ECONOMÍA DE MÉXICO, *Ocho Años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Fortaleciendo las Bases para el Crecimiento Económico*, 2002.

MINISTRY FOR INTERNATIONAL TRADE, UNITED STATES TRADE REPRESENTATION, SECRETARY OF THE ECONOMY OF MEXICO, *NAFTA at Seven. Building on a North American Partnership*, 2001.

MINISTERIO DE COMERCIO INTERNACIONAL DE CANADÁ, REPRESENTACIÓN COMERCIAL DE ESTADOS UNIDOS, SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL DE MÉXICO, *El TLCAN avanza. Seis años. Tres países. Un mercado*, 2000.

NATIONAL ENERGY POLICY DEVELOPMENT GROUP, *National Energy Policy*, Washington D.C., White House, May 2001.

North American Automotive Industry Statement on the Creation of the Automotive Partnership Council of North America, March 30, 2006.

North American Linkages: Perspectives from the Mexican Policy Research Community. Roundtable Report, Canadian Foundation for the Americas (FOCAL), Ottawa, Canadá, 25-26 de Febrero de 2002.

Partnership for Prosperity. Report to President Vicente Fox and President George W. Bush, Monterrey, Mexico, March 22, 2002.

PUYANA, Alicia y ROMERO, José, *La estrategia comercial mexicana. ¿Superando la fuerza centrípeta (el magneto) estadounidense?*, Documento de Trabajo No. IV, Julio 2003, Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México, 39 pp.

RAMÍREZ DE LA O, Rogelio, *Mexico. NAFTA and the Prospects for North American Integration*, C.D. Howe Institute, Toronto, October 2002, 25 pp.

Resumen del Sexto Programa Marco en Investigación y Desarrollo, Folleto de la Comisión Europea, Edición de diciembre de 2002.

ROZENTAL, Andrés y SMITH, Peter H. (coords.), *Los Estados Unidos y México: Construyendo una Asociación Estratégica. Un reporte del Grupo de Estudio de la Relación México-Estados Unidos*, Woodrow Wilson International Center for Scholars-Mexico Institute/Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales/Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 2005, 24 pp.

RÜLAND, Jürgen, *Inter- and Transregionalism: Remarks on the State of the Art of a New Research Agenda*, Paper prepared for the Workshop on Asia-Pacific Studies in Australia and Europe: A Research Agenda for the Future, Australian National University, July 5-6, 2002, 12 pp.

_____, *The European Union as an Inter- and Transregional Actor: Lessons for Global Governance from Europe's Relations with Asia*, Paper presented to conference on The European Union in International Affairs, National Europe Centre, Australian National University, July 3-4, 2002, 9 pp.

_____, *Interregionalism in International Relations*, Conference Summary held at the Arnold-Bergstraesser-Institute, Freiburg, Germany, January 31-February 1, 2002, 14 pp.

SANAHUJA, José Antonio, *Hacia el logro de un verdadero multilateralismo en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, Documento de Estrategia preparado para la Dirección General de Políticas Externas de la Unión, Parlamento Europeo, PE370.260v01-00, 27 de marzo de 2006, 26 pp.

SANAHUJA, José Antonio y FRERES, Christian, *Perspectivas de las Relaciones Unión Europea-América Latina. Hacia una Nueva Estrategia*, Informe Final para el Proyecto "Latin America-Study on Relations between the European Union and Latin America. New Perspectives", Instituto Complutense de Estudios Internacionales-UCM, 14 de noviembre de 2005, 87 pp.

SANAHUJA, José Antonio, *Enseñanzas obtenidas a partir de la experiencia de los Acuerdos de México con América del Norte (TLCAN) y con la Unión Europea (AGMUE)*, Policy Paper preparado para la Dirección General de Investigación, División de Asuntos Institucionales y Constitucionales, Parlamento Europeo, PE337.538ES, 15 de diciembre de 2003, 10 pp.

_____, *México y la Unión Europea, ¿Hacia un nuevo modelo de relación?*, Documento de Trabajo, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Madrid, UCM, 1997, 73 pp.

SCHIFF, Maurice and WANG, Yanling, *Regional Integration and Technology Diffusion. The Case of the North American Free Trade Agreement*, Development Research Group, The World Bank, Washington, D.C., September 2003, 25 pp.

SÖDERBAUM, Fredrik, *Rethinking the New Regionalism*, Paper for the XIII Nordic Political Science Association Meeting, Aalborg, 15-17 August, 2002, 29 pp.

SPINDLER, Manuela, *New Regionalism and the Construction of Global Order*, Marie Curie Fellow, CSGR, University of Warwick, Working Paper No. 93/02, March 2002.

STANDING SENATE COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS, *Mexico: Canada's other NAFTA Partner*, Report, March 2004, Ontario, Canada, 29 pp.

STORRS, K. Larry, *Mexico's Importance and Multiple Relationships with the United States*, Congressional Research Service Report for Congress, January 18, 2006, 14 pp.

The Security and Prosperity Partnership of North America: Next Steps, March 31, 2006.

The Security and Prosperity Partnership of North America: Progress, March 31, 2006.

VAN LANGENHOVE, Luk, *Theorising Regionhood*, Working Paper, United Nations University-Comparative Regional Integration Studies, Belgium, 2003, 38 pp.

WEINTRAUB, Sidney, *Mexican Trade Policy and the North American Community*, Significant Issues Series, Vol. X, No. 14, Center for Strategic and International Studies, Washington D.C., 1988, 55 pp.

WEISBROT, Mark; ROSNICK, David and BAKER, Dean, *NAFTA at Ten: The Recount*, Center for Economic and Policy Research, Washington, D.C., March 2004, 11 pp.

WILSON-FORSBERG, Stacey, *North American Integration: Back to the Basics*, Policy Paper, Canadian Foundation for the Americas (FOCAL), Ottawa, Canada, August 2002, 12 pp.

_____, *Canada and Mexico: Searching for Common Ground on the North American Continent*, Policy Paper, Canadian Foundation for the Americas (FOCAL), Ottawa, Canadá, February 2002, 12 pp.

_____, *Overcoming Obstacles on the Road to North American Integration: A View from Canada*, Policy Paper, Canadian Foundation for the Américas (FOCAL), Ottawa, Canada, November 2001, 12 pp.

WHITE HOUSE (The), *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington D.C., September 17, 2002.

Otras fuentes:

Recursos de Internet:

<http://www.aspan.presidencia.gob.mx> - Presidencia de la República (México)
<http://www.bancomext.gob.mx> - Banco Nacional de Comercio Exterior (México)
<http://www.canadainternational.gc.ca> - Government of Canada, Canada International
<http://www.cdhowe.org/index.cfm> - C. D. Howe Institute (Canada)
<http://www.ceip.org> - Carnegie Endowment for International Peace (U.S.A.)
<http://www.cfr.org> - Council on Foreign Relations (U.S.A.)
<http://www.consejomexicano.org> - Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales
<http://www.csgr.org> - Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation (U.K.)
<http://www.csis.org> - Center for Strategic and International Studies (U.S.A.)
<http://www.delmex.cec.eu.int> - Delegación de la Comisión Europea en México
<http://www.dfait-maeci.gc.ca> - Foreign Affairs and International Trade Canada
<http://www.eclac.cl> - Economic Commission for Latin America and the Caribbean
<http://www.economia.gob.mx> - Secretaría de Economía (México)
<http://www.economist.com> - The Economist (U.K.)
<http://www.economista.com.mx> - El Economista (México)
<http://www.elpais.com> - El País (España)
<http://europa.eu> - El Portal de la Unión Europea
<http://www.focal.ca> - Canadian Foundation for the Americas
<http://www.fride.org> -
Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (España)
<http://www.iadb.org> - Inter-American Development Bank
<http://www.iie.com> - Institute for International Economics (U.S.A.)
<http://www.jeanmonnetprogram.org> - Jean Monnet Project (Comisión Europea)
<http://www.jornada.unam.mx> - La Jornada (México)
<http://www.mac.doc.gov/nafta> - Office of NAFTA and Inter-American Affairs
<http://www.northamericaninstitute.org> -
North American Institute (U.S.A.-Canada-México)
<http://www.parl.gc.ca> - The Parliament of Canada
<http://www.pm.gc.ca> - Government of Canada, Prime Minister
<http://www.p4pworks.org> - Partnership for Prosperity
<http://www.reei.org> - Revista Electrónica de Estudios Internacionales (España)
<http://www.reforma.com> - Reforma (México)
<http://www.spp.gov> - Security and Prosperity Partnership of North America
<http://www.sre.gob.mx> - Secretaría de Relaciones Exteriores (México)
<http://www.state.gov> - U.S. Department of State
<http://www.tabd.com> - Transatlantic Business Dialogue
<http://ue.eu.int> - Consejo de la Unión Europea
<http://www.ustr.gov> - Office of the U.S. Trade Representative

<http://www.whitehouse.gov> - The White House
<http://www.worldbank.org> - The World Bank