

La Comunidad de América del Norte El nuevo regionalismo liberal

**Hilda Sánchez
Álvaro Orsatti**

15 marzo 2005

I. Hechos recientes y próximos

El próximo 23 de marzo, en el marco del TLCAN, se reunirán, en Texas, el presidente de Estados Unidos, George Bush, el primer ministro de Canadá, Paul Martin, y el presidente de México Vicente Fox. Unos días antes (10 marzo) la Secretaria de Estado Condolezza Rice llegó a México, en su primer visita a un país latinoamericano, para acordar los temas prioritarios de la agenda: seguridad fronteriza, comercio y democracia.

El encuentro se realiza en un contexto más amplio:

- en enero, Condolezza Rice manifestó, durante su audiencia de confirmación ante el Senado, que para su país es fundamental trabajar con México y Canadá en el fortalecimiento del TLCAN, de manera que el bloque pueda aumentar su capacidad de competencia con otros grupos, como la Unión Europea.
- desde hace varios meses se vienen registrando expresiones de sectores políticos en los tres países que piden la superación de los límites del TLCAN original. Concretamente, el grupo de trabajo trilateral independiente, denominado “Futuro de Norteamérica” integrado por ex altos funcionarios y expertos de México, Estados Unidos y Canadá, patrocinado por el influyente Council on Foreign

Relations, el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales y el Canadian Council of Chief Executives¹, ha realizado tres reuniones trilaterales (en Toronto, Nueva York y Monterrey). Ahora (15 marzo, en Nueva York), frente a la reunión presidencial antes mencionada, el grupo acaba de elaborar la propuesta “Creación de una Comunidad de América del Norte”, a efectivizarse antes del 2010, que postula como objetivo global una América del Norte libre, segura, justa y próspera”. Desde esta perspectiva se señala que “... América del Norte se ha convertido en más que una zona de libre comercio o una expresión geográfica. Somos tres democracias liberales, comprometidas en proteger los derechos individuales, sostener el estado de derecho, garantizar la igualdad de oportunidades para nuestros ciudadanos y lograr un equilibrio razonable entre el mercado y el Estado.”

Dicha Comunidad se establecería con base en seis iniciativas para profundizar sobre los "avances" de la última década: una cumbre trinacional anual para definir las instituciones necesarias, un "perímetro externo de seguridad", un arancel externo común, un grupo de solución de controversias, la voluntad de promover el desarrollo económico de México, la fijación de una estrategia conjunta de seguridad energética, y profundización de vínculos educativos.

Al perfilar su propuesta a nivel mundial y continental este grupo señala que “ como América del Norte es muy diferente de otras regiones del mundo, debe encontrar su propia ruta de cooperación hacia el futuro. Una nueva comunidad de América del Norte no seguirá el modelo de la Unión Europea, ni de la Comisión

¹ Los presidentes del grupo son: John Manley, ex viceprimer ministro canadiense (además de ex ministro de Industria, Asuntos Exteriores y Finanzas). Actualmente es presidente del Comité del Gabinete de Seguridad Pública y Antiterrorismo, y en esa calidad negoció el Acuerdo de Frontera Inteligente con EEUU; Pedro Aspe Ramella, ex secretario de Hacienda y Crédito Público durante el período de la firma del TLCAN; y William Weld, ex gobernador de Massachussets, y ex subprocurador general a cargo de la División Criminal de Justicia de EEUU. También han participado del grupo Carla Hills, ex representante comercial de EEUU en la época de la firma del TLCAN, de relaciones internacionales de EEUU, y Beatriz Paredes, importante figura política del PRI, actualmente directora de la Fundación Luis Donaldo Colosio (el candidato presidencial asesinado en 1994).

Europea, ni tenderá a la creación de grandes burocracias supranacionales” En este contexto...”nuestra visión para América del Norte es la de tres Estados soberanos cuya colaboración formal refleje su interdependencia mutua y el respeto a sus diferencias. Concentramos nuestras recomendaciones en crear un solo espacio económico que amplíe las oportunidades para todos los habitantes de la región, y establezca una zona de seguridad que la proteja de amenazas externas, a la vez que facilite el tránsito legítimo de bienes, personas y capital”.

Para enfrentar las amenazas externas que permitan a los tres países “trabajar juntos para garantizar la seguridad del continente... sin impactar las relaciones comerciales, nuestras libertades y calidad de vida”, se recomienda mayor cooperación militar y la adopción de un Plan de Acción Único para las Fronteras de América del Norte dirigido a combatir el narcotráfico y el terrorismo².

La migración es considerada dentro del rubro de desarrollo, señalándose que la brecha que existe entre México y sus dos

² Como objetivo de más largo plazo, dicha propuesta señala que ”los gobiernos de Canadá, México y Estados Unidos deben crear un perímetro externo de seguridad para América del Norte. En especial, los tres gobiernos deben poner su mejor esfuerzo en asegurar que un terrorista que intente ingresar en nuestra región enfrente las mismas dificultades en cualquiera de los tres países al que pretenda ingresar primero. Como sucedió hace más de una década con el libre comercio, un perímetro común de seguridad para América del Norte constituye un logro ambicioso pero asequible, que requerirá cambios políticos, normativos y de procedimiento en las tres naciones. Entre ellos hemos identificado los siguientes”:

- armonizar políticas de visa y asilo, y ponernos de 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;
- comprometerse a un enfoque común frente a negociaciones internacionales relativas al movimiento global de personas, carga y transporte marítimo.”

socios genera problemas regionales y mina la cooperación. "Los bajos salarios y la falta de oportunidades económicas en partes de México estimulan la migración indocumentada y contribuyen al sufrimiento humano que a veces se traduce en criminalidad y violencia". Por lo tanto, el desarrollo económico de México debería ser percibido como un asunto de interés nacional para cada uno de los tres países. Además, se propone desarrollar un "documento seguro" para el cruce de fronteras de América del Norte con identificadores biométricos para reducir los controles físicos oficiales del flujo de personas y productos en la región.

Para reducir los niveles desiguales de desarrollo entre los tres países, se propone, entre otros objetivos, estimular el crecimiento económico de México mediante el apoyo de los dos países avanzados a través de la creación de un fondo de inversión para América del Norte. El objetivo de este fondo sería conectar las partes más pobres de México con los mercados del norte, y apoyar en educación y capacitación técnica. El fondo es concebido como una inversión productiva de los tres países para mejorar la competitividad de la zona económica de América del Norte.

En torno a la energía, se propone el desarrollo de un plan trinacional para "expandir y proteger la infraestructura energética, desarrollar reservas continentales, conservar los combustibles fósiles y reducir las emisiones contaminantes". En un escenario internacional donde las principales potencias (Unión Europea, China, Rusia, India) y algunos países latinoamericanos (Brasil y Venezuela) se vienen posicionando en cuanto a sus reservas energéticas, resulta estratégico para Estados Unidos profundizar su vínculo energético con sus dos principales exportadores de petróleo, gas y electricidad, Canadá y México³.

³ El comercio estadounidense con México y Canadá representa casi la tercera parte de su comercio total, y los intercambios de bienes y servicios con sus vecinos de América del Norte excede por mucho el que realiza con la Unión Europea, y con Japón y China juntos. En el sector energético, Canadá y México son hoy los dos principales exportadores de petróleo a Estados Unidos. Tan sólo Canadá provee a Estados Unidos alrededor del 95 por ciento de su gas natural importado y 100 por ciento de la

II. Comentarios

La iniciativa por una Comunidad de América del Norte aquí descrita implica, a pocas semanas de iniciarse el nuevo gobierno norteamericano, avanzar de forma definitiva en una cuestión, el perímetro de seguridad, que ha venido siendo considerada vital por aquel, desde su ciclo anterior y motivado en el 11-S. En ello también son aliados los empresarios de Canadá (y tal vez de México), por considerar que ayudaría a penetrar mejor el mercado norteamericano.

En un análisis más amplio, la iniciativa parece ser también una reacción ante tres fenómenos de carácter más general, conectados entre sí:

- la suspensión de las negociaciones por el ALCA, luego de la cumbre de Miami de finales del 2003. Las expectativas de llegar a un acuerdo razonable son escasas. Un indicador de ello es que el temario para la IV Cumbre de las Américas (Mar del Plata, Argentina, noviembre 2005) fue centrado en la cuestión del empleo, como solución de emergencia ante el hecho evidente que la intención inicial de dedicarlo al ALCA ya no era sostenible. EEUU intentará, a fines de marzo del 2005, retomar las negociaciones del ALCA paralizadas desde hace más de un año. Para ello, considera que debe partirse de los “acuerdos” alcanzados en Miami lo cual, desde su perspectiva, permitiría volver sobre los temas ubicados como principales para cada uno de los grupos de países participantes en la negociación: la agricultura, en el caso del Mercosur, y los “nuevos temas” (inversión, servicios, compras gubernamentales y propiedad intelectual), en el caso de EEUU⁴. Pero no se observan las

electricidad que adquiere fuera de su territorio. En 2005, las fronteras entre México, Canadá y Estados Unidos se cruzarán 400 millones de veces.

⁴ En la Reunión Ministerial de Miami en el 2003 se logró la consolidación del enfoque MERCOSUR:

- la propuesta MERCOSUR de Declaración Ministerial proponía orientar las negociaciones sobre ciertos temas reconociendo los diferentes tamaños y desarrollo de las economías americanas.
- Por un lado, MERCOSUR reconocía que EU no aceptaba negociar en el ALCA la suspensión de sus políticas de subsidios agrícolas y medidas antidumping, y EU hacía lo mismo en cuanto a que MERCOSUR no aceptaba temas como reglas comunes para servicios, compras gubernamentales, inversiones y propiedad intelectual.
- Dichos temas quedarían supeditados a lo acordado en la OMC. Los países quedaban libres para alcanzar acuerdos bilaterales o multilaterales entre sí. En este marco, EEUU aceptaba el 4 + 1 en el

razones por las cuales el bloque sudamericano (Brasil, Venezuela, Argentina) contrario a estos términos cambiaría de opinión. Mas bien, como ha señalado el ministro de relaciones exteriores de Brasil, “Brasil está interesado en tener más acceso para sus productos al mercado estadounidense, con o sin el ALCA” (enero 2005).

■

las dudas sobre las ventajas de la vía bilateral, probada por Estados Unidos como alternativa al demorado ALCA, primero con Chile y luego con los países centroamericanos (junto con Panamá y Republica Dominicana) y andinos. Recientemente, varios ex ministros de comercio exterior norteamericano han propuesto archivar los acuerdos bilaterales para dar prioridad a la negociación de un acuerdo global en la OMC, evitando así los obstáculos de costos e ineficiencia derivados del “efecto spaghetti” que ha armado la trama actual de acuerdos bilaterales a nivel mundial. Dicho enfoque coincide con una evaluación similar realizada por el Banco Mundial y el Consejo de Asesoramiento Empresarial de APEC (ABAC). Este último propuso, en la última Reunión de los Líderes de APEC, realizada en noviembre del 2004 en Santiago de Chile, la firma de un acuerdo de libre comercio entre las 21 economías miembros de APEC y planteó para el 2005 una revisión de todos los acuerdos comerciales preferentes existentes en APEC. Desde la perspectiva empresarial, los

MERCOSUR.

- El ALCA no se configuraría como una ZLC, sino como un gran acuerdo paraguas que contiene otros acuerdos entre países o grupos de países.

La Declaración Ministerial de Miami cumplió con este acuerdo. El ALCA que emergió de Miami es una versión “ligera”, “a varias velocidades”, o “a la carta”. Con 9 áreas comunes: agricultura, servicios, inversión, compras del sector público, propiedad intelectual, política de competencia, subsidios, antidumping y derechos compensatorios y solución de controversias.

Posteriormente, en Puebla, Buenos Aires y Santiago se establecen los principios básicos para futuras negociaciones que hasta marzo del 2005 serán retomadas:

- ✓ El ALCA debe ser compatible con la OMC como TLC
- ✓ El ALCA coexiste con acuerdos bilaterales y subregionales si estos no están cubiertos o exceden derechos y obligaciones del ALCA.
- ✓ Los grupos de negociación deben atender diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías incorporando flexibilidades/asimetrías adecuadas para promover el desarrollo.
- ✓ Las negociaciones de acceso al mercado (bienes/servicios/ inversiones) se realizarán bilateralmente, anexo al ALCA.

acuerdos bilaterales y regionales de comercio e inversión son percibidos útiles a los “building blocks”, solo si se ajustan a “buenas prácticas” de tal forma de avanzar hacia la liberalización regional de comercio.

- la participación de grandes economías latinoamericanas (Brasil, Argentina, Venezuela, Chile) en la creación del G-20 (Cancún, marzo 2003) y de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) (diciembre 2004), vinculado al rechazo del ALCA ya mencionado, deja en claro que estos países están explorando la adquisición de una nueva capacidad de los Estados sudamericanos para hacer frente en forma conjunta, mediante coaliciones o acciones interrelacionadas, a situaciones y procesos que se dan dentro y fuera de sus fronteras. En este marco, la no firma del acuerdo del Mercosur con la Unión Europea es un módico consuelo.

Lo que es seguro es que, de concretarse la profundización de la TLCAN, se producirá un nuevo hecho estratégico en el complejo ajedrez de las relaciones económicas internacionales, al cual las organizaciones sindicales de las Américas deberán darle seguimiento.