

La Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de Norteamérica: baja institucionalización sin contrapesos ni agenda social

Jaime Preciado Coronado¹

Introducción

Lejos de explorar alternativas que mitiguen los efectos negativos de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el gobierno mexicano, junto con sus homólogos canadiense y estadounidense, trabajan en un esquema de cooperación que fortalezca el espíritu de esta institución, pero además que complemente aspectos estratégicos no abordados por las negociaciones de principios de los noventa. Respaldada por el sector empresarial y académicos ‘pan-norteamericanos’, la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPA) representa desde diversos ángulos un cuestionable instrumento de integración caracterizado por una flexibilidad institucional basada en una preponderancia del ejecutivo sobre el legislativo, un compromiso–abstención de la soberanía nacional, así como por el principio del manejo de riesgo en el marco discursivo unilateral y sesgado de la seguridad y la prosperidad.

Al respecto, distintas voces se han manifestado en los tres países expresando desconcierto, preocupación e incluso rechazo ante lo que se advierte como una amenaza para los intereses de la mayoría, a costa del beneficio para una elite comercial. Académicamente, este esfuerzo norteamericano es sujeto de debates en torno a la revaloración del Estado–Nación en el actual contexto protagonizado por el proceso de globalización en el contexto de una *postmodernidad* cada vez más dinámica y compleja. En términos políticos, su análisis contempla la creación de nuevos espacios de gobernanación regional, regidos por acuerdos pragmáticos que comprometan a las partes sin la necesidad de minuciosas normas, ni procedimientos que impliquen instancias que obstaculicen los objetivos planteados. Por su parte, los grandes corporativos empresariales cuya participación en el comercio internacional es prominente, observan en este tipo de esfuerzos una ventaja competitiva al proveerles de facilidades para la distribución de sus

¹ Profesor Investigador del Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos, agradece la colaboración del Lic. Aarón Villarruel y del P.Lic. Pablo Uc, en la preparación de este documento.

bienes y servicios, así como por la atractiva oferta de mercados cautivos y las garantías de utilidades que implican en su espíritu esta nueva generación de acuerdos².

La sociedad civil organizada no guarda silencio. Sus proclamas hacen un llamado a revisar críticamente el trasfondo de estos convenios, los escenarios para los diversos sectores de la población, a la vez que ponen de manifiesto con mayor énfasis las amenazas a la soberanía, a la identidad, a la seguridad y a la estabilidad de las naciones.

¿Qué es la ASPAN?

Durante una reunión celebrada en Waco, Texas del 23 al 25 de marzo de 2005, el jefe del ejecutivo mexicano, Vicente Fox junto con sus homólogos de Estados Unidos y Canadá (el Presidente George W. Bush y el Primer Ministro Paul Martin, respectivamente) hicieron pública la entrada en vigor de un esquema de cooperación identificado como la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de Norteamérica (ASPAN). Con un enfoque regional, los tres mandatarios sellaron el compromiso de trabajar en un proceso trilateral permanente, con miras a consolidar una mayor integración norteamericana. Esta alianza opera sobre el principio de que seguridad y prosperidad son mutuamente dependientes y complementarias, por lo que como el propio nombre indica, ambas premisas representan sus ejes fundamentales.

La agenda de seguridad de la alianza contempla primordialmente el desarrollo de un enfoque común de seguridad, para efectos de salvaguardar la región de amenazas externas, prevenir y responder a dichas amenazas, incrementar la eficiencia del tránsito seguro de bajo riesgo a través de las fronteras compartidas, así como para complementar esfuerzos bilaterales y trilaterales en torno a la protección del medio ambiente, la salud pública, la inversión y el intercambio científico–tecnológico.

Por otro lado, la agenda de prosperidad de la ASPAN pretende promover el crecimiento económico, la competitividad y la calidad de vida en la región norteamericana. Su enfoque se ubica en la reducción de los costos de comercio y de transacción, la promoción conjunta de mayor corresponsabilidad ambiental, una oferta alimenticia más confiable, facilitar el comercio de productos agrícolas y proteger a la población contra enfermedades. Con ello, se advierte que sus prioridades son el mejoramiento de la

² www.rqic.alternatives.ca/esp/generacion.htm (Revisado en junio de 2006)

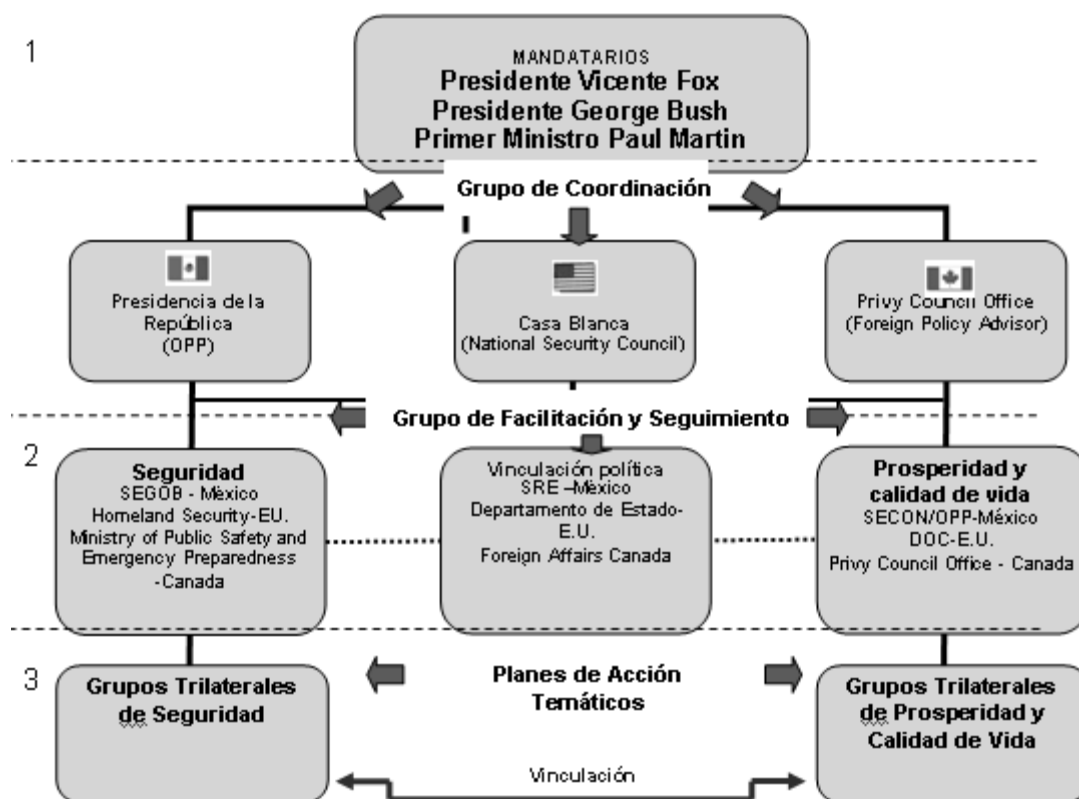
seguridad ante amenazas externas a Norteamérica, fortalecer la seguridad interna y reforzar el crecimiento económico de la región.

Un aspecto relevante que no se debe pasar por alto es que la ASPAN no es un tratado internacional. Se trata de un acuerdo entre los poderes ejecutivos cuyo cabildeo se encuentra respaldado por una destacada voluntad política de Washington, Ottawa y la Ciudad de México (Ackleson & Kastner,2005). La elaboración y modificación de agendas ocurre entre agencias y grupos de trabajo binacionales o trinacionales en distintos niveles del poder ejecutivo. Ello por un lado involucra la concreción de regulaciones sin la aparente revisión del poder legislativo, lo cual dota de una preocupante ambigüedad y flexibilidad en lo que respecta a la equidad, legitimidad e incluso legalidad.

Los equipos de los tres países se organizan en torno a grupos de trabajo bajo la dirección de Secretarías de Estado, a fin de desarrollar estrategias y planes de acción para los distintos temas que componen las agendas de seguridad y de prosperidad. La coordinación del proyecto en los tres países recae en la Oficina de Políticas Públicas en el caso de México, el *National Security Council* en los Estados Unidos y el *Privy Council Office* en lo que respecta a Canadá. De igual forma, un grupo de nueve secretarios / ministros desempeña labores de facilitación y seguimiento a las acciones de esta alianza.

Por un lado, la Secretaría de Gobernación (México), el *Department of Homeland Security* (EUA) y el *Ministry of Public Safety and Emergency Preparedness* (Canadá) coordinan el seguimiento de los grupos de trabajo que integran la agenda de seguridad. Por su parte, la agenda de prosperidad se encuentra monitoreada por la Secretaría de Economía (México), el *Department of Commerce* (EUA) e *Industry Canada* (Canadá), mientras que el seguimiento y la facilitación de las relaciones políticas van a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores (México), el *Department of State* (EUA) y *Foreign Affairs Canada*. Ello se aprecia en la figura 1 que se muestra a continuación:

Figura 1. Esquema Organizativo de la ASPAN



Fuente: Presidencia de la República www.aspan.presidencia.gob.mx/?c=31 (mayo, 2006)

Con la presentación del Reporte a los Mandatarios de la ASPAN, el 27 de junio de 2005 en Ottawa, se marca el inicio de una nueva fase para la alianza, caracterizada por la implementación del plan de acción y su respectivo seguimiento, reportando avances a los tres mandatarios con relativa periodicidad.

Historia y Antecedentes

La tradición comercial norteamericana se remonta, en el caso de Canadá y los Estados Unidos, a la época de la Confederación. A pesar de históricamente ser uno el principal socio comercial del otro, barreras a la libre circulación de bienes y servicios no han dejado de estar presentes en la relación de ambos países. Con el objetivo de promover la productividad, el pleno empleo y la inversión extranjera directa, presiones por liberalizar el comercio entre ambas economías tuvo lugar en la década de 1980. En una búsqueda por

reforzar la competitividad de sus empresas y mejorar los niveles de vida, comienzan las negociaciones comerciales entre Ottawa y Washington en mayo de 1986.

A pesar de las preocupaciones por posibles pérdidas de empleo, cierre de compañías y desplazamiento de mercados por cuestiones de competitividad, así como por interpretaciones que veían en estas negociaciones un serio atentado a la cultura y soberanía de ambas naciones, el Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (CUSFTA) fue firmado en 1988 entrando en vigor el 1 de enero de 1989³.

Con una agenda que incluía la eliminación de tarifas comerciales, en enero de 1998 estableció un marco de beneficio mutuo para inversiones, con reglas que regulasen el comercio de servicios. Estableció además instrumentos institucionales para facilitar el manejo conjunto del acuerdo, así como para evitar y resolver disputas en torno a la interpretación o aplicación del mismo. Dicho mecanismo contemplaba la equidad de los socios en términos de voz y voto, mediante el recurso a paneles imparciales propios del tratado.

A pesar de efectos adversos como la pérdida de empleos en sectores específicos por parte de ambos países, las exportaciones se multiplicaron, a la vez que se reforzaron los lazos comerciales de ambos socios. Tal fue el éxito comercial del acuerdo, que para principios de la década de 1990 se contempló ampliar para incluir a México, dando como resultado el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que sustituyó el mencionado acuerdo bilateral entre Canadá y los Estados Unidos.

Indudablemente el TLCAN (1994) es uno de los principales instrumentos de la integración norteamericana, y un referente imprescindible para la ASPAN, al ser el tratado que forjó las características de la convivencia y conveniencia transfronteriza, el encargado de eliminar tarifas y promover una mayor integración económica en México, Canadá y los Estados Unidos. El TLCAN contribuyó además en los esfuerzos por la armonización regulatoria en las tres economías así como en la formación de grupos técnicos de trabajo para asuntos específicos. Uno de estos grupos fue creado para atender asuntos relativos al manejo de información y datos sobre pesticidas y su impacto en la protección ambiental, en el marco del TLCAN: la llamada ‘Iniciativa Norteamericana’⁴.

³ El texto completo del acuerdo está disponible en el sitio web (revisado por última vez en junio de 2006) http://canada.usembassy.gov/content/textonly.asp?section=can_usa&subsection1=borderissues&document=smartdeclar

⁴ United States Environmental Protection Agency; Canada Pest Management Regulatory Agency, & Mexico

Ante todo, esta iniciativa representaba en esencia una ambiciosa agenda de armonización regulatoria que incluía agricultores, la industria de pesticidas y otros actores clave en un esfuerzo por identificar y evitar las barreras al comercio en este sector.

Un antecedente más para la ‘integración profunda’ de Norteamérica se encuentra en el acuerdo ‘Frontera Inteligente’ suscrito por Canadá y los Estados Unidos. Firmado el 12 de diciembre de 2001 en Ottawa, este convenio establece la utilización de tecnología para minimizar los riesgos para la seguridad que se desprendan de los flujos de comercio. Dentro de sus 30 iniciativas para mejorar la seguridad fronteriza, destaca el desarrollo de un sistema de pre-aprobación de bienes, fábricas, contenedores, operadores y camiones para un monitoreo electrónico en puntos de revisión a través de la frontera.

Otros rubros importantes del programa incluyen inversiones conjuntas en infraestructura y tecnología para acelerar la revisión fronteriza, programas auditables para el procesamiento de bienes de bajo riesgo y altos volúmenes en la frontera, así como el desarrollo de un procesamiento de autotransporte de carga lejos de la frontera, con sistemas de pre y post revisión en zonas internacionales, con miras a incluir contenedores que entran a los puertos norteamericanos y a los cargamentos vía ferrocarril. De igual forma, el acuerdo incluye el monitoreo de visitantes, refugiados e inmigrantes mediante un incremento de oficiales, una mayor compatibilidad de sistemas informáticos, seguridad aérea y fronteriza. Dentro de las innovaciones de este acuerdo destaca la labor coordinada de los gobiernos centrales entre sí y con redes complejas de diversos actores, a fin de implementar un régimen común de seguridad en la frontera.

En lo que respecta a México, además del TLCAN, esfuerzos adicionales por profundizar la integración con sus socios norteamericanos no han estado ausentes. Durante una visita del presidente Bush a su homólogo mexicano en el rancho San Cristóbal, las conversaciones giraron en torno a una cooperación bilateral más allá del tratado de libre comercio, anunciando una ‘Sociedad para la Prosperidad’ plasmada en la Propuesta de Guanajuato, el 16 de Febrero de 2001⁵. Dicho comunicado contiene la declaración de principios y objetivos sobre los cuales se sustentaría dicha cooperación. Dentro de sus

Comisión Intersecretarial para el Control del Proceso y Uso de Plaguicidas y Sustancias Tóxicas. 2001. *The North American Initiative: A Report of the North American Free Trade Agreement Technical Working Group on Pesticides*. Disponible en www.epa.gov/oppfead1/international/naftatwg/naftarpt.pdf (junio 2006)

⁵ “Hacia una prosperidad Compartida: La Propuesta de Guanajuato. 16 de Febrero de 2001”. www.migracioninternacional.com/docum/indice.html?mundo=comfeb01.html (junio de 2006)

prioridades, los mandatarios buscaban “lograr que cada persona despliegue cabalmente su potencial, de forma tal que podamos contribuir a reducir la brecha económica que existe entre y en el seno de ambas sociedades”.

Con esta meta los jefes de Estado agregaban: “Reconocemos el dinamismo alcanzado a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el cual ha generado incrementos muy significativos en el intercambio comercial, transformando nuestra relación económica. Una vez realizadas las consultas con nuestros socios canadienses, nos esforzaremos por consolidar una comunidad económica de América del Norte, que beneficie a las zonas menos desarrolladas de la región y a los grupos sociales más vulnerables”.

La lectura de la Propuesta de Guanajuato ofrecía para algunos la esperanza que equilibraría el factor social de la relación trilateral norteamericana, más aun cuando de forma clara se manifiesta la preocupación y la agenda económica y migratoria de México. No obstante, para otros este documento representaba un indicio de las futuras relaciones norteamericanas, avocadas a una expansión de la intensidad y el impacto del TLCAN, principalmente en aspectos que quedaron fuera en 1994.

En junio de 2001, los gobiernos de México y Estados Unidos convienen en una Alianza para la Frontera México–Estados Unidos cuyo plan de acción presenta medidas de modernización para impulsar el flujo seguro de personas y bienes, la protección a la infraestructura estratégica a través de los límites nacionales y una coordinación con el sector privado para agilizar los intercambios aduanales, con miras a ampliarse⁶.

Un año más tarde, el 1º de octubre el Pentágono establece la creación del Comando Norte (NORTHCOM) con la finalidad de conducir operaciones para disuadir, prevenir y eliminar amenazas y agresiones dirigidas a los Estados Unidos, su territorio e intereses dentro de su área de responsabilidad que comprende desde Alaska hasta la frontera sur mexicana, incluyendo parte del Caribe y 500 millas náuticas tanto del Pacífico como del Atlántico. Asimismo, el comando contempla en su misión el proveer de asistencia militar a autoridades civiles, incluyendo operaciones de manejo de consecuencias⁷. Ante el inminente debate sobre una posible subordinación del ejército y la soberanía de México

⁶ Plan de Acción www.whitehouse.gov/infocus/usmxborder/22points.html (junio,2006) y reporte de avances www.dhs.gov/interweb/assetlibrary/2004_US-Mex_Book.pdf (junio,2006)

⁷ www.northcom.mil/ (mayo,2006).

ante Washington, autoridades estadounidenses señalaron que se trata de una coordinación militar que mejoraría la cooperación en materia de seguridad. No obstante, su análisis requiere una perspectiva crítica, y un replanteamiento del trasfondo de este ‘escudo protector’ y del ‘tercer vínculo’ entre militares ante declaraciones sobre la postergación de este proyecto ante la ‘sensibilidad nacionalista mexicana’⁸.

Previo a las reuniones en Waco, Ottawa y Cancún, la iniciativa de una ‘integración profunda’ para América del Norte mostraba ya antecedentes más concretos que vale la pena señalar. Uno de sus artífices intelectuales es el académico estadounidense Robert Pastor, quien de 1977 a 1981 fue director de asuntos latinoamericanos y caribeños del Consejo de Seguridad Nacional, en la administración de Jimmy Carter. En el marco de las negociaciones del TLCAN a inicios de la década de 1990, Pastor planteaba una optimización de dicho tratado, ya que en su fórmula original, el TLCAN únicamente perseguía la eliminación de aranceles. Desde su punto de vista, el objetivo fundamental debería ir más allá: consolidar una integración norteamericana inteligente que hiciese frente al modelo europeo, considerando las particularidades de los tres países norteamericanos (Pastor, 2001).

En su publicación “*Towards a North American Community. Lessons from the Old World for the New*” (Pastor, 2001), plantea la necesidad de una propia visión común que integre los valores norteamericanos, lejos de emular principios europeos como la burocratización de la distribución del ingreso o la tendencia de que el Estado intervenga en asuntos sociales por encima del mercado (como el modelo del Estado de Bienestar). Señala que a diferencia de Europa, Norteamérica es más orientada al mercado, más resistente a las respuestas burocráticas, más pragmática y más respetuosa de la autonomía nacional. Pero que a pesar de dichas diferencias, Norteamérica puede aprender de Europa la importancia de definir objetivos que inspiren una unidad de propósito y la necesidad de establecer instituciones que puedan traducir dichos objetivos en políticas cooperativas.

Además, subraya que a pesar del valor que representa crear el área más grande de libre comercio y fomentar el intercambio comercial entre los tres países, el TLCAN fracasa en ir más allá. Principalmente en lo que respecta a la detección de problemas potenciales que necesariamente surgirán de una mayor integración.

⁸ Fazio, Carlos. 2002. ‘Comando Norte’ en *La Jornada*. Versión electrónica disponible en el sitio web www.jornada.unam.mx/2002/04/22/015a1pol.php?origen=opinion.html (mayo, 2006)

Al enfatizar lo que se omitió en el tratado, Pastor puso de manifiesto el error de no crear un marco institucional para el monitoreo y la respuesta a crisis políticas y sociales que afecten los flujos comerciales y de inversión. Para él, "el TLCAN... fue definido muy estrechamente, y los tres gobiernos pagaron el precio de tal miopía," señalaba entonces que aun peor, los tres gobiernos no aprendieron la lección de 1994, pues aparentemente aun no logran comprender las dimensiones de la integración norteamericana. Por tanto, la conclusión esencial consiste en que similares problemas colectivos emergerán en el futuro, aunque de diferentes tipos, y que no existe la capacidad institucional para abordarlos (Pastor,2001).

Dentro de la propuesta de llevar el TLCAN a un nivel superior, la Comunidad Norteamericana de Pastor contemplaba la creación de una unión aduanera, una política exterior comercial conjunta e incluso una coordinación con el proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Inclusive, esta iniciativa sugería la implementación de una unidad monetaria que bien podría ser el dólar estadounidense, o bien una nueva moneda: el 'Amero'. Ante esta propuesta, los escenarios se bifurcaban. Por un lado, la dolarización de México y Canadá ayudarían a enfrentar los riesgos de devaluaciones y las diferencias de valor monetario respectivamente, sin embargo, se presentaría una fuerte resistencia por parte de ambos países. Por otra parte, el 'Amero' gozaría de muy poco respaldo en los Estados Unidos, por lo que sería un proyecto de largo plazo.

Además de dichos elementos, la idea de una Comunidad Norteamericana abrazaba políticas coordinadas de transporte e infraestructura, en función de los retrasos en cruces fronterizos de los tres países. De ello se encargaría una fuerza norteamericana de migración y aduanas que además de reducir los trámites y el papeleo, colaboraría con la lucha contra el crimen transfronterizo.

Por si fuera poco, esta idea 'pan-norteamericana' incluía planes conjuntos en materia energética, educativa y de desarrollo en parte siguiendo modelos de la UE (España, Irlanda), aunque con el argumento del interés de Washington en ayudar a reducir la brecha de desigualdad en su vecino del sur. La cooperación para el desarrollo no fue del todo irreal, pues gracias a los vínculos entre los presidentes Fox y Bush, en la Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo, celebrada en Monterrey en marzo de

2002, ambos mandatarios anunciaron un plan de acción para ayudar a las áreas más pobres de México⁹.

Pero a pesar de los precedentes mencionados y de las formulaciones de Pastor, numerosas circunstancias intervinieron para que la idea de una integración norteamericana más profunda, careciera de la atención suficiente para su materialización. Por un lado, la cuestión de la desigualdad de México con respecto a sus socios representaba uno de los principales pormenores, al implicar un gran esfuerzo para la armonización de normas y procedimientos debido a su sistema jurídico y complejo cultural distintos a los norteamericanos. El asunto del idioma, las instituciones, la experiencia histórica y la tradición romana en el derecho mexicano dificultaba pensar en términos eficientes sobre una mayor agilidad en los intercambios con respecto al comercio y otras áreas estratégicas.

Otros motivos de escepticismo entre los tomadores de decisiones en Washington y Ottawa fueron algunos indicadores mexicanos. De acuerdo con el Índice de Percepción de Corrupción 2001 de Transparencia Internacional, México se ubicaba en el lugar 51 de una lista de 91 países mientras que Canadá ocupaba el séptimo lugar, y los Estados Unidos en el 16¹⁰. Si México pretendía profundizar su relación con los vecinos del norte, necesitaba profundizar en el mejoramiento de sus asuntos internos donde además de la corrupción, preocupaciones como el narcotráfico, el crimen organizado y las migraciones ilegales incomodaban a estadounidenses y canadienses.

Aunado a ello, el hecho de que la publicación de Pastor salió a la luz en el mes de agosto de 2001, su factibilidad y relevancia política inevitablemente se vieron relegadas a raíz del 11-S, donde la reacción inmediata estadounidense fue el cierre de fronteras, la guerra contra el terrorismo y el pánico de recuperar la seguridad perdida, en el marco de una notable aversión nacionalista por los extranjeros. Dado que en dicha coyuntura la visión de una integración norteamericana no sólo no era prioritaria, sino que no representaba una opción para Washington, la propuesta tuvo que aguardar a circunstancias más propicias.

Años más tarde, la vigencia de una ‘integración norteamericana profunda’ adquiere nuevos aires tras la reconfiguración de la política exterior estadounidense caracterizada por

⁹ www.migracioninternacional.com/docum/indice.html?mundo=declbil032002.html (junio de 2006)

¹⁰ www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2001 (junio 2006). Para la edición de 2005, México desciende al lugar 65, Canadá al 14 y Estados Unidos al 17 en una lista de 158 países. Disponible en www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2005 (junio,2006).

un **multilateralismo geoeconómico** y un **unilateralismo estratégico** (Preciado, 2006). Con ello, Norteamérica adquiere un nuevo valor geopolítico y geoeconómico al articularse con proyectos como el ALCA y el valor estratégico del agua y los energéticos del hemisferio.

Agendas de la ASPAN

Durante la reunión trinacional de Waco en 2005, los mandatarios y grupos de trabajo norteamericanos avanzaron en la precisión de la agenda del trabajo de la alianza, que progresivamente organiza proyectos específicos con los objetivos planteados. En materia de seguridad, ante el compromiso común de proteger Norteamérica contra amenazas externas e internas, incrementando la eficiencia del tránsito de bajo riesgo a través de las fronteras compartidas, un enfoque de seguridad común se presume como la premisa que sustente los temas e iniciativas clave.

El primer eje de la agenda de seguridad, (la **protección de América del Norte de amenazas externas**) arroja acuerdos encaminados al desarrollo e implementación de procesos compatibles que mejoren la revisión de individuos, equipaje, bienes y cargamentos, antes de su salida de un puerto extranjero, así como a su arribo a Norteamérica. Los proyectos que se desprenden de este eje incluyen:

- El desarrollo e implementación¹¹ de sistemas biométricos y documentos seguros estandarizados para impedir flujos de alto riesgo y mejorar el flujo de bajo riesgo
- Protocolos de intercambio de información en tiempo real sobre visas, monitoreo de terroristas, así como de individuos y objetos de alto riesgo (aplicables en 18 meses)
- Estándares de inspección compatibles, monitoreo de viajeros sin visa; políticas para el procesamiento de visas de visitantes, tiempos de visita, control de calidad, así como criterios compatibles sobre alertas terroristas y criminales (en menos de 1 año)
- Controles a la exportación de fuentes radioactivas con posibilidades de uso criminal¹²
- Estrategia coordinada de bioprotección, intercambio de técnicas para determinar el grado de riesgo de alimentos y productos agrícolas (aplicable en 2 años)

¹¹ En un periodo mínimo a los 36 meses, a partir de marzo de 2005.

¹² Aplicables en 18 meses.

Como segundo fundamento de la agenda de seguridad, la prevención y respuestas a **amenazas dentro de Norteamérica**, tiene como objetivos la definición de enfoques comunes para fortalecer el sector de transporte, combatir amenazas transnacionales como el terrorismo, el crimen organizado, tráfico de drogas o de personas, así como incrementar la cooperación en materia de inteligencia. Para efectos de lograr métodos comunes para la protección de infraestructura crítica y respuesta a contingencias estratégicas, sus iniciativas clave contemplan:

- Diseño de protocolos para afrontar incidentes que impacten operaciones fronterizas, fortalecimiento de capacidades de respuesta, una estrategia integral de procuración de justicia, comunicación y reacción, así como marcos de asistencia mutua ante emergencias transfronterizas (contemplando su concreción en un año aprox.)
- Identificación y protección de infraestructura crítica mediante evaluaciones de vulnerabilidad
- Un mecanismo regional que fortalezca la seguridad marítima y aérea mediante estándares y procedimientos compartidos de revisión de pasajeros, equipaje y carga, evaluación de viajantes; compatibilidad en los regímenes de seguridad de puertos y naves
- Una procuración de justicia frontera México – Estados Unidos contra organizaciones de traficantes, a fin de frenar la violencia en la frontera
- Un programa de procuración de justicia Canadá – Estados Unidos en el sistema *Great Lakes – St. Lawrence Seaway*¹³ para efectos de contener el contrabando y tráfico

El tercer y (hasta el momento) último eje de la agenda de seguridad de la ASPAN, dirigido a **aumentar la eficiencia del flujo seguro de tránsito de bajo riesgo a través de las fronteras compartidas**, canaliza sus esfuerzos en los siguientes frentes:

¹³ Sistema hídrico ubicado en la frontera noroeste de los Estados Unidos con Canadá, administrado por ambos países para agilizar el tránsito de mercancías y servicios a través de su cuenca. Su ubicación le permite conectar Ontario y Québec en el Norte, así como Illinois, Michigan, Ohio, Indiana, Wisconsin, Minnesota, Nueva York y Pennsylvania en el sur, entre sí y con embarques procedentes de Europa, África y Medio Oriente. www.greatlakes-seaway.com/ (junio, 2006).

- Trabajar con grupos locales relevantes a lo largo de la frontera para hacer más eficiente la infraestructura existente; por ejemplo, considerar la expansión del “Reto Detroit /Windsor 25%”¹⁴ a otros puertos de entrada terrestres de América del Norte en los que se pueda aplicar.
- 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 FAST¹⁵ instalados en los puertos de entrada, así como ampliar el programa SENTRI¹⁶ a los principales puertos de entrada en un periodo aproximado de 12 meses.

En lo que respecta a la **agenda de prosperidad**, los ejes, además de estar claramente delimitados incluyen diez grupos de trabajo para rubros específicos con visión de futuro avocados a cumplir los objetivos de mejorar la productividad, reducir los costos de comercio y elevar la calidad de vida. Con ello, se trata de una agenda mucho más compleja y ambiciosa, comprometida con la transformación de sectores clave de las tres economías y el beneficio para los ciudadanos de un entorno con parámetros más elevados de seguridad y salud. Esta agenda circunscribe instrumentos más concretos para lograr el objetivo de promover el crecimiento, la competitividad y la calidad de vida en la región.

Al analizar su organización, en primer lugar salta a la vista que cada país la ordena de distinta manera¹⁷ y por tanto, las iniciativas clave no se insertan dentro de los ejes como en

¹⁴ Programa para reducir en un 25% los tiempos de tránsito entre estas ciudades de la frontera Canadá-Estados Unidos www.homelandsecurity.org/newjournal/Articles/displayArticle2.asp?article=142 (junio 2006)

¹⁵ Carriles de exportación a Estados Unidos, en Coordinación con el *Customs Trade Partnership Against Terrorism*. Más información en el documento electrónico de la Administración General de Aduanas. 2004. www.cnime.org.mx/Aduana/Files_Empresa_Cert/XXXI%20CONVENCION%20041029%20JOSE%20GUZMAN.ppt (revisado en junio de 2006)

¹⁶ Secure Network for Travelers Rapid Inspection www.cbp.gov/xp/cgov/travel/frequent_traveler/sentri.xml (junio de 2006)

¹⁷ Ver www.whitehouse.gov/news/releases/2005/03/20050323-1.html (mayo de 2006) para Estados Unidos, www.sre.gob.mx/eventos/aspan/faqs.htm (mayo, 2006) y www.aspan.presidencia.gob.mx/?c=32 (mayo, 2006) para México. Canadá carece de sitio donde aparezca la información sobre la agenda de prosperidad.

el caso de la agenda de seguridad. En vez de ello, éstas se organizan en torno a los grupos de trabajo que de alguna forma parten del espíritu de los cuatro ejes (aunque no de manera explícita) que son: **a)** Convertir a América del Norte en el Mejor Lugar para Realizar Negocios; **b)** Cooperación Sectorial para Mejorar la Competitividad de la Región; **c)** Hacer de Norteamérica el Mejor Lugar para Vivir; y **d)** Capacitación de la Gente.

El grupo de trabajo sobre Bienes de Manufacturas y Competitividad Sectorial y Regional es el que posee la mayor cantidad de iniciativas insignia. Éstas se enfocan en:

- Mejorar y facilitar el cumplimiento de los procesos regulatorios en la región, mediante un ‘Marco de Cooperación Regulatorio’ (2007) entre agencias de los tres países
- Una Norteamérica libre de piratería con la protección de la propiedad intelectual, privilegiando mejorar la detección y prevención de la piratería, concienciar a la población del delito que implica, y desarrollar instrumentos de evaluación de progresos
- Crear una estrategia siderúrgica norteamericana a través del Comité de Comercio de Acero de América del Norte (CCAN), donde la cooperación de gobiernos e industria de los tres países perseguirá la reducción de impactos negativos en el mercado del acero así como de los costos de su comercialización, promoviendo la innovación
- La integración del sector automotriz, con la formación del Consejo Automotriz de América del Norte, que promoverá la competitividad del sector automotriz y de autopartes, desde asuntos de infraestructura hasta en regulaciones

Por su parte, el grupo de facilitación de negocios se encarga de revisar junto con la Comisión de Libre Comercio del TLCAN, la lista de profesiones y procedimientos para armonizar la entrada temporal de profesionistas en los tres países de la región. En cuanto al grupo de movimiento de bienes, éste se encarga esencialmente de facilitar el libre comercio a través de la flexibilización de reglas de origen, contenida en tres paquetes de reformas que esperan incrementar los intercambios de bienes libres de arancel por un monto de al menos \$30 000 millones de dólares para 2007.

Ahora bien, el comercio electrónico y las tecnologías de la información tienen un grupo que avanzó en junio de 2005 en la firma trinacional de principios comunes para el comercio electrónico que aspiran a promover los negocios en línea, facilitar

procedimientos y proteger la privacidad de usuarios. En lo que respecta al flujo de capitales, el grupo de servicios financieros enlazará las bolsas de valores sin descuidar la protección a inversionistas, a la vez que trabaja en programas de capacitación para reguladores y supervisores bancarios, de seguros y valores.

El transporte tiene un grupo con dos iniciativas insignias. En primer lugar, un programa de mejora a la seguridad y eficiencia de la navegación aérea, con miras a ampliar la oferta de oportunidades, accesos y el capacidades de este sistema, mediante un régimen regulatorio compatible, el fomento de la aviación privada y el fortalecimiento de la seguridad. Al respecto, México y Estados Unidos trabajan en un Acuerdo Bilateral de Seguridad Aérea (BASA) comprometido con la supervisión de partes y componentes aeroespaciales mexicanos elegibles para proveer a la industria estadounidense. La segunda iniciativa se ocupa de la rapidez, eficiencia y seguridad de cruces fronterizos, valiéndose de diagnósticos y planes de inversión para infraestructura prioritaria en puertos terrestres y cruces de fronteras. Para ello, el uso de tecnología apoyará la planeación y coordinación de transporte en estas zonas, junto con nuevos carriles SENTRI y un servicio de cruce seguro conmutado entre Ciudad Juárez y El Paso.

El **sector energético** no podría omitirse en este esquema, donde la consolidación de una economía energéticamente sustentable en la región, se busca con el **suministro** confiable y a precios razonables en el abasto de energía. Dentro de su competencia entran la regulación para una eficiencia energética, el manejo de hidrocarburos, desarrollos científicos y tecnológicos para su gestión, confiabilidad de las redes de transmisión eléctrica, producción de arenas bituminosas y energía nuclear, sistemas de información estadística y proyecciones energéticas, así como la exploración de nuevos yacimientos. Una iniciativa trilateral en materia de gas se anuncia para responder a los asuntos relativos a la producción, el transporte, la transmisión, la distribución, el consumo, los intercambios comerciales de este combustible, y de sus interconexiones implicadas. La **regulación** en materia de energía es otro rubro, donde el *National Energy Board of Canada (NEB)*, la *Federal Energy Regulatory Commission* de Estados Unidos (FERC) y la Comisión Regulatoria de Energía de México (CRE) reforzaran su intercomunicación y cooperación en asuntos pendientes como infraestructura energética, costos y calidad de servicios o normatividad. La ‘Confiabilidad Eléctrica’ es otro punto a tratar, donde Canadá y Estados

Unidos ya trabajan en un Consejo de Confiabilidad Eléctrica de América del Norte (NERC), consejos regionales y una Organización de Confiabilidad Eléctrica (ERO) a los que México se integrará posteriormente. Adicionalmente, los tres países fortalecerán la cooperación técnica y científica en la promoción de fuentes de energía y tecnologías más limpias y eficientes.

Los **asuntos ambientales** son abordados por el **grupo de trabajo sobre medio ambiente**. Aquí, las acciones se concentran en el aire y el agua con medidas como incrementar la oferta doméstica de combustibles con bajo contenido de azufre en México, a través de inversiones en el país, asistencia técnica y creación de capacidades por parte de Estados Unidos y Canadá. La contaminación del aire por embarcaciones se gestionará mediante la coordinación de datos, el desarrollo de un inventario de emisiones marinas y monitoreos constantes de la calidad del aire. En cuanto al cuidado del agua, se plantea la puesta en marcha de la revisión conjunta entre Estados Unidos y Canadá del Acuerdo para la Calidad de las Aguas de los Grandes Lagos; promover estrategias para el manejo de aguas de lastre en América del Norte, y promover la terminación de un acuerdo de cooperación para evaluar el impacto ambiental transfronterizo con base en los proyectos propuestos (junio de 2007).

En la **agricultura** y el **sector alimenticio**, un grupo de trabajo se dedica en su iniciativa clave del acceso a una oferta alimenticia segura y confiable a identificar y establecer un mecanismo de coordinación de inocuidad alimentaria de Norteamérica, para facilitar:

1. La cooperación en el diseño y desarrollo de estándares comunes, a conveniencia;
2. La revisión de los estándares de inocuidad alimentaria existentes para identificar y evaluar científicamente diferencias, a fin de eliminarlas oportuna y convenientemente
3. El intercambio de información en inocuidad alimentaria, para proteger y mejorar la salud pública en la región

Finalmente, el **grupo de trabajo sobre salud** tiene a su cargo la tarea de lograr una América del Norte más sana, que persiguen en varios frentes con un enfoque coordinado para atender preocupaciones comunes en materia de salud pública. Basado en el flujo de información (conocimiento y experiencia) el grupo trabaja en el desarrollo de protocolos de

cooperación y asistencia mutua para prevenir, proteger y responder a urgencias transfronterizas de salud pública. Éstos facilitarán el intercambio de personal técnico y la coordinación e intercambio de personal de salud y de insumos médicos. Adicionalmente, se trabaja en el desarrollo de un plan regional para combatir la influenza, través de la Iniciativa de Seguridad en Salud Global, que facilitará el intercambio de información (ensayos de vacunas, etc.) y la coordinación para enfrentar temas regionales comunes que permitan estar mejor preparados (como situaciones fronterizas, etc.).

Con fundamento en las iniciativas para la vigilancia basada en laboratorios de los tres países, se tiene previsto concluir el memorando de entendimiento entre Canadá y Estados Unidos relacionado con PulseNet¹⁸, para examinar los métodos que mejoren el monitoreo de agentes patógenos y el establecimiento de un sistema de alerta temprana de enfermedades infecciosas. Por otro lado, se contempla establecer un mecanismo norteamericano para facilitar el intercambio de información sobre la seguridad de productos farmacéuticos, para efectos de proteger y mejorar la salud pública en la región. Una síntesis de la agenda de prosperidad de la alianza se aprecia en el cuadro 1 que se presenta a continuación.

CUADRO 1. Grupos de Trabajo e Iniciativas Insignia en la Agenda de Prosperidad

¹⁸ Red nacional estadounidense de salud pública y agencia de laboratorios reguladores de alimentos coordinados por los *Centers for Disease Control and Prevention* www.cdc.gov/pulsenet (junio de 2006)

Bienes de Manufacturas y Competitividad Sectorial y Regional
<ul style="list-style-type: none"> □ Mejorar y Facilitar el Cumplimiento de los Procesos Regulatorios en América del Norte □ América del Norte Libre de Piratería □ Acero: Una Alianza Estratégica para Una Industria Estratégica □ Hacia un Sector Automotriz Totalmente Integrado
Facilitación de Negocios
Movimiento de Bienes
<ul style="list-style-type: none"> □ Facilitar el Libre Comercio Mediante la Flexibilización de las Reglas de Origen
Comercio electrónico y tecnologías de la información
<ul style="list-style-type: none"> □ Comercio Electrónico Libre y Seguro
Servicios Financieros
Transporte
<ul style="list-style-type: none"> □ Transporte Aéreo: Ampliando Nuestros Horizontes □ Cruces Fronterizos más Seguros, Rápidos y Eficientes
Energía
<ul style="list-style-type: none"> □ Creando una Economía Energéticamente Sustentable para América del Norte
Medio Ambiente
<ul style="list-style-type: none"> □ Aire Limpio, Agua Limpia: Protegiendo a la Gente y a Nuestro Medio Ambiente
Agricultura y Alimentos
<ul style="list-style-type: none"> □ Acceso a una Oferta de Alimentos Segura y Confiable
Salud
<ul style="list-style-type: none"> □ Una América del Norte más Sana

Fuente: Elaboración propia, con base en www.aspan.presidencia.gob.mx/?c=32 (junio, 2006).

Institucionalidad

Como ya se ha puesto de manifiesto, un elemento sobresaliente en esta alianza es su ambiguo nivel de formalidad, pues lejos de presentar la rigurosidad de un tratado internacional sujeto a protocolos, instancias y amplios calendarios, este marco de cooperación ofrece un nuevo tipo de régimen caracterizado por el pragmatismo y la agilidad en las disposiciones. Del conjunto de regulaciones pactadas por los poderes

ejecutivos de los tres países previstas en la ASPAN, muy poco se percibe el papel del legislativo, mientras que los instrumentos de legalidad y legitimidad permanecen en un perfil muy poco prominente. Al no ser un tratado internacional, la ASPAN no se sujeta al contenido de un texto negociable por las partes lo cual dota de un elevado grado de flexibilidad, potenciando posibles controversias en torno a su interpretación y obviamente permanece al margen del derecho internacional de acuerdo con la Convención de Viena¹⁹.

Más bien esta alianza asume la forma de una coordinación de decretos ejecutivos, para efectos de evitar la consulta civil y el escrutinio de los demás poderes, sobre todo del legislativo. De acuerdo con la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, es facultad exclusiva del Congreso mexicano establecer o modificar impuestos al comercio exterior, no obstante en este caso se recurre a otras fuentes legales para contrarrestar dicha disposición. Una de ellas es el artículo 4º de la Ley de Comercio Exterior, donde se estipula que el Presidente de la República tiene facultades para crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con lo establecido en el artículo 131 de la Constitución. De igual forma, la fracción XIII del artículo 89 constitucional faculta al ejecutivo para la habilitación y ubicación de puertos y aduanas fronterizas.

La naturaleza de las negociaciones de esta alianza también deja mucho que desear, pues a diferencia de principios de la década de 1990, el escaso conocimiento en la comunidad académica y la sociedad civil sobre el TLCAN que propició un reducido margen de opinión al respecto, no es el mismo escenario a más de diez años. Actualmente, existe mayor información, movilizaciones e involucramiento, pero sobre todo experiencia, en distintos sectores de la sociedad que a pesar de las proclamas por defender los intereses y la soberanía de México, tal parece que su postura no entra en las consideraciones de los negociadores.

Por el contrario, la ASPAN ha sido forjada con la asociación de corporativos empresariales, funcionarios y asesores pronorteamericanos donde la agenda social únicamente aparece en su ambigüedad discursiva y en la envoltura que promueven. Sin discusiones públicas previas, los poderes ejecutivos de las tres naciones tratan temas de manera discrecional y ponen en marcha iniciativas que comprometen recursos, patrimonio

¹⁹ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados www.derechos.org/nizkor/ley/viena.html (mayo, 2006)

y el futuro de sus respectivas naciones. En primer instancia, se habla del fortalecimiento de la seguridad, la agilización del comercio transfronterizo y la promoción de la competitividad, pero estos no son los únicos temas sobre la mesa.

Los Principios (Expresos y Tácitos) de la ASPAN

El discurso es un elemento crucial para toda iniciativa. En él se concentra en gran medida su contenido, principios y objetivos, y en el caso de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de Norteamérica, su marco discursivo no podía estar ausente de inconsistencias, ambigüedades e incluso tergiversaciones.

Como es posible advertir con claridad, la ASPAN opera sobre una serie de principios que buscan sustentar los trabajos hasta la fecha realizados, con valores que intentan legitimar sus proyectos de corto, mediano y largo plazo, pero también de la mano de conceptos ‘políticamente correctos’ que intentan equilibrar la balanza de hermetismo para con la opinión pública.

Uno de los elementos neurálgicos, si no es que el predominante es el imperativo de la seguridad. Dado que en el actual contexto global la inseguridad se posiciona como una realidad duradera, la búsqueda por garantizar la seguridad aparece como la constante preocupación para los Estados. En la declaración de Waco en 2005, los mandatarios norteamericanos expresaron su mutuo acuerdo en avanzar hacia la *seguridad común* de la región, para efectos de protegerla y defenderla de amenazas tanto internas como externas. Al igual que muchos otros, el término seguridad común ofrece una alta susceptibilidad a ser extensivamente empleado pero a su vez pobremente comprendido. De acuerdo con el reporte de la Comisión Independiente sobre Asuntos de Seguridad y Desarme (1982), mejor conocida como Comisión Palme, este enfoque de seguridad contempla una trascendencia de los asuntos militares, enfatizando a su vez asuntos como la promoción de paz, el desarme, la protección del medio ambiente, la garantía de los derechos humanos y de la justicia

social. Al destacar el desarrollo por encima del armamentismo, esta idea de seguridad fue amablemente recibida por la comunidad internacional, puesto que aplicaba tanto para el conflicto Este-Oeste, como para los dilemas de la relación Norte-Sur (Stephenson, 2002::72).

Ello, por el contrario, no parece ser exactamente el tipo de esquema de seguridad que en la práctica contempla la alianza norteamericana, pues a pesar de sus continuas declaraciones sobre la terrible amenaza que representan las armas de destrucción masiva para la humanidad, el presidente Bush aun se niega a adoptar el Tratado sobre No Proliferación Nuclear, e incluso ha solicitado recientemente al Congreso un incremento para fondos destinados al desarrollo de tecnología nuclear militar (Rusow,2005). Al recurrir a la ya conocida práctica estadounidense de invocar la seguridad con propósitos distintos, la ASPAN se suma a la compleja estrategia de Washington en el exterior. Sin embargo, en este caso ésta parece articularse de modo que también sirva a sus intereses domésticos.

Anteriormente, seguridad y soberanía eran ideas mutuamente interdependientes, dotadas de un gran sentido de territorialidad. No obstante cada vez más la soberanía se vuelve un efímero concepto del pasado, salvo para pocos Estados especialmente poderosos como el caso de Estados Unidos. Históricamente Washington presentaba una simbiosis entre su soberanía estatal y seguridad nacional, como es posible apreciar en el Destino Manifiesto. Su actitud se caracterizaba por ser fuertemente displicente hacia la soberanía de otros, pero celosamente aprensiva de la suya. Sin embargo, los dilemas de la seguridad global del siglo XXI son distintos: El vínculo tradicional entre soberanía y seguridad nacional se ha deteriorado considerablemente, y a pesar de que aun persisten las tradicionales preocupaciones estratégicas, (territorio, armamento, etc) las amenazas se multiplican en modalidades que requieren una gestión más integral.

A partir del 11-S, la inclinación estadounidense por obtener una mayor seguridad nacional se concentra en la garantía de autoprotección frente a amenazas, sean estas existentes, previstas, sospechadas o incluso imaginadas (Brzezinski,2005:35). Sin embargo ésta no puede ya ser proporcionada exclusivamente por Washington, por lo que las alianzas estratégicas son un recurso que permite una coordinación de esfuerzos, reducción de costos y ampliación de oportunidades para lograr este objetivo.

El rango de vulnerabilidad que Estados Unidos está dispuesto a tolerar es bastante bajo, aunque ello implique que una parte de la seguridad de Estados Unidos dependa de la cooperación multilateral y que otra sea perseguida de manera unilateral. Ello necesariamente sugiere un distanciamiento de elementos tan importantes como su propia constitución y actas normativas, como medio para justificar los fines. En este sentido, la ASPAN se inserta como uno de los instrumentos que permiten la convivencia entre seguridad compartida y seguridad unilateral, al menos para el vecino del norte.

Al orquestar proyectos e iniciativas para agilizar la respuesta a amenazas externas y contingencias internas como el Comando Norte o la armonización de procedimientos ante pandemias o peligros biológicos, Washington pretende que su agenda de seguridad nacional sea parte de la de Canadá y México. Ello, además de representar una responsabilidad compartida en cuanto a recursos, tiempo y disponibilidad, involucra una orientación distinta de los intereses nacionales de canadienses y mexicanos, una adecuación de su gestión interna, así como una progresiva transformación y vinculación de sus normas e instituciones.

Ante esta opción del gobierno estadounidense de flexibilizar su defensa, el coste político y económico, así como el riesgo para los vínculos estratégicos con otros aliados son importantes temas a considerar. Para el primero, su gestión está fuertemente ligada a la definición de la(s) amenaza(s), no sólo porque de ella(s) dependerá la disponibilidad y apropiación de los actores y ciudadanos, sino también porque dicha definición contemplará la reacción a dicho peligro.

La definición de la amenaza debe ser un catalizador para la movilización nacional e internacional a fin de obtener legitimidad. Requiere señalar claramente qué está en juego y abordar la complejidad de la amenaza, no sólo su descripción. En términos operativos “debe plantear tareas específicas, reacciones inmediatas, así como distinguir aliados de largo plazo, socios oportunistas, adversarios encubiertos y enemigos declarados” (Brzezinski,2005:46).

Su comprensión debe alcanzar al pueblo (al propio, y al ajeno) para efectos de contar con su disponibilidad de realizar los sacrificios necesarios para afrontar la amenaza. Cuando dicha definición se comparte en el exterior y se fundamente en un éxito de largo plazo demostrable, entonces es más factible salvar las diferencias que la flexibilización de

la seguridad presente. En este sentido, la intención de Washington es extender ambiguamente el riesgo del ‘eje del mal’, el terrorismo, las armas de destrucción masiva, o la bioseguridad más allá de los intereses norteamericanos, y que éstos sean compartidos (en este caso) por Canadá y México.

Respecto a las relaciones con otras alianzas estratégicas, Brzezinski (2005) sugiere que Washington debe ampliar ‘sus’ zonas de estabilidad global, donde no solo la garantía de su integridad física, sino además la de los intereses americanos y su hegemonía sean asegurados ante cualquier comportamiento de la situación global. Lo que pone de manifiesto que la vulnerabilidad es mayor a la que se percibe, peor de la que se siente y más incómoda de lo que se quiere aceptar.

Al hablar de vulnerabilidad, cabe señalar la relación que la alianza guarda con el manejo de riesgo. La orientación sociológica de este concepto, indica la configuración de un distinto esquema metodológico e incluso un nuevo paradigma de creación de políticas, así como de su práctica. Si se analiza la ASPAN en el marco de las principales características con que Luhmann (1993) y Beck (2002) presentan el concepto de riesgo y su gestión, es posible ubicar una de las múltiples lógicas subyacentes en que esta iniciativa opera.

En primer lugar, se debe entender el riesgo como amenaza de destrucción, un estado intermedio entre la seguridad y la destrucción, donde la percepción de riesgos que amenazan determina el pensamiento y la acción. En la alianza norteamericana, se admite la vulnerabilidad a las amenazas posibles como la influenza aviaria, atentados terroristas, ataques por parte del ‘eje del mal’ o el tráfico de material o personas de alto riesgo, mas se ignora su procedencia exacta, la fecha, hora o blanco preciso. Y es precisamente esta indefinición la que coacciona a la ‘cultura del riesgo’ (Lash,1999) estadounidense a acceder a una modalidad de cruzada compartida ante la ‘invisibilidad de la visibilidad’ y las omnipresentes potencialidades de las probabilidades de amenazas.

Por otra parte, **el riesgo** implica una discontinuidad temporal al invertir la relación entre pasado, presente y futuro. Se lidia con ‘algo’ que aun no es pero que podría ocurrir, siendo esta incertidumbre susceptible a un alto grado de politización desde dentro y hacia fuera. La apropiación de las preocupaciones y vulnerabilidades estadounidenses dentro del discurso de la ASPAN, ha contribuido en gran medida a la adhesión de Canadá y México, así como

a la integración de agencias y estrategias catalizadoras donde, además del lobby empresarial, se trabaja sobre la lógica de la incertidumbre y a largo plazo.

Al poner atención en el discurso de la alianza, el riesgo asume simultáneamente la forma de una proposición valorativa y fáctica, al referirse directa e indirectamente a la definición de estándares culturales y a la construcción de parámetros sobre lo que ‘debe ser’ una vida tolerable o intolerable. La armonización de criterios, protocolos y normas de procedimiento sirve a este punto, además de su utilidad logística. De esta forma, la gestión de riesgos tiende a ser efectuada mediante la relación interdisciplinar entre saber técnico y familiaridad con percepciones y normas culturales.

Tempranamente, el riesgo y la percepción de riesgo fueron consecuencias no deseadas adjudicadas a la lógica de control, por lo que en el contexto actual tienden a interiorizarse. Las amenazas que ofrecen mayor detalle y certidumbre suelen ser menos difundidas para evitar situaciones de pánico o perder la ilusión de la seguridad, mientras se les aborda mediante la coordinación de los principios de racionalidad instrumental y racionalidad valorativa²⁰ (Weber, 1974). Con ello, se tiene que en la ASPAN, el riesgo es además manejado como forma de calcular consecuencias impredecibles, pero también en el marco de incertidumbres fabricadas que disuaden a tomadores de decisiones y actores involucrados.

En este tenor, el riesgo implica una síntesis de conocimiento y desconocimiento. La alianza norteamericana evalúa el riesgo basándose en el conocimiento empírico y la toma de decisiones, actuando sobre la incertidumbre indefinida de las amenazas. Con las facilidades de la época actual, los riesgos cada vez más provienen de y consisten en el desconocimiento²¹, principalmente aquél relacionado con la ciencia, por lo que los esfuerzos a la fecha realizados, así como los objetivos a futuro operan bajo el imperativo de la evitación.

Debido a que los nuevos tipos de riesgos son ‘glocales’ (Robertson,1995), las fronteras no son ya obstáculos para las amenazas. Como característica de los peligros actuales, este distanciamiento espacio–temporal propicia que las amenazas sean socavadas e invalidadas,

²⁰ La racionalidad instrumental es de índole funcional: configura los medios que permiten conseguir unos fines razonables en una coyuntura determinada. La racionalidad valorativa es de índole substancial: configura los fines deseables en una coyuntura determinada asignándoles una determinada prioridad (Weber, 1974).

²¹ Incluyendo el no conocer (ignorar), todavía no conocer (saber, mas no con exactitud los pormenores) o ya no conocer (cuando la información que se tiene se modifica, es obsoleta o errónea).

ya que públicamente sólo hay peligros de difícil control en vez de riesgos calculables. La lógica del control se colapsa desde dentro al ser cuestionada por la sociedad civil o actores ajenos a la toma de decisiones de esta iniciativa. De esta forma, los riesgos se vuelven una ‘divisa negativa involuntaria’ (Beck,2002) al estar pendientes del conocimiento, vinculados a la percepción cultural; manifestándose como alarma, tolerancia o cinismo.

El riesgo y su manejo contemplan la distinción entre conocimiento, impacto latente y consecuencias sintomáticas, aunque ésta no siempre sea clara y precisa. Con los inciertos riesgos globales de hoy, el punto de impacto no tiene vinculación obvia con el punto de origen. Los peligros se transmiten, se mueven; son latentes e inmanentes; indivisibles e inabordables. Ello es altamente perceptible en la ASPAN, donde las amenazas son al mismo tiempo reales y (re)constituidas por la percepción y construcción sociales. El objetivo de la amenaza permanece temporalmente abierto y no se hace perceptible como sintomático (y por consiguiente inteligible) sino hasta que se materializa en un fenómeno ‘cultural’, visible en tiempo y espacio definidos.

Finalmente, el riesgo lidia con la pérdida de una distinción clara entre naturaleza y cultura. En este mundo híbrido, las percepciones culturales se producen junto con juicios morales, estrategias políticas y variables tecnológicas; se construyen en redes de actores y finalmente se convierten en hechos. Sin embargo, los fenómenos socioculturales no deben aislarse de la naturaleza, del medio en que se desenvuelven. En este caso, los grupos de trabajo trinacionales se esfuerzan en que la brecha entre la naturaleza de las amenazas y la cultura de cada nación sea franqueable, para efectos de cubrir los objetivos políticos de cada iniciativa. Con una región integrada en una misma cultura de seguridad, la naturaleza de los riesgos se comparte, modificando necesariamente el espacio natural de los tres Estados... aunque en el equilibrio de beneficios se apele por las diferencias culturales de cada socio.

¿Qué hay detrás de la ASPAN?

Un análisis crítico de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de Norteamérica ofrece varios puntos a considerar, sobre todo al permanecer ausentes en los comunicados oficiales.

A partir de la forma en que se ha gestado y consolidado, es posible hacerse una idea de qué actores e intereses hay de por medio y de los escenarios que se prevén a futuro.

Con un perfil orientado hacia las garantías corporativas y a favorecer a las empresas transnacionales, capitales transfronterizos e individuos de tránsito fronterizo frecuente, la ASPAN está lejos de ser la alternativa para mejorar la calidad de vida y el bienestar de todos los habitantes de la región. Al igual que el TLCAN, la promesa del progreso con base en el comercio y la inversión forma parte de la presentación ‘popular’ de la iniciativa, sin embargo no es necesario ser muy perspicaz para saber a qué sector de la sociedad le beneficia más la agenda y los avances de la alianza norteamericana a la fecha.

No obstante su puesta en marcha desde el año pasado, opiniones encontradas no se han hecho esperar. En cada uno de los tres países, políticos, académicos y la sociedad civil han manifestado su descontento ante lo que se presenta como un empeoramiento de las condiciones de vida en la zona, bajo el cínico disfraz de la cooperación y el desarrollo.

Por ejemplo, en Estados Unidos saltan a la vista las críticas y el rechazo de un sector de la población estadounidense en torno a este proyecto regional²². Proclamando el detrimento a la soberanía de las tres naciones (pero ante todo, la suya), organizaciones de la clase media observan en la ASPAN un instrumento de gobernación regional que anuncia una nueva era de ‘ruina y subyugación’. Y para deteriorar aun más la simpatía de sus ciudadanos, el envío de la Guardia Nacional a la frontera con México el 15 de Mayo de 2005 en el marco de la recién anunciada alianza, podría considerarse como un categórico agravio a la legalidad estadounidense, al transgredir el Acta Posse Comitatus de 1876²³, la Ley Marcial e incluso la misma Constitución de los Estados Unidos al disponer de sus fuerzas armadas para fines no militares. El descontento se manifiesta además en corporativismo de Estado que se esconde en la ASPAN, donde alianzas entre el sector público y el privado pronostican una gobernación regional regida por el socialdarwinismo, el imprimátur del cristianismo evangélico y el permanente recelo de la seguridad nacional.

En el caso de Canadá, destaca la labor que políticos como el diputado Peter Julian²⁴ realizan para presentar a su comunidad los distintos rostros que esta ‘integración profunda’ ofrece. Mediante un comunicado con fecha del 31 de agosto de 2005, además de recordar

²² [http://my.opera.com/prosperingbear/blog/index.dml/tag/The SPP](http://my.opera.com/prosperingbear/blog/index.dml/tag/The+SPP) (mayo,2006)

²³ Estatuto federal que restringe las facultades del gobierno para emplear al ejército en operaciones civiles.. <http://law.wustl.edu/WULQ/75-2/752-10.html> y www.cato.org/pub_display.php?pub_id=5115 (mayo,2006).

²⁴ www.ciepac.org/archivo/otras%20temas/nafta-plus/dipentrev.htm (mayo,2006)

las pérdidas diarias de aproximadamente cuatro millones de dólares que Canadá sufre a costa de tarifas punitivas, Julian establece que el TLCAN no es respetado en términos equitativos. Ejemplo de ello es el caso de la madera blanda canadiense, donde el 10 de agosto del mismo año, el panel del TLCAN falló a favor de Canadá contra el pago de derechos de compensación respecto a las exportaciones de dicho producto a su vecino del sur. Decisión que no fue reconocida por Washington, que recurrió a un panel de la OMC para limitar las obligaciones estadounidenses. Ahora, no sólo los recursos forestales, sino además los hidrocarburos y servicios canadienses están en riesgo de prácticas de este tipo con la entrada en vigor de la ASPAN.

Dando prioridad a lo que se gesta tras bambalinas para el caso de México, las variables geopolíticas son más contundentes. Dado que en el actual contexto global, los beneficios de la eliminación de fronteras y la libre circulación en Norteamérica aplican sólo para el dinero y las mercancías mas no para las personas, la cuestión migratoria permanece pendiente. En un entorno donde nuestros Estados nacionales aun conservan una concepción restrictiva sobre los derechos de ciudadanía y residencia, las presiones sobre el flujo ilegal de personas, la desigualdad económica y de oportunidades, situaciones sociopolíticas, distribución de la pobreza o el envejecimiento de las poblaciones continuarán transformando el rostro político del territorio en sus microespacios.

La necesaria adaptación de Estados Unidos a las modificaciones culturales e identitarias de la migración hispana es un tema delicado para Washington, que al mismo tiempo le permite un cierto margen de negociación para intervenir en aspectos como inversiones en regiones pobres de México, participación en las operaciones contra el crimen organizado en la frontera mexicana, infiltración de agentes estadounidenses en nuestro territorio con labores de inteligencia *so pretexto* del combate al narcotráfico, etc.

Sin embargo, la razón económica de contar con mano de obra barata, disponible, manejable y sin prestaciones, es el costo de oportunidad que sostiene el tema en la agenda bilateral. Los recientes acontecimientos en torno a la Ley Migratoria ofrecen un alentador panorama para un esquema que permita una flexibilización en el tema que beneficie a lo miles de millones de migrantes hispanos en la unión americana. Pero esta maleabilidad migratoria controlada también obedece a la garantía de sustentabilidad de la población joven y productiva, que contrarreste el envejecimiento de la población estadounidense y las

implicaciones económicas que conllevan como el costo de pensiones, la sustitución de fuerza laboral o la tasa de crecimiento de la economía.

Por otra parte, en junio de 2005 México firma un acuerdo poco difundido con Canadá y Estados Unidos para participar en experimentos de nanotecnología y biotecnología en el marco de la ASPAN²⁵. Sin una consulta previa, el ejecutivo abrió la puerta para este conjunto de técnicas de alto riesgo para la salud humana y el medio ambiente, máxime cuando se relacionan con la seguridad y la manufactura industrial de productos agrícolas, alimentos y el sector salud. Pero además, la imperativa relación de dichas prácticas con sus respectivas cadenas de distribución pone de manifiesto la situación que les espera a los pequeños productores del campo mexicano, donde las grandes empresas distribuidoras (como Walmart, etc) dictarán las condiciones de calidad y el recurso a estos productos como juez y parte.

En cuanto a la cuestión energética, a pesar de no hacerse explícita, permanece como elemento íntimamente relacionado con el espíritu de la alianza, pues desde la negociación del TLCAN los combustibles fósiles de Canadá y México nunca estuvieron olvidados. La idea de un espacio regional que garantice el acceso y flujo de petróleo es fundamental para los intereses estadounidenses. Los yacimientos de hidrocarburos mexicanos forman parte del perímetro de seguridad que desea establecer Washington. Pero a pesar de que las reservas de México están estimadas para agotarse en aproximadamente diez años, éste incrementó sus exportaciones petroleras de 1.2 a 1.6 millones de barriles diarios²⁶.

Junto con el petróleo, la abundancia del gas natural mexicano, sus extensas áreas de biodiversidad y la reserva acuífera de Chiapas y Centroamérica (la más importante entre Ogallala y la cuenca del Amazonas) están en la mira para su explotación sin que el Estado pueda protegerles adecuadamente o garantizar beneficios prioritarios para el pueblo mexicano.

Entre los objetivos del grupo de trabajo de la ASPAN sobre energéticos, se encuentra el garantizar un abasto más confiable y conveniente de energía con redes que se conecten a través de las fronteras con base en un esquema regional²⁷. La labor de consolidar una

²⁵ www.ciepac.org/archivo/otras%20temas/nafta-plus/nanotecfox.htm (mayo,2006)

²⁶ Ross, John, "Collateral Damage: Mexico, Impacts of the US Aggression in Iraq upon Mexico", Blindman's Buff, No. 78, 2-8 de julio, 2005, publicado por Weekly News Update on the Americas, Nicaragua Solidarity Network of NY

²⁷ www.energiaadebate.com.mx/Articulos/dic_2005/joseph_m_dukert.htm (junio,2006)

‘interdependencia’ energética se coordina con el Grupo de Trabajo sobre Energía en América del Norte (GTEAN) y su documento *North America: The Energy Picture*²⁸ que presenta el perfil energético que se persigue en la región, destacando un método unificado de verificación de reservas probadas de petróleo y gas, análisis de la demanda y del balance energético y la armonización electrónica en la gestión de todo tipo de energéticos en Norteamérica, donde solo se reconoce a gobiernos e industrias como posibles usuarios.

En una conferencia de prensa durante la Cumbre de las Américas en Québec, el presidente Bush declaró que los recursos acuíferos de Canadá forman parte de la estrategia de seguridad energética de los Estados Unidos²⁹. Pero ya anteriormente, Washington había propuesto la construcción de megaproyectos para la transferencia en bruto de agua desde los ríos y lagos canadienses cercanos a la frontera sur, hasta la región estadounidense de los Grandes Lagos a través de un ‘Gran Canal’³⁰. Además, Canadá enfrenta la iniciativa NAWAPA (la Autoridad Norteamericana para la Energía y el Agua por sus siglas en inglés), que contempla reencauzar ríos de Columbia Británica y del Yukon hacia un cráter en las Montañas Rocallosas del lado estadounidense, para efectos de abastecer del vital líquido a sus zonas más sedientas del oeste y medio oeste³¹.

Además de los recursos acuíferos, la importancia de Canadá es estratégica debido a sus combustibles fósiles. A partir de la Primera Guerra del Golfo, el principal proveedor de hidrocarburos de Estados Unidos es su vecino del norte que, a pesar de reportar reservas inferiores a los cinco mil millones de barriles de crudo en sus fuentes convencionales, su potencial en la explotación de arenas bituminosas es bastante atractivo como se muestra a continuación.

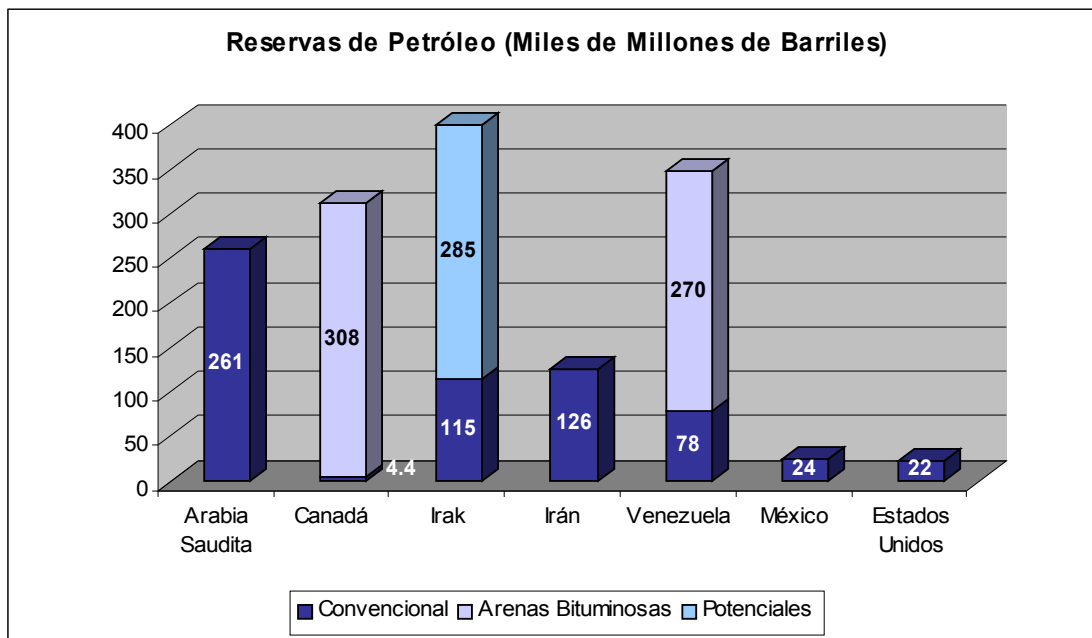
Gráfica 1. Reservas de Petróleo en Miles de Millones de Barriles

²⁸ www.eia.doe.gov/emeu/northamerica/ (junio,2006) Curiosamente el texto completo aparece sólo en inglés.

²⁹ Barlow, Maude, 2005. “The Canada We Want”, The Council of Canadians, Ottawa. Pág. 18. Versión electrónica www.canadians.org/documents/TCWW_eng.pdf (junio e 2006)

³⁰ Barlow, Maude. 2001. “Blue Gold. The Global Water Crisis and the Commodification of the World’s Water Supply” Pág. 38 en www.blueplanetproject.net/documents/BlueGold_revised_01.pdf (junio,2006).

³¹ Clarke Tony; Dobbin, Murray & Finn, Ed. 2005. “National Insecurity: Bowing to U.S. “Security” Demands Will Make Canadians Less Secure”, CCPA, Toronto. Pág. 16, versión electrónica disponible en el sitio web (junio,2006) www.policyalternatives.ca/documents/National_Office_Pubs/2005/national_insecurity.pdf



Fuente: www.ciepac.org/archivo/otras%20temas/nafta-plus/grafica.htm (mayo de 2006)

Detrás de esta iniciativa se encuentra también el llamado ‘Grupo de Trabajo sobre el Futuro de América del Norte’, que no es otra cosa que una elite de ex-funcionarios, empresarios y académicos de los tres países que operan como asesores técnicos para la toma de decisiones sin una participación sustancial de la sociedad civil organizada. Luego de reuniones en Toronto (octubre de 2004), Nueva York (diciembre de 2004) y Monterrey (febrero de 2005), este equipo publicó en 2005 bajo auspicios de organizaciones como el *Council for Foreign Relations* (EU), el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (México) y el *Canadian Council of Chief Executives* (Canadá), el documento “Construyendo una Comunidad Norteamericana”³² donde emiten un diagnóstico regional y recomendaciones de tipo inmediato y de largo plazo para una efectiva comunidad norteamericana. Dicho documento ha sido considerado como el manifiesto de la alianza, al contemplar una integración completa en los rubros comercial, energético y de seguridad para 2010, donde los medios para llegar a ello no son otros que algunas iniciativas insignia y ciertos logros que hasta el momento se han develado públicamente.

A pesar de no haberse hecho público, el memorando de la reunión en Toronto ofrece más pistas para conocer el rumbo que se espera para este esquema, donde ningún tema se

³² www.consejodemexicano.org/download.php?id=416956.452.5 (mayo, 2006)

encuentra fuera de la agenda, ‘ni el agua canadiense, ni el petróleo mexicano o las leyes *antidumping* estadounidenses’. Así pues, queda de manifiesto la ausencia del carácter equitativo en cuanto a los beneficios, la coordinación de la ASPAN con el ALCA, y posibles intervenciones para frenar las migraciones ilegales de México en su vecino del norte³³.

Iniciativas Efectivas, fracasos y proyectos que no pasan

A poco más de un año del lanzamiento oficial de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de Norteamérica, sus avances y logros no se han hecho esperar. En marzo de 2006, los presidentes Bush y Fox se reúnen nuevamente ahora con sede en Cancún junto con el nuevo Primer Ministro canadiense, Stephen Harper, con el fin de revisar los resultados obtenidos y plantear las tareas que vendrán a continuación. En dicha reunión trinacional, los grupos de trabajo discutieron y presentaron a sus autoridades y socios el estado de las iniciativas planteadas en 2005, donde los avances son considerables.

Dentro de la agenda de seguridad de la alianza, los logros obtenidos han sido en su mayoría de carácter binacional, con algún esfuerzo trinacional. Por un lado, el intercambio de funcionarios ya ha operado entre el *National Targeting Center* (NTC) de Estados Unidos³⁴ y el *National Risk Assessment Centre* (NRAC) de Canadá³⁵, entidades encargadas del monitoreo fronterizo permanente, mediante una coordinación de las agencias de inteligencia con los niveles local, nacional e internacional para efectos de responder oportunamente a cualquier tipo de contingencia en la frontera compartida de ambos países.

En lo que respecta a la seguridad pública fronteriza entre México y los Estados Unidos, ambos países han acordado ya procedimientos y lineamientos clave para establecer un programa de procesamiento de traficantes de personas, en la frontera suroeste. Tomando como referencia anteriores esfuerzos bilaterales como el ‘Programa de Procesamiento de

³³ Grupo Independiente de Trabajo sobre el Futuro de Norteamérica. Resumen de la Reunión de Toronto de octubre de 2004. www.ciepac.org/archivo/otras%20temas/nafta-plus/gruptrabajo.htm (mayo,2006)

³⁴ www.dhs.gov/dhspublic/display?content=3989 (junio,2006)

³⁵ www.cbsa-asfc.gc.ca/newsroom/factsheets/2005/0125risk-e.html (junio,2006)

Identificación de Guías³⁶ o el llamado ‘Programa OASIS’³⁷ este esfuerzo busca controlar y combatir los flujos ilegales de personas, capacitando y armonizando procedimientos en ambos lados de la frontera.

También de tipo bilateral, en el marco del mencionado ‘Reto Windsor – Detroit 25%’ Washington y Ottawa trabajan ya con operadores de puentes y túneles, en innovaciones que reduzcan el tiempo de espera a lo largo del corredor. El 9 de junio de 2005 se alcanzaron acuerdos que incrementarán la capacidad de dicho punto de internación en un 17% en el Puente Blue Water, con expectativas de ser puestas en operación para el otoño de 2005.

En materia de cooperación científica y tecnológica, el programa técnico *Canada–US Public Security* ha concluido un análisis coordinado de riesgos, para identificar y fijar prioridades a las iniciativas de colaboración en materia de ciencia y tecnología en todas las áreas de seguridad interna.

A partir de abril de 2005 Canadá y Estados Unidos implementaron el programa piloto *NEXUS–Marine*³⁸ en el cruce Windsor–Detroit para agilizar el flujo estacional de embarcaciones pequeñas. De igual forma, ambas naciones han identificado al puente Thousand Islands³⁹ como el segundo programa piloto de pre–internación entre ambos, ello con el fin de evaluar su impacto en importantes cruces compartidos. Además, entre el 9 y el 11 de mayo de 2005, Estados Unidos y Canadá llevaron a cabo tres ejercicios de seguridad portuaria, donde evaluaron la capacidad de respuesta conjunta ante posibles ataques terroristas a lo largo de su frontera, particularmente en la región de los Grandes Lagos, entre Sault Ste. Marie y Detroit, con miras de realizar ejercicios similares en otros puntos en lo futuro.

Siguiendo con operaciones bilaterales, para finales de mayo de 2005, la Guardia Costera de Estados Unidos y el *Transport Canada Joint Initial Verification Team* (JIVT) sumaban ya 94 evaluaciones de verificación conjunta, desde el inicio de la temporada marítima 2005.

³⁶ GIPP, por sus siglas en inglés, constituye un esfuerzo colectivo entre la Oficina de Protección de Aduanas del *Department of Homeland Security* y la PGR de México para identificar y enjuiciar guías locales y traficantes de personas que ponen en peligro las vidas de los migrantes. Más información disponible en: www.usdoj.gov/usao/cas/pr/cas60309.1.pdf (junio,2006).

³⁷ Que desde agosto de 2005 ha funcionado en Baja California, Sonora, California y Arizona, en abril de 2006 se amplía para cubrir los estados de Chihuahua, Nuevo México y una parte de Texas. Más información: www.embassyofmexico.org/index.php?option=com_content&task=view&id=346&Itemid=2 (junio,2006)

³⁸ Iniciativa para facilitar el cruce fronterizo de embarcaciones de bajo riesgo entre ambos países, evitándoles el paso por aduanas y migración www.cbsa-asfc.gc.ca/travel/nexus/marine/menu-e.html (junio, 2006).

³⁹ Sistema de más de 13 kilómetros que va desde Collins Landing, cerca de Alexandria Bay en Nueva York hasta Ivy Lea, cerca de Gananoque en Ontario, www.tibridge.com/ (junio,2006).

El equipo examinó buques para asegurarse que éstos cumplieran con los requisitos estipulados por las regulaciones del Código Internacional de Seguridad Marítima y de Instalaciones Portuarias⁴⁰, antes de que se les permitiera ingresar a la zona de St. Lawrence y los Grandes Lagos.

La única actividad trinacional de la alianza registrada al momento, se inscribe en el acuerdo de los tres países por apoyar y promover la implementación, mediante su voto favorable individual, de la propuesta del marco de la Organización Mundial de Aduanas (WCO)⁴¹ para mejorar los estándares de seguridad y facilitación del comercio global.

Como es posible advertir, la mayoría de logros realizados a la fecha en la agenda de seguridad han sido particularmente entre Canadá y Estados Unidos, lo cual da indicios del papel y relevancia de México en la orientación estratégica de la alianza.

Por el contrario, la agenda de prosperidad muestra una mayoría de avances trilaterales. En junio de 2005, los tres países firmaron una serie de Principios Comunes para el Comercio Electrónico⁴², que pretenden fomentar el desarrollo del comercio en línea entre América del Norte. Los Principios definen el papel del gobierno y del sector privado, promoviendo la transparencia y la seguridad, así como el desarrollo del mercado del comercio electrónico; facilitando el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC's) al eliminar las barreras para el comercio virtual en transacciones transfronterizas.

En el comercio convencional, se han implementado ya cambios en las reglas de origen para bienes tales como electrodomésticos, metales preciosos, maquinaria y partes. La flexibilización de las reglas de origen promete reducir los costos administrativos al facilitar a los empresarios optar por un trato libre de aranceles para la importación de insumos. La implementación de estos cambios estima un impacto comercial trilateral de 20 mil millones de dólares.

En lo referente a la bioseguridad, en marzo de 2005 se llegó a un acuerdo entre las autoridades de salud animal de los tres países para obtener un enfoque armonizado sobre Encefalopatía Espongiforme Bovina (EEB) en América del Norte. Éste pretende proporcionar protección continua para la salud humana y la sanidad animal, al mismo

⁴⁰ Adoptada por la Organización Marítima Internacional como protocolo para el manejo y gestión de riesgos portuarios y marítimos www.imo.org/About/mainframe.asp?topic_id=583&doc_id=2689#code (junio,2006).

⁴¹ www.wcoomd.org/ie/En/AboutUs/aboutus.html (junio,2006)

⁴² www.ifai.org.mx/eventos/2005/enc_Ibero/ponencias/jOrta.pdf (junio,2006)

tiempo que establece un marco de referencia para el comercio seguro de bovinos en pie y sus productos entre Canadá, México y los Estados Unidos. Asimismo, los tres países han firmado una Declaración de Intención para la Conservación de las Aves Silvestres de América del Norte y sus Hábitat. Acuerdo trilateral no-vinculante que tiene como objetivo mejorar la cooperación en la conservación de especies de aves del continente y los hábitat de los que dependen para su supervivencia.

Ahora bien, en cuanto al espacio aéreo, tres países recientemente emitieron una Declaración Trilateral de Aviación de América del Norte sobre una estrategia conjunta para la implementación de navegación basada en el desempeño en América del Norte. Esta iniciativa, que incluye tanto RNAV (Navegación de Área) como RNP (Sistema de Navegación Asistida), se esforzará por armonizar los estándares regionales de navegación, simplificar la capacitación y así mejorar la eficiencia de los operadores aéreos. De igual forma, los tres socios implementaron el acuerdo sobre RVSM (Reducción de los Mínimos de Separación Vertical⁴³) en enero 2005. Esta iniciativa incrementa la capacidad del espacio aéreo de América del Norte y permite a las aeronaves volar a través de rutas más eficientes, reduciendo los costos para operadores aéreos y pasajeros. Por otro lado, en seguimiento al acuerdo trilateral para crear un Sistema WAAS (Sistema de Aumentación Satelital⁴⁴) en América del Norte, firmado en 2004, se anunció la instalación de cinco estaciones WAAS en Canadá y México para el verano de 2005. Este Sistema, basado en el Sistema GPS (Sistema de Posicionamiento Global) pretende incrementar la precisión de la navegación a lo largo de América del Norte, fortaleciendo la seguridad operacional de la aviación.

En cuanto a los avances bilaterales en la agenda de prosperidad de la ASPAN, figura la firma del Memorando de Entendimiento para fortalecer el intercambio de información y las actividades de cooperación, entre Canadá y Estados Unidos, en materia de seguridad y protección a la salud de los consumidores. Esta iniciativa persigue lograr la mayor compatibilidad posible de medidas relativas a la normalización en esta materia. Mientras tanto México y Estados Unidos negocian un instrumento similar.

⁴³ Sistema que reduce la separación vertical entre el nivel de vuelo 290 – 410 de 2000 a 1000 pies, haciendo disponibles seis niveles más para su operación. Éstos permiten que más aeronaves obtengan perfiles más eficientes de tiempo por combustible y provee del potencial para una mejorada capacidad aeroespacial. www.faa.gov/ATS/ato/rvsm1.htm (junio,2006)

⁴⁴ Sistema de navegación que ofrece mayor precisión que el GPS, que además de proveer de información horizontal y vertical sobre las rutas para sus usuarios en cualquier ubicación, ofrece información relativa a salidas y llegadas de vuelos en aeropuertos www.garmin.com/aboutGPS/waas.html (junio,2006)

Finalmente, Canadá ha completado proyectos piloto para examinar tecnología de “Pesaje en Movimiento” (WIM) en los cruces fronterizos de Canadá- Estados Unidos y busca ampliar su implementación. Esta iniciativa aprovecha tecnologías de punta para capturar, analizar e intercambiar datos sobre el flujo del tránsito sin obstaculizar el comercio en la frontera, fortaleciendo la flexibilidad y eficiencia del transporte.

A pesar de los avances reportados en la reunión trinacional de Cancún, algunas iniciativas no han logrado su concreción a pesar de estar agendadas para fechas específicas de 2005. Ente ellas se encuentra la Ampliación de la Infraestructura en Nogales, Arizona, luego de haber concluido los estudios necesarios para aprobar la construcción de dos nuevas líneas comerciales. Se estimaba la presentación del documento formal para finales de junio de 2005 junto con el inicio de las obras, mas no se han tenido noticias al respecto.

Respecto al flujo de personas, los tres países han propuesto a la Comisión de Libre Comercio del TLCAN un documento conjunto que detalla los procedimientos necesarios en cada país para modificar el apéndice de profesiones del Tratado. Esta iniciativa busca aclarar los procedimientos de cada parte, y proveer de mecanismos para permitir la entrada temporal de un mayor número de profesionistas entre América del Norte. Pero aun sigue aplazada.

Pendiente también se encuentra el acuerdo en el uso de símbolos sobre el cuidado de fibras y prendas de vestir, cuyo objetivo es facilitar el acceso a los mercados de estos productos mediante la homologación del uso de símbolos en las etiquetas de estos productos en América del Norte. El instrumento “Cuidado en Símbolos Textiles” se contemplaba firmar en julio de 2005, pero tampoco ha arrojado signos vitales.

Siguientes pasos

Las actividades de la cumbre de Cancún no se limitaron a revisar los avances de los objetivos de 2005. En el documento ‘Siguientes Pasos y Resultados’ que surge de dicha cumbre, señalan el compromiso de la alianza de continuar con la tarea de fortalecer la competitividad de Norteamérica. Para ello se crea el Consejo de Competitividad de América del Norte (NACC), mismo que estará integrado por miembros del sector privado

de cada país y proporcionará recomendaciones sobre competitividad en Norteamérica, en áreas como la automotriz y de transporte; acero, manufacturas y servicios.

Otra de las tareas a futuro es continuar en la cooperación regulatoria, como mecanismo para incrementar la productividad y competitividad de la región, así como para favorecer la protección de la salud, seguridad y medio ambiente en los tres países. Como ejemplo de ello, la cooperación en inocuidad alimentaria se reforzará buscando proteger a la población y, simultáneamente, facilitar el flujo de bienes.

La gestión de emergencias permanece como eje en las labores a futuro. Ante los riesgos de posibles amenazas en la región, se continuará en la construcción de una estrategia de respuesta inmediata, alivio y recuperación en Norteamérica, a fin de poder desplegar de manera expedita equipo crítico, suministros y personal en toda la región. El compromiso de desarrollar una visión común en protección de infraestructura crítica, respuestas coordinadas ante incidentes transfronterizos, así como ejercicios y capacitación coordinados con la participación de todos los niveles gubernamentales de nuestros países se verá fortalecido en los siguientes años.

Continuando con el manejo de riesgo y en función del grado de integración de las tres economías norteamericanas, un brote patógeno de influenza aviar o influenza humana en cualquier punto de la región se sostiene como una grave preocupación. Para ello se ha acordado desarrollar un enfoque amplio, científico y coordinado en Norteamérica para el manejo de la influenza aviar y la pandemia de influenza humana. Las tres naciones han aprobado un conjunto de principios a fin de apoyar actividades de cooperación intergubernamental en todas las etapas de dichas amenazas biológicas con medidas que incluyen prevención, capacitación, respuesta y recuperación. En seguimiento a estos principios, los funcionarios y grupos de trabajo de la ASPAN tienen como prioridad inmediata, el desarrollo de protocolos de manejo de incidentes para asegurar la preparación y en la medida de lo posible, anticipar un potencial brote en América del Norte. Para ello se ha acordado trabajar juntos para acelerar la investigación, desarrollo, producción y disponibilidad de vacunas contra la pandemia de influenza humana y para efectos de desarrollar una estrategia que agilice el intercambio de información, a fin de incrementar la disponibilidad de vacunas en la región. Se contempla además la creación de un órgano

coordinador de funcionarios de alto nivel, para asegurar la implementación de estos compromisos.

En cuanto a los temas delicados, la seguridad energética cuenta con una larga línea de continuidad en esta iniciativa. Puesto que el abasto de energía seguro, sostenible y asequible se muestra como fundamental para estimular la economía de la región, la colaboración en áreas de innovación, eficiencia energética y desarrollo de tecnología, incluyendo la incorporación de estas tecnologías al mercado, servirán para promover la seguridad energética. Pero además persiste, al menos en la voluntad de los mandatarios, el compromiso de cooperación trilateral en tecnologías energéticas limpias, la conservación y la facilitación de mercados, como medios para alcanzar los objetivos comunes de seguridad energética y desarrollo sostenible en la ASPAN. Lo nuevo ahora es que se examinará además la forma de ampliar esta cooperación para coordinar esfuerzos en materia climática.

Finalmente, mas no por ello menos importante, el tema de las fronteras inteligentes y seguras en la región continúa como pauta primordial. Así, continúa la visión de conseguir una estrategia fronteriza que permita el movimiento rápido, eficiente y seguro del comercio de bajo riesgo y de viajeros hacia y dentro de Norteamérica. Al mismo tiempo, la protección de amenazas, incluyendo el terrorismo, persistirá en la agenda. Al instrumentar esta estrategia se impulsará el establecimiento de perspectivas innovadoras basadas en análisis y manejo de riesgo, para mejorar la seguridad y facilitar el comercio y el cruce de personas. Para ello, se trabajará junto con inversionistas privados en infraestructura y evaluaciones de vulnerabilidad, inspección y procesamiento de viajeros, equipaje y carga, y un programa integrado de viajeros confiables en América del Norte, así como respuestas rápidas en la aplicación de la ley ante amenazas criminales o terroristas, incluyendo avances en una red trilateral para la protección de jueces y agentes.

La Sociedad Civil y la Alianza Norteamericana

Como ya se ha mencionado, la voz de actores no gubernamentales y no empresariales ha manifestado su preocupación e inconformidad respecto a la naturaleza y futuro de la ASPAN. Enfatizando el caso mexicano, los principales puntos que destacan individuos y

organizaciones de la sociedad civil son la pérdida de soberanía ante asuntos tan delicados como la seguridad, el medio ambiente y la gestión de los recursos humanos y materiales de la nación.

Argumentando la clara distribución desigual de los beneficios de esta alianza, no sólo para México, sino además para los distintos sectores de la sociedad en los tres países, las proclamas cuestionan a las autoridades los procedimientos que excluyen instrumentos que legitimen y sustenten legalmente los proyectos de este marco de cooperación. Tanto la subordinación del poder legislativo, como la falsa consulta⁴⁵ que la Secretaría de Relaciones Exteriores implementa a fin de buscar legitimidad son hasta el momento asuntos que no obtienen respuesta por parte del ejecutivo federal mexicano.

Pero la reacción no se limita a las fronteras mexicanas, pues en distintos foros como la Cumbre de los Pueblos⁴⁶ y los encuentros hemisféricos que se pronuncian contra el Área de Libre Comercio de las Américas⁴⁷ entre otros, subrayan la amenaza que representa para los pueblos latinoamericanos la implementación de este acuerdo que compromete el futuro de los ciudadanos a costa de los compromisos de sus dirigentes. Al presentarse como el comodín ideal, ya sea para catalizar la integración hemisférica bajo el modelo de Washington o como una alternativa bajo el mismo enfoque, las voces críticas unen sus fuerzas para defender los intereses de la mayoría, la integración de los países latinoamericanos bajo un esquema más coherente con su realidad, pero sobre todo el respeto al medio ambiente y a los derechos humanos, incluidos además de la libertad y la vida digna, el acceso a recursos naturales comunes y a oportunidades de desarrollo.

A los esfuerzos de las elites de Canadá, Estados Unidos y México por avanzar hacia el ASPAN se contraponen algunos sectores de la sociedad civil organizada en nuestros países que no sólo mantienen su postura crítica al TLCAN sino que han trasladado su oposición a esta nueva fase de la “integración” de América del Norte. Dentro de las críticas más

⁴⁵ Una consulta burocrática que no ofrece mecanismos que garanticen la consideración de propuestas, la rendición de cuentas, el diálogo abierto y público www.rmalc.org.mx/agenda/tlcan_plus/antecedentes.htm , y www.rmalc.org.mx/agenda/tlcan_plus/carta_abierta.htm (mayo,2006)

⁴⁶ III Cumbre de los Pueblos de las Américas, Mar de Plata Argentina. 1 a 5 de Noviembre, 2005. www.rmalc.org.mx/eventos/3cumbre/index.php Su Declaración Final se encuentra disponible en el sitio web: www.rmalc.org.mx/eventos/3cumbre/declaracion_final.php (ambos revisados en mayo de 2006)

⁴⁷ V Encuentro Hemisférico de Lucha Contra el ALCA en La Habana. Disponible en el sitio web: http://www.rmalc.org.mx/eventos/v_encuentro_hemisferico/redes.php; y Declaración final del V Encuentro Hemisférico de Movimientos Sociales, Redes y Organizaciones que Luchan Contra el ALCA. www.cubadebate.cu/index.php?tpl=especiales-show¬iciaid=6724¬iciafecha=2006-05-02 (mayo 2006)

reiteradas se encuentran las que denuncian que el llamado TLCAN-Plus, más que profundizar los alcances del tratado comercial vigente, pretende dictar en términos regionales las directrices en materia de **seguridad** tanto militar como económica y energética. Para estos sectores, las argumentaciones acerca de que la mayor vinculación entre los socios del TLCAN ha llevado a plantear nuevos retos y oportunidades que no pueden encararse de manera aislada no son sino la retórica para justificar la imposición de nuevas medidas en función de los intereses estadounidenses.

Para hacer frente a esta nueva fase de integración norteamericana, las principales organizaciones civiles dieron a conocer un día antes del anuncio oficial del ASPAN, el 22 de marzo de 2005, la “Declaración de las Redes Sociales Norteamericanas sobre el Futuro del TLCAN” en la que establecen que “para las redes sociales de América del Norte aquí firmantes que representan una diversidad de organizaciones sociales, una revisión amplia y pública del TLCAN es la condición *sine qua non* a cualquier nueva iniciativa relacionada con la integración” . Es decir, plantean que antes que profundizar el TLCAN se deben revisar algunos aspectos particulares y además se debe hacer en consulta pública y no sólo desde las cúpulas. Por otra parte, se ha tratado de establecer alianzas con los poderes legislativos a efecto de “formular alternativas centradas en el pueblo al programa de profundización de la integración” , tal es el caso de la organización del “I Encuentro Tri-nacional de Norteamérica contra el TLCAN y ASPAN”, celebrado en Washington los días 4 y 5 de mayo de 2005. Foro que se ha institucionalizado con la celebración del “II Encuentro Tri-nacional de Norteamérica contra el TLCAN y ASPAN” celebrado en junio de 2006 en Ottawa, Canadá.

Entre los argumentos para oponerse a profundizar el TLCAN, los participantes de estos foros destacan que “han documentado las brechas cada vez mayores entre pobres y ricos en el marco del TLCAN, y sostienen que los programas y protecciones sociales han sido sacrificados en aras de un estrecho provecho económico de los más ricos”. También algunas organizaciones como el **Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria (CIEPAC)** han agregado que: “a diferencia del TLCAN, que consistió en un tratado único, negociado entre las partes y con al menos una mínima revisión del poder legislativo en los tres países, el TLCAN plus es más bien una visión emanada de las elites sobre el futuro de los tres países. Son ideas que empiezan a ser

plasmadas mediante la firma de regulaciones, exentas, por lo visto, de la revisión del legislativo. Si bien se conoce por TLCAN plus, el nombre al final da una idea equivocada, porque no será un tratado, no habrá un solo texto ni una etiqueta única, dificultando así su detección”. Es decir, existe mayor discrecionalidad, menor participación legislativa y prácticamente nula consulta social sobre el proyecto. Motivos todos ellos para sospechar de las verdaderas intenciones de la ASPAN.

Además, resulta bastante cuestionable el hecho de que en un esquema de profundización de la integración, el tema de la movilidad de uno de los factores económicos clave sea desestimado como sucede con la migración. Por un lado se busca eliminar todo tipo de restricciones al comercio y la inversión, así como la coordinación de políticas estratégicas de seguridad y energía, pero se omite la consideración de una reforma migratoria consensuada y en su lugar se perfila cada vez más claramente una ley unilateral a la que el gobierno mexicano dará el visto bueno tratando de vendernos la idea de que se trató de una iniciativa conjunta.

A manera de conclusión

Si bien al parecer lo que tratamos de analizar como el ASPAN es la construcción de un proyecto a través de distintas iniciativas, lo cierto es que precisamente esta fragmentación es la que permite operar con menores trabas y controles esta “nueva integración”. Su importancia por otra parte, es un asunto que trasciende la región de América del Norte, pues las pretensiones estadounidenses de la post Guerra Fría pasaron por un ambicioso proyecto de integración comercial continental denominado Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Acuerdo que si bien parece desdibujado sobre todo por la oposición que ha encontrado en el sur del continente, se ha venido concretando de forma alternativa y sostenida a través de acuerdos bilaterales o regionales con los distintos países latinoamericanos que Estados Unidos ha sumado⁴⁸.

Es evidente que el modelo del TLCAN se intentó exportar de una sola vez en el proyecto del ALCA, pero se sigue exportando paulatinamente a los demás países latinoamericanos a través de nuevas negociaciones que además le ofrecen ventajas mayores

⁴⁸ Lo que en otros trabajos hemos denominado el “ALCA en retazos”, por la negociación bilateral del gobierno estadounidense del acuerdo continental por partes con países abiertos al libre comercio Cfr. Preciado, Jaime y Hernández Jorge (2005)

por enfrentarse en la mesa con jugadores individuales o bloques pequeños. La trascendencia de seguir de cerca el desarrollo de ASPAN es entonces indiscutible ante la posibilidad de que el siguiente nivel de integración del TLCAN sea la exportación en puerta que busque también complementar a los acuerdos de libre comercio que Estados Unidos ha venido celebrando con nuestros países.

Bibliografía y Fuentes

- Ackleson, Jason & Kastner, Justin. 2005. “The Security and Prosperity Partnership of North America”. Documento a consideración de *The American Review of Canadian Studies*. Disponible electrónicamente en la dirección (revisado en mayo de 2006):<http://fss.k-state.edu/research/conference/AcklesonKastnerACSUS-ARCS20051206.pdf>
- Beck, Ulrich. 2002. *La Sociedad del Riesgo Global*. Siglo XXI de España Editores. España
- Brzezinski, Zbigniew. 2005. *El Dilema de EE.UU. ¿Dominación Global o Liderazgo Global?* Paidós España
- Corsi, Jerome R. 2006. “North American Union To Replace USA?” en *Human Events Online*. Disponible en www.humaneventsonline.com/article.php?id=14965 (mayo, 06)
- Fausto Fernández Ponte. 2006. “La Integración” en *La Crisis*. 08-05-2006. Disponible en www.lacrisis.com.mx/index.php?option=content&task=view&id=2292
- Hakim, Peter (Ed.). 2002. *The Future of North American Integration: Beyond NAFTA*. Brookings Institution. EUA
- Independent Commission on Disarmament and Security Issues. 1982. *Common Security. A Blueprint for Survival*. Simon & Schuster, Estados Unidos
- Lash, Scott. 1999. “Risk Culture” en Adam, Barbara; Beck, Ulrich & Van Loon, Joost (Eds.). 1999. *The Risk Society and Beyond*. Sage, Reino Unido
- Luhmann, Nicklas. 1993. *Risk: A Sociological Theory*. Aldine de Gruyter, EUA
- Luna Palencia, Claudia. 2006. “Dinamismo transfronterizo” el *La Crisis*. 19-05-2006. Disponible en www.lacrisis.com.mx/index.php?option=content&task=view&id=2544 (mayo de 2006)
- Pastor, Robert A. 2001. *Toward a North American Community. Lessons from the Old World for the New*. Institute for International Economics. EUA
- Picard, Miguel. . “El TLCAN Plus También Llamado ASPAN: El Futuro que las Elites Preven para México, Canadá y Estados Unidos”. Documento electrónico disponible en: www.rmalc.org.mx/documentos/tlcan_plus_llamado_aspan.htm (mayo de 2006)

- Preciado, Jaime. 2006. "Globalización y Nueva Configuración Geoeconómica del Mundo: La Proyección Geoeconómica de México" Capítulo a publicarse próximamente en: Calva, José Luís: *Una agenda de desarrollo alternativo para México, 2006-2020. México en la geoeconomía internacional.*
- Preciado, Jaime y Jorge Hernández. 2005. *Anuario sobre la integración latinoamericana y Caribeña*, Red de Investigaciones sobre la Integración Latinoamericana y Caribeña, Ed. Otro Tiempo, Buenos Aires, Argentina.
- Presidencia de la República. 2001. "Hacia una prosperidad Compartida: La Propuesta de Guanajuato". Comunicado Conjunto 16 de Febrero de 2001. Versión electrónica: www.migracioninternacional.com/docum/indice.html?mundo=comfeb01.html (revisado en junio de 2006)
- Roland Robertson. 1995. "Glocalization: Time-Space and Homogeneity-Heterogeneity", en Featherstone, Mike; Lash, Scott & Robertson, Ronald (Eds.). 1995. *Global Modernities*. Sage, Reino Unido
- Russow, Joan. 2005. "Double speak of the 'Security and Prosperity Partnership of North America'" en Peace, Earth & Justice News. Documento Disponible en: www.pej.org/html/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=2821&mode=thread&order=0&thold=0 (mayo de 2006)
- Stephenson, Carolyn M. 2002. "Peacekeeping and Peacemaking" en Snarr, Michael T. & Snarr D. Neil (Eds.). 2002. *Introducing Global Issues*. Lyne Rienner, Reino Unido.
- Yates, Steven. 2006. "Gradually Boiling the Frog Called America The Security and Prosperity Partnership of North America (SPP)" Disponible en el sitio web <http://educate-yourself.org/cn/americanworegions01may06.shtml> (mayo, 2006)
- Weber, Max. 1974. *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México

Sobre la reunión ministerial en Ottawa www.rmalc.org.mx/boletines/boletin26-06-05.htm 3 expertos, 1er documento de Artículo ASPAN_JPC

Llamado de alerta a Organizaciones Sociales ante la falsa consulta de la Secretaría de Relaciones Exteriores: www.rmalc.org.mx/agenda/tlcan_plus/antecedentes.htm

Carta Abierta Falsa Consulta www.rmalc.org.mx/agenda/tlcan_plus/carta_abierta.htm y

Sitio Oficial SRE <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/>

Carlos Fazio. “El Tercer Vínculo” en (La Jornada 18/07/05) Disponible en el sitio web: www.ciepac.org/archivo/otras%20temas/nafta-plus/fazio-1.htm (mayo de 2006)

www.foros.gob.mx/read.php?f=16&i=84&t=84 sobre conferencias de prensa aspan, etc

NOTICIAS

“Legisladores exigen a Fox rechazar "militarización" en viaje EEUU”

17 de Mayo de 2006, www.univision.com/contentroot/wirefeeds/inmi/6521879.html

Robles Nava, Francisco. 2006. “Fox justifica el envío de la Guardia”
Corresponsal de La Opinión. 18 de mayo de 2006 Disponible en el sitio web (mayo de 2006) www.laopinion.com/primerapagina/?rkey=00000000000000136430

Aranda, Jesús. 2006. “Primeros pasos de Sedena para entrar en unión estratégica con EU y Canadá” www.jornada.unam.mx/2006/05/22/011n1pol.php

“Fox rechaza ante Bush la posible militarización de frontera común” 15-05-05

http://actualidad.terra.es/nacional/articulo/fox_bush_rechaza_militarizacion_frontera_879269.htm (revisado en mayo de 2006)