

el apego riguroso del gobierno a los vaivenes de la opinión pública y a las preferencias reveladas durante el proceso electoral. Sin embargo, el contenido democrático de la violación consciente e incluso premeditada de mandatos electorales, así como sus implicaciones de largo plazo en la credibilidad de los partidos y las instituciones democráticas, es muy debatible.

CLAUDIA MALDONADO

Peter Andreas y Thomas J. Biersteker (eds.), *The Rebordering of North America: Integration and Exclusion in a New Security Context*, Nueva York, Routledge, 2003, 179 pp.

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 fueron una llamada de atención que llevó a replantear la discusión sobre los retos económicos, políticos, sociales y culturales que actualmente se presentan a la sociedad internacional. En el caso de América del Norte, uno de los aspectos que ha adquirido prioridad en la agenda es la seguridad nacional y el control de las fronteras. Sin embargo, estos asuntos están íntimamente ligados con el proceso de integración económica y la interdependencia creciente entre México, Estados Unidos y Canadá. El libro editado por Peter Andreas y Thomas J. Biersteker identifica algunas de las preguntas esenciales sobre esta situación: ¿cómo ha afectado el 11 de septiembre el proceso de integración económica del TLCAN, el control de las fronteras y las relaciones entre los países miembros? ¿Cómo enfrentar la paradoja de mantener fronteras abiertas a los flujos económicos y comerciales y garantizar al mismo tiempo la seguridad del territorio con políticas de control más severas? En este libro, académicos y analistas de Canadá, México y Estados Unidos estudian las consecuencias de los ataques terroristas del 11 de septiembre desde perspectivas nacionales, bilaterales y regionales. La riqueza de esta compilación no está sólo en la variedad de temas que en ella se analizan (comercio, migración, seguridad, control de las fronteras, soberanía, integración regional...), sino en su amplio enfoque, resultado de las distintas nacionalidades y disciplinas de los autores. *The Rebordering of North America...* es una referencia esencial para quienes se interesen por comprender los retos actuales para el proceso de integración del TLCAN y la seguridad en la región.

Andreas y Biersteker cuestionan una de las ideas predominantes en la era de la globalización: que la interdependencia y la apertura a flujos comerciales y financieros eliminan las líneas divisorias entre los países y reducen el papel del Estado en el control de la frontera. Para los autores, las con-

secuencias del 11 de septiembre muestran que la política del control de la frontera se ha vuelto aún más complicada y que el papel del Estado no es marginal. En palabras de Andreas, “a un mismo tiempo la frontera es más borrosa y está, como nunca antes, claramente demarcada”. Así, *The Rebordering of North America...* plantea que el debate sobre las fronteras ha vuelto a la mesa de discusión, tanto en el ámbito académico como en la práctica política. Sin embargo, hasta ahora, las acciones de los estados relativas al control de las fronteras no han logrado adaptarse a los requerimientos de los procesos de integración económica y han fracasado en el cumplimiento de los objetivos que persiguen. En los ocho capítulos del libro se encuentran distintas explicaciones que proporcionan al lector una visión muy completa y profunda sobre las causas y consecuencias de esta situación.

En el caso de Estados Unidos, por ejemplo, la política hacia las fronteras sigue siendo restrictiva, mediante el control de cruces con barricadas y patrullas, y no consigue garantizar la seguridad del territorio ni impedir los flujos de personas y productos ilegales. Más que resultados eficientes, esta política sirve el propósito simbólico de obtener apoyo político, demostrar la capacidad de control del gobierno y beneficiar a grupos políticos y burocráticos cercanos al mismo. Existe una gran brecha entre los objetivos que se plantean en la retórica oficial y los resultados; en palabras de Andreas, se trata de una serie de “políticas fracasadas pero políticamente exitosas”.

Las contradicciones y la ineficiencia no están ausentes de la política de seguridad fronteriza mexicana y canadiense. En México existen grandes rezagos institucionales y de infraestructura para garantizar la seguridad en las fronteras. La corrupción, el narcotráfico y la migración indocumentada son reflejo de los problemas que los gobiernos mexicanos han dejado irresueltos por largo tiempo, mientras que han sido más activos en cuanto a la solución de asuntos fronterizos relacionados con el comercio. El nacionalismo, la dependencia económica y la asimetría son algunos de los elementos que explican esta situación. A su vez, Canadá también tiene objetivos encontrados en términos del interés de proteger su soberanía, mantener una política exterior multilateral y, al mismo tiempo, conservar su relación especial con Estados Unidos.

El equilibrio entre una frontera abierta al comercio y a la vez controlada para garantizar la seguridad de la región de América del Norte siempre ha sido frágil, pero la primacía del tema del terrorismo lo ha complicado aún más. En este caso la “amenaza” que ha llevado a una reconcepción del control de la frontera tiene que ver con actores transnacionales no tradicionales que utilizan los mismos medios de transporte y comunicación que forman parte de la estructura de la integración regional. Sin embargo, como explica Stephen E. Flynn, los choques entre los objetivos de seguri-

dad y comercio no deben verse como insalvables. Para este autor, la promoción de la integración económica y la satisfacción de las necesidades de seguridad no necesariamente implican adoptar medidas en un área en detrimento de la otra; más bien podrían ser complementarias. Varios de los autores coinciden en que las consecuencias ya conocidas, y las previstas, de un ataque terrorista, deberían sentar las bases para una cooperación más amplia en la región, con un enfoque que vaya más allá de la frontera (Gustavo Vega Cánovas y Gary Clyde Hufbauer mencionan, por ejemplo, la necesidad de hacer las aduanas y el control migratorio más eficientes, verificar las cargas en el lugar de origen y de destino y no sólo en los puntos de cruce, establecer mecanismos de intercambio de información y tecnologías comunes, etcétera).

Los análisis de la política interna de los tres países permiten al lector comprender algunos de los obstáculos para lograr avances en la cooperación regional. En el caso de Estados Unidos, Flynn plantea que, a pesar de que la política de control de las fronteras tiene más de dos décadas de probar su ineficiencia, es muy poco probable que se modifique, pues implica reconocer un fracaso y perder el espacio político que le ha ganado esa estrategia al gobierno. Sin embargo, Stephen Clarkson señala que el cambio puede venir de parte de grupos de empresas y negocios que han presionado para mantener y profundizar la apertura de las fronteras. Su influencia muestra que la política estadounidense no es completamente independiente. Aún así, este argumento se debilita con la evidencia del 11 de septiembre y otras situaciones similares, pues, cuando se trata de asuntos de seguridad, el gobierno estadounidense evidentemente tiene la capacidad de hacer a un lado otros intereses internos o de política exterior. Los posibles escenarios que se plantean en el libro sobre el futuro de la política de Estados Unidos (continuar con una política unilateral y hacerla más restrictiva, fortalecer la cooperación bilateral con Canadá, excluyendo a México, establecer programas de cooperación separados con ambos vecinos o ampliar la cooperación regional en un esquema similar al de la Unión Europea con una frontera común) coinciden en que la estrategia del gobierno estadounidense dependerá en buena medida de la existencia de otros ataques terroristas. La capacidad de México y Canadá para influir en el curso de la política de seguridad en la región se identifica aquí como marginal.

La mayoría de los autores que participan en este volumen identifican la asimetría de poder como un factor básico que determina tanto las acciones de Estados Unidos como las respuestas de Canadá y México. Para los vecinos de Estados Unidos, las diferencias estructurales y la dependencia del comercio con éste los ponen en desventaja y dan a Washington una mayor libertad para imponer sus preferencias. Más allá de estos obstáculos, Cana-

dá y México también enfrentan presiones internas que dificultan la posibilidad de llegar a acuerdos de cooperación en el manejo de asuntos de seguridad en la frontera. En el caso de Canadá, Athanasios Hristoulas explica claramente que existe una preferencia por resolver estos asuntos con base en medidas bilaterales que excluyan a México, lo cual permite al gobierno canadiense conservar su relación especial con Estados Unidos y evitar que la agenda se contamine de los asuntos fronterizos que atañen a México. Louis W. Pauly describe la buena disposición del gobierno canadiense para negociar cuestiones fronterizas con Estados Unidos y asegurar el flujo comercial y el apoyo militar de su vecino. Muestra de ello es el reforzamiento de sus leyes migratorias y la asignación de más recursos al control de la frontera desde el 11 de septiembre. No obstante, los límites de estas acciones están determinados por el objetivo de proteger su soberanía y permanecer "tan canadienses como sea posible".

Los obstáculos que implica la asimetría son más claros en el caso de México. Las dificultades para hacer avanzar un proyecto de "TLCAN plus" o lograr un acuerdo migratorio se hicieron evidentes con el desplazamiento de estos asuntos en la agenda estadounidense a partir del 11 de septiembre. Sin embargo, los impedimentos para lograr avances en estos temas no se deben sólo a la reticencia de Estados Unidos. Mónica Serrano argumenta que uno de los principales obstáculos que impiden el acercamiento de México con su vecino en asuntos de seguridad se demostró en la respuesta tardía y equívoca del gobierno mexicano ante los ataques terroristas. Para la autora, estos problemas son un microcosmos de una dinámica de fracaso que domina las relaciones México-Estados Unidos. La ambigüedad y los históricos desacuerdos sobre las amenazas a la seguridad regional y bilateral proveen el contexto en que se han intentado manejar asuntos como narcotráfico, corrupción y migración indocumentada, lo cual limita la capacidad de cooperar y adoptar políticas eficientes. Además de carecer de un marco institucional para manejar estos asuntos adecuadamente, la persistencia del nacionalismo mexicano dificulta las acciones bilaterales, pues algunos sectores políticos y de la opinión pública mexicana aún ven con recelo el acercamiento a Estados Unidos y se manifiestan en contra de los objetivos de política exterior del gobierno. Esto limita la capacidad de negociación mexicana y puede ser una fuente de presión importante en futuros proyectos de integración regional. Aunque México ha mejorado en cuanto al control de las fronteras norte y sur, la creación de nuevas bases de datos y el proyecto de "frontera inteligente" con Estados Unidos, es evidente que se requiere una mayor cantidad de recursos para crear la infraestructura adecuada. Más allá de los objetivos de ampliar el TLCAN en el largo plazo, el interés que ha mostrado México por cooperar con Estados Unidos y Canadá en materia de

seguridad también refleja una necesidad de obtener su apoyo para fortalecer la inversión en esta área.

*The Rebordering of North America...* presenta la integración regional en América del Norte como una realidad innegable que implica retos fundamentales para los países miembros del TLCAN. En el contexto del 11 de septiembre es preciso examinar preguntas como las que proponen los autores del libro. La situación actual ¿muestra los obstáculos para profundizar el proceso de integración o simplemente hace evidentes sus límites estructurales? Es claro que la política de seguridad en la frontera es clave para determinar el curso de la integración en América del Norte, pero no la única. A pesar de que los autores concluyen que las iniciativas futuras en temas de seguridad, migración y comercio probablemente vendrán de Estados Unidos, advierten que, prescindiendo de las decisiones de Washington y de la existencia o inexistencia de amenazas directas a la región, es necesario que los gobiernos sigan avanzando en la creación de instituciones y la armonización de políticas dentro del marco del TLCAN. Sin embargo, su análisis no profundiza en el hecho de que las consecuencias de la interdependencia económica y la presencia de nuevos actores transnacionales implican que estas iniciativas y presiones puedan venir de otras fuentes (por ejemplo, ONG, grupos de la sociedad civil, medios de comunicación, etc.). A pesar de las limitaciones de un libro relativamente corto que discute un tema tan reciente, *The Rebordering of North America* es una contribución valiosa que orienta la popular discusión sobre seguridad hacia temas subyacentes y abre nuevas vertientes sobre las cuales profundizar el debate.

ALEXANDRA DÉLANO ALONSO

Jorge I. Domínguez y Chappell Lawson (eds.), *Mexico's Pivotal Democratic Election. Candidates, Voters, and the Presidential Campaign of 2000*, Stanford, Stanford University Press/Center for US-Mexican Studies, 2004, 363 pp.

Durante décadas, las relaciones del gobierno mexicano y su partido con la oposición estuvieron orientadas hacia el reformismo electoral. Mientras que el Partido Revolucionario Institucional (PRI), encabezado por los respectivos presidentes, se esforzaba por otorgar a los partidos opositores espacios limitados que no pusieran en riesgo su propia hegemonía política, estos últimos aceptaban dichos espacios con el fin de mejorar su posición