

RESEÑAS

John P. Manley, Pedro Aspe, William F. Weld *et al.*, *Building a North American Community*, Nueva York, Council on Foreign Relations, 2005, 176 pp.

I. Todo análisis con pretensiones normativas de las relaciones entre México y Estados Unidos parte en el fondo de dos preguntas primigenias; la primera busca esbozar un diagnóstico y la segunda, encontrar respuestas a los espacios de incertidumbre a que todo fenómeno estudiado por las ciencias humanas da lugar: ¿qué peso tiene lo que une a un país con el otro frente a lo que los separa?, ¿cómo encontrar fórmulas que permitan tratos en que ambas partes ganen o por lo menos se compensen los costos de la natural persecución del interés nacional en cada lado de la frontera? Compartir una frontera de más de 3000 kilómetros es un hecho ambivalente: por un lado, la relación cotidiana entre ambos países es inevitable: estamos obligados a vivir pegados; por el otro, al tratarse de países cuya naturaleza fundamental es la desigualdad de poder tanto dentro de sus sociedades –sobre todo en el caso mexicano– como de uno frente al otro, el conflicto derivado de la continua interacción es ineludible.

II. La Comisión sobre el Futuro de las Relaciones entre México y Estados Unidos que se formó con un grupo interdisciplinario de analistas en la década de los años ochenta llegó a la conclusión de que se necesitaba un enfoque bilateral (puede consultarse en Comisión sobre el Futuro de las Relaciones entre México y Estados Unidos, *El desafío de la interdependencia: hacia un mejor entendimiento entre México y Estados Unidos*, México, FCE, 1988). Estados Unidos como el actor poderoso de la relación siempre ha tenido la tendencia a la unilateralidad en la búsqueda de soluciones para sus problemas y en la defensa de sus intereses inmediatos. Por su parte, México a través de la historia ha tenido diferentes reacciones (como la triangulación de temas de su agenda internacional con potencias europeas que equilibraran la influencia estadounidense, la amenaza de inestabilidad social y política como medio de disuasión frente al poderoso o la búsqueda de foros multilaterales donde sus opiniones contrarias a las estadounidenses se disuelvan en la multitud de la comunidad internacional) a lo que a sus

ojos pone en peligro su integridad social y estatal. El gran reto entonces era encontrar mecanismos bilaterales de diálogo abierto, flexible y sin presiones de corto plazo, con el fin de que el fuerte valorara las consecuencias a largo plazo de sus acciones y lo disuadieran los costos del unilateralismo que ha ocasionado tantas reticencias y conflictos en el débil de la relación.

El sendero hacia esos mecanismos de entendimiento sólo podía recorrerse con la iniciativa abierta y propositiva de los estadounidenses, ya que está en sus manos la alternativa entre proporcionar los recursos que abran nuevos horizontes a una relación realmente bilateral o bloquear las propuestas que traten de sortear los conflictos que quizá favorezcan las políticas de corto plazo de su élite en el poder. De manera similar a lo que ahora ocurre, durante los dos años en que se reunieron los miembros de la Comisión, se llegó a la conclusión de que la raíz tanto de los puntos de conflicto como de las posibilidades de diálogo estaban en la viabilidad económica interna e internacional de ambas naciones. En aquellos momentos, los efectos de la deuda externa en México y Estados Unidos –aunque principalmente en el primero– hacían incierto el camino al desarrollo económico. La razón estaba en las limitaciones proteccionistas enfrentadas por ambas naciones para dar una salida exportadora y de atracción de inversiones a las dificultades internacionales de financiamiento y al subsiguiente saneamiento de las deficitarias cuentas públicas.

III. La salida que se vislumbró para este problema –visto como la conflictiva raíz cuya extirpación era necesaria para hacer posible una relación constructiva– fue buscar una respuesta bilateral, con el fin de que la crisis de la deuda se viera como una cuestión política que requería de acciones urgentes, si se deseaba evitar que México cayera más en la precariedad e insolvencia económica. En la actualidad, la deuda externa es un problema superado ya por los métodos de control –en el caso mexicano sobre todo por la política monetaria– de la estabilidad macroeconómica. A la vez, la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994 es una realidad que, en apariencia, hace ver muy superadas la recomendaciones de la Comisión en el sentido de que, como estrategia de financiamiento, era necesario que ambos países se hicieran concesiones comerciales, buscaran arreglos sectoriales de libre comercio, así como atraerse inversión externa de manera urgente, especialmente México.

IV. Los dos temas de la agenda bilateral que más conflictos suscitaron en los ochenta, y siguen suscitando fricciones en la actualidad, fueron la migración y el narcotráfico. En aquellos años, los gobiernos y especialistas de ambos lados de la frontera se encerraron en una discusión que buscaba asignar responsabilidades mediante la satanización desde el lado del proceso económico que les correspondía: en el caso de las drogas, los mexica-

nos decían que el origen de los conflictos era la demanda de los estadounidenses, mientras que éstos decían que era la oferta; en el caso de la migración, los mexicanos afirmaban que la voracidad de algunos sectores económicos de Estados Unidos por obtener mano de obra barata era la raíz del conflicto, mientras los estadounidenses planteaban que lo era la ineficacia del gobierno mexicano para crear oportunidades en su país.

La Comisión concluyó que ambos lados tenían razón, pero sólo en parte. El narcotráfico y la migración estaban enmarcados en un proceso económico que debería entenderse como una unidad en la que tanto el consumo como la producción de drogas o tanto la expulsión como la atracción de mano de obra migrante tenían un papel, al final de cuentas, señalada por la profunda desigualdad económica entre México y Estados Unidos.

Las recomendaciones, de los años ochenta, en el sentido de que Estados Unidos brindara las condiciones para que se diera un trato civilizado a los inmigrantes mexicanos y de que México definiera con claridad su interés nacional frente al fenómeno migratorio siguen vigentes. En el caso del narcotráfico, la conclusión de la Comisión sobre la necesidad de que Estados Unidos reconozca el consumo de drogas parece haber sido satisfecha. No así la idea de que se enfoquen sus esfuerzos en crear mecanismos multilaterales y en combatir las drogas duras como la cocaína y la heroína. En el lado mexicano, estamos aún lejos de que se cuente con un programa eficaz de combate al consumo interno mediante la educación contra la farmacodependencia y programas de sustitución de actividades económicas entre campesinos productores de drogas. El desarrollo de México como país consumidor, así como la fragmentación y rivalidad entre organizaciones delictivas –propiciada por acciones bilaterales de coerción–, son las semillas de los nuevos retos.

V. Paso al texto en comento. Ante la típica disyuntiva entre poner más énfasis en lo que nos une o hacer más hincapié entre lo que nos separa, en este texto, un grupo de 31 especialistas y representantes de empresas e instituciones de los tres socios del TLCAN proponen –en el más puro estilo de los análisis liberales sobre relaciones internacionales– que, dada la interdependencia en cuestiones económicas y de seguridad, es mejor vislumbrar un futuro ya no bilateral sino en comunidad. Es decir proponen no sólo consolidar el bilateralismo, como se decía en los años ochenta, sino aspirar al comunitarismo. El gran problema de su análisis es que trata todos los temas de la posible convergencia como si fueran asuntos diplomáticos propios de las más altas esferas del poder. La discusión de temas como la ineficiencia de PEMEX o el proteccionismo y los subsidios excesivos de los estadounidenses a su sector agrícola no puede dejar de lado, en el análisis y menos en la instrumentación de soluciones, el sinnúmero de resistencias

internas y rispideces sociales que causan. Con esto obvian la necesidad de crear acuerdos políticos y consenso social interno antes de concretar compromisos internacionales.

VI. Su diagnóstico de la relación es que los tres países comparten retos interrelacionados en por lo menos tres áreas, dirían ellos, “de oportunidad” o interdependencia: 1) amenazas a la seguridad provenientes lo mismo del terrorismo que del narcotráfico, los emigrantes ilegales y la inseguridad fronteriza; 2) retos para el crecimiento y el desarrollo económico derivados del aumento de la competitividad global –y de otras regiones y potencias económicas, podría agregar alguien con una perspectiva más realista–, las dificultades del complicado entramado de “reglas de origen”, o el proteccionismo en sectores importantes como el energético, de recursos naturales, etc.; y, aunque parezca redundante, 3) desafíos por el desarrollo económico desigual, ya que la desigualdad en México representa un obstáculo, además de una fuente de tensiones, para el aumento de la capacidad económica y la seguridad de la región.

VII. Aunque más integral, este análisis comparte con uno editado recientemente por Robert Pastor (*The Paramount Challenge for North America: Closing the Development Gap*, Washington, North American Development Bank, 2005, 62 pp., disponible en <http://www.american.edu/international-affairs/cnas/pdfs/NADBank.pdf>, consultada el 2 de octubre de 2005) su carácter normativo y sus constantes llamados a acelerar las reformas económicas estructurales y del sistema de justicia mexicano. Las recomendaciones de estos dos textos parten de cinco principios. En primer lugar, hay la convicción de que es necesario tornar comunitarista el enfoque trilateral e incorporarle los avances que ha habido en las negociaciones bilaterales. En segundo término, sin hacer a un lado el respeto a la soberanía de cada Estado, se cree que es mejor adoptar una perspectiva pragmática más enfocada en los mercados que en las burocracias, más centrada en la eficiencia y menos en el patriotismo. Su tercer principio es que las iniciativas de acercamiento de las tres naciones deberán tender a crear un espacio común de libre flujo de bienes, capital y mano de obra. En cuarto lugar, se sostiene que debe hacerse un esfuerzo por retomar enfoques integrales en los que se considere que los avances en un punto pueden tener efectos multiplicadores en otros. Por último, se está consciente de que, si no hay ganancias reales para todos –especialmente para los pobres–, pueden crearse fermentos de inestabilidad política e inseguridad.

Prescindiendo de lo anterior, las vetas en que se desarrollan las propuestas del libro en comentario son la seguridad, la creación de un espacio económico común y la formación de instituciones. En la primera área, en consonancia con la estrategia estadounidense postseptiembre 11, se pro-

pone crear un perímetro de seguridad para América de Norte en 2010, que incluya un programa de seguridad fronteriza con infraestructura más adecuada y un pase único para la subregión. Es decir, se propone expandir las fronteras nacionales a las de los socios comerciales, tratar la frontera del vecino como propia. Para lograrlo, se cree que debe empezarse a tomar medidas encaminadas a homogeneizar el trato que se da a los turistas, inmigrantes y capitales provenientes de países fuera de la subregión.

Para coadyuvar a la creación de este perímetro de seguridad, se debe aumentar la cooperación militar y de inteligencia. En este punto se reconoce que Estados Unidos y Canadá, como miembros de la OTAN, tienen más camino recorrido en lo que hace a colaboración militar. De ahí que se proponga que “México comience el diálogo para crear confianza e intercambio de información, y avance gradualmente hacia una mayor colaboración en asuntos tales como la evaluación conjunta de amenazas a la seguridad de América del Norte, operaciones de mantenimiento de la paz y, con el tiempo, una estructura más amplia de defensa para el continente” (p. 136). Con respecto al mejoramiento de la colaboración en materia de inteligencia se plantea que “el grado de cooperación se verá afectado por el avance de la reforma de las fuerzas policiales, las aduanas y el Poder Judicial en México” (p. 137).

El elemento más interesante de la propuesta de un perímetro de seguridad es que incluye la desigualdad en la distribución de los beneficios del libre comercio en México como un asunto fundamental. En este punto el libro coincide con el de Pastor en la idea de aumentar la inversión en creación de infraestructura esencial y en el desarrollo del capital humano, mediante un fondo con aportaciones de Canadá y Estados Unidos, así como mediante la ampliación de la capacidad del Banco de Desarrollo de América del Norte (Nad Bank). El último asunto que trata, dentro de la veta de la seguridad compartida, es la necesidad de desarrollar una estrategia de explotación y conservación de recursos naturales en América del Norte. En este rubro, las dos preocupaciones más importantes para el grupo son hacer más eficiente el manejo de los recursos energéticos y afinar los mecanismos de solución de controversias comerciales —que tanto han fallado en temas como el transporte entre México y Estados Unidos y el comercio de madera dulce entre este último y Canadá. En cuanto a la aportación mexicana en este sentido, se dice que desbloquear el sector petrolero es fundamental: “Canadá y Estados Unidos pueden hacer aportaciones importantes a este esfuerzo mediante el desarrollo de mecanismo creativos, sobre todo financieros, que lleven a México la tecnología y el capital que se necesita. Sin embargo, los pasos más importantes tienen que ser dados en México, por los mexicanos” (p. 143).

La segunda gran veta analítica gira alrededor de la creación de un espacio económico de América del Norte mediante el establecimiento de un arancel externo común que elimine las complicadas reglas de origen del TLCAN, la revisión de los sectores que no han funcionado o quedaron excluidos de este último y la instauración de mecanismos que garanticen la sanción de prácticas desleales. Además, se propone la adopción de un marco regulatorio común en materia de licencias, permisos de explotación de recursos, normas sanitarias, etc. Los sectores prioritarios localizados por el grupo de trabajo son el transporte aéreo y terrestre, las pruebas relativas a los productos farmacéuticos y las normas sanitarias de los alimentos. Por último, se plantea la necesidad de incrementar la movilidad laboral en la región, por ejemplo, mediante la expansión de los programas de trabajadores temporales, a través del reconocimiento mutuo de títulos profesionales o de la formación de fondos financieros conjuntos para la seguridad social, entre otras acciones. Muy relacionado con esto, se habla de la posibilidad de apoyar un programa educativo norteamericano que otorgue becas, promueva intercambios y establezca una red de investigación en la zona.

La tercera veta trata someramente la institucionalización de los mecanismos que guiarán las relaciones trilaterales mediante la realización de una cumbre anual, el fortalecimiento de las estructuras gubernamentales, el establecimiento de un consejo asesor de América del Norte formado por ciudadanos eminentes de los tres países y la consolidación de un grupo interparlamentario funcional.

VIII. Las recomendaciones formuladas en los años ochenta parecen haber sido superadas pero no así los motivos esenciales de los conflictos. El libre comercio y el aumento de la inversión no han sido la panacea. En 2004 el comercio total entre México y Estados Unidos ascendió a 274 669 millones 498 000 dólares con un superávit a favor de México que ascendió a 55 553 millones (según datos del sistema de información estadística de la Secretaría de Economía, www.economia-snci.gob.mx, consultados el 24 de mayo de 2005). Sin embargo, la precipitación con que se negoció el TLCAN no permitió prever efectos negativos en sectores como el agrícola, el automotriz, etc., ni establecer mecanismos compensatorios que garantizaran la estabilidad económica e incluso social de México.

Algunos autores han concluido que en términos macroeconómicos el TLCAN superó las expectativas de los analistas en cuanto a la estrategia de México de enfocar su actividad productiva hacia el extranjero y de insertar un segmento de su economía en la estadounidense. Sin embargo, reconocen que ciertos aspectos, como el "fluctuante" PIB y la diferenciación en el impacto sectorial del tratado, evidencian limitaciones y problemas para la

economía mexicana. Con la intención de ilustrar los efectos sectoriales desiguales del TLCAN, Enrique Dussel analizó el sector agrícola –especialmente el maíz, destinado sobre todo al consumo interno– frente al sector electrónico –destinado a la exportación. El sector electrónico fue un ejemplo del éxito del tratado para las cifras grandes, pero visto con detenimiento se encuentra concentrado en un número reducido de empresas maquiladoras que no han sido receptivas en cuanto a la necesidad de encastrar sus sistemas productivos a la economía nacional, y que no participan significativamente en las cifras de empleo total. De lo que se puede inferir que, en términos de bienestar –es decir del aumento de los ingresos de los trabajadores y de las transferencias tecnológicas relacionadas con el incremento de inversiones–, el tratado no cumplirá con las expectativas generadas. El caso agrícola, por otra parte, ayuda a Dussel a evidenciar que el TLCAN ha profundizado la brecha entre los sectores económicos abocados a la comercialización interna y los sectores económicos “modernos”, con más tecnología y dinamismo, de México: el sector agrícola –como se puede deducir de la micro, pequeña y mediana industria mexicana– no se ha incorporado a los caminos del desarrollo fundamentado en el libre comercio (*El tratado de libre comercio de Norteamérica y el desempeño de la economía mexicana*, México, CEPAL, 2000).

De enero a septiembre de 2004, las sociedades con participación estadounidense en su capital realizaron inversiones que ascendieron a 5 435 millones 700 000 dólares, con lo que de 1994 a septiembre de 2004 se acumularon 90 030 millones 233 000 dólares invertidos. Sin embargo, su distribución ha tenido un carácter disruptor tanto en cuanto a la viabilidad de algunos sectores de la economía mexicana como a las dificultades derivadas de la disparidad en su desarrollo regional. Baste decir que 85% de esta inversión fue dirigida al Distrito Federal y a cuatro de los estados norteros –Baja California, Nuevo León, Chihuahua y Tamaulipas–, lo que ha aumentado aún más la disparidad entre sur y norte, al grado de poner en riesgo, en algunos momentos, el mantenimiento del pacto federal en México.

Los beneficios del TLCAN están concentrados en los estados del norte y centro. Éste es un hecho que, a más de diez años de su entrada en vigor, está siendo analizado en la academia y el Banco Mundial. No hay una explicación única y definitiva hasta el momento. En general, en los análisis de desarrollo regional se explica que la apertura de la brecha entre el crecimiento de PIB-per cápita de los estados norteros y del centro y el de los estados del sur como Chiapas, Guerrero y Oaxaca se debe a los costos de transporte y comunicación, así como a la baja competitividad de la región. Sin embargo, en análisis empíricos recientes se señala que otros factores como la educación también son importantes en la búsqueda de una expli-

cación de la creciente divergencia del desarrollo regional en México (Gerardo Esquivel, Daniel Lederman, Miguel Messmacher y Renata Villoro, "Why NAFTA Did Not Reach the South", consultado en www.colmex.mx:16080/personal/cee/gesquive/articulos.htm, 26 de mayo de 2005). De la inversión estadounidense se dedica 42.3% a los servicios, 29.9% a la manufactura y 20.8% al comercio, lo que ha favorecido a los sectores secundarios y terciarios de la economía y contribuido a la inviabilidad del sector primario en áreas como la producción del maíz (Secretaría de Economía, "Inversión de Estados Unidos en México", México; Subsecretaría de Normatividad, Inversión Extranjera y Prácticas Internacionales, septiembre de 2004, en www.economia.gob.mx, consultado el 24 de mayo de 2005). De lo anterior se desprende que la necesidad de establecer mecanismos de entendimiento económico por parte de los gobiernos de ambos países sigue vigente, con el matiz de que el diálogo ya no puede circunscribirse a los efectos macroeconómicos de la relación. Los enfoques de entendimiento sobre desarrollo regional, consecuencias microeconómicas y regulación de políticas compensatorias, como los subsidios agrícolas en ambos lados de la frontera, deberán privilegiarse.

FROYLÁN ENCISO

Jorge Verstrynge, *La guerra periférica y el islam revolucionario. Orígenes, reglas y ética de la guerra asimétrica*, Barcelona, El Viejo Topo, 2005, 171 pp.

No existe prácticamente ninguna obra, fuera del ámbito militar, que podamos decir que desde un punto de vista teórico sólido plantee algún tema relacionado en forma directa con el cambio que están experimentando los conflictos bélicos, y mucho menos que hable de los orígenes, evolución, reglas y consecuencias de la guerra asimétrica. En nuestra área de conocimiento, la ciencia política, el debate se reduce y se centra principalmente en el caso del País Vasco, los conflictos étnicos, pero sobre todo en el terrorismo internacional. Lo que supone un valor añadido para el interesante estudio *La guerra periférica y el islam revolucionario* realizado por el profesor Verstrynge. Por primera vez alguien se aventura y se adentra en este complejo mundo, pero no sólo se limita a analizar nociones clave (como guerra alternativa, guerra asimétrica, guerra eficiente, guerra ilimitada, guerra total, terrorismo, disimetría negativa y positiva, asimetría, guerra asimétrica como alternativa a la hiperpotencia, realidad de las capacidades de la hi-