

A stylized map of North America, including Canada, the United States, and Mexico, rendered in a low-poly, geometric style. The map is overlaid with a white network of lines and nodes, suggesting connectivity or a digital infrastructure. The colors transition from light green in the north to dark blue in the northeast, and then to orange and brown in the south. Several butterflies are scattered across the map, with one prominent orange butterfly in the southern United States and another in the northern United States.

AMÉRICA DEL NORTE 2.0

Forjar un futuro continental

Editado por Tom Long y Alan Bersin

Traducción de Sharbel Pimentel



América del Norte 2.0

Forjar un futuro continental

Editado por Tom Long y Alan Bersin

Traducción de Sharbel Pimentel



**Wilson
Center**



**Mexico
Institute**



**Canada
Institute**

Publicado en los Estados Unidos de América en 2024 por los Institutos Norteamericanos del Centro Internacional para Académicos Woodrow Wilson
1300 Pennsylvania Avenue, NW
Washington, DC 20004

© 2024 by the North American Institutes at the Woodrow Wilson International Center for Scholars. All rights reserved (Reservados todos los derechos)

Datos de catalogación en publicación de la Biblioteca del Congreso

Un registro de catalogación en publicación de este libro está disponible en la Biblioteca del Congreso.

ISBN 978-1-958844-06-9

Impreso y encuadernado en los Estados Unidos de América.

Índice de contenidos

<i>Reconocimientos</i>	9
Introducción <i>Alan Bersin y Tom Long</i>	13
Sección 1 Retos compartidos, respuestas compartidas	29
1 Aumentar las oportunidades para atender la migración en América del Norte <i>Andrew Selee y Carlos Heredia</i>	31
2 América del Norte, Interrumpida: Comercio, política y una visión continental atrofiada <i>Inu Manak</i>	47
3 Gestión de fronteras y control en América del Norte <i>Chappell Lawson, Jorge Tello y Jennifer Fox</i>	71
4 El panorama de la integración energética de América del Norte <i>Duncan Wood y Diego Marroquín Bitar</i>	83
5 ¿Volver el medio ambiente una prioridad en América del Norte? Evidencia del T-MEC 85 <i>Daniela Stevens y Mariana Sánchez Ramírez</i>	107
6 Gestión de emergencias en América del Norte <i>Juliette Kayyem, Daniel Jean y Luis Felipe Puente Espinosa</i>	131
Sección 2 Agendas para un futuro regional	
7 El desarrollo de una fuerza de trabajo exitosa es vital para una gestión de emergencias competitiva y próspera en América del Norte <i>Earl Anthony Wayne y Sergio M. Alcocer</i>	155

8	Colaboración para la educación superior en América del Norte: Una revisión del pasado y una agenda potencial para el futuro <i>Fernando León García, Sergio M. Alcocer, Taylor Eighmy y Santa J. Ono</i>	189
9	Dinámica demográfica en América del Norte <i>Agustín Escobar Latapí, Víctor M. García-Guerrero y Claudia Masferrer</i>	209
10	Hacia un régimen anticorrupción norteamericano <i>Eric Miller y Alfonso López de la Osa Escribano</i>	233
11	Ciberseguridad resiliencia de infraestructura crucial en América del Norte <i>Paul Stockton, Luisa Parraguez-Kobek y Gaétan Houle</i>	253
	Sección 3 América del Norte en el mundo	277
12	América del Norte en las cadenas de valor globales <i>Karina Fernández-Stark y Penny Bamber</i>	279
13	Nuevos objetivos de políticas comerciales: Los objetivos en TLC de la UE con Estados Unidos, México y Canadá <i>Michelle Egan</i>	303
14	El futuro de las relaciones América del Norte-China <i>Jorge Guajardo y Natalia Cote-Muñoz</i>	329
15	Socios en la defensa norteamericana: Perspectivas de tres excomandantes <i>Victor E. Renuart, Thomas J. Lawson y Carlos Ortega-Muñiz</i>	351
16	América del Norte y el Ártico <i>Jack Durkee</i>	369
	Conclusión <i>Alan Bersin y Tom Long</i>	385
	Notas sobre los colaboradores	397

Reconocimientos

Este volumen se originó durante 2018, en un momento en el que Norteamérica recibía una paliza incesante (incluso para sus propios estándares de piñata). En ese punto, “forjar un futuro continental” parecía imposible. Aun así, el nadir de América del Norte también parecía como un momento necesario y, a fin de cuentas, favorable para revisar lo que se deseaba en la región. Por lo tanto, Duncan Wood, Chris Wilson y Laura Dawson en el Wilson Center, Juliette Kayyem y Alan Bersin del proyecto Homeland Security en el Belfer Center for Science and International Affairs (BCSIA) de la escuela de gobierno Kennedy de Harvard; Adalberto Palma y (posteriormente) Luis Gerardo del Valle y el embajador Enrique Berruga Filloy de Aspen México, Patrick Schaefer del instituto Hunt de la Universidad de Texas en El Paso y Emmanuel Brunet-Jailly de la Universidad de Victoria comenzaron un esfuerzo con ese fin. Por muchas razones, incluyendo muchos reacomodos en las vidas personales y profesionales de la gente, y, claro, la pandemia, este proyecto ha tomado un camino enrevesado para completarse. No obstante, cuatro años después, con sus capítulos completamente actualizados, este volumen editado se publica justo a tiempo para la Cumbre de Líderes de América del Norte, convocada en México a finales de 2022. Nuestra expectativa es que el presente volumen pueda ayudar a los líderes y legisladores canadienses, mexicanos y estadounidenses a reevaluar el potencial de la región, en un ambiente que ha cambiado dramáticamente desde 2018. Esperamos que los vastos análisis ofrecidos a lo largo de los capítulos del libro estimulen un seguimiento sostenido a los resultados de la cumbre para atender el sinnúmero de asuntos que

América del Norte enfrenta. Canadá, México y Estados Unidos, y a menudo sus vecinos de Centroamérica y el Caribe, tienen mucho que ganar con un esfuerzo orientado a atender los retos compartidos de manera cooperativa, selectiva y secuencial.

Debido al trasfondo en la larga gestación de este proyecto, hay muchos individuos que, de alguna u otra manera, han contribuido, a lo largo de varios años, a la publicación de este libro. Son tantos que nos vemos obligados a disculparnos de antemano con aquellos que inadvertidamente omitimos aquí. Antes que nada, reconocemos la participación y paciencia de los autores que contribuyeron a este proyecto, incluidos aquellos que tienen capítulos en este volumen y otros cuyos aportes se compartieron en talleres y/o versiones electrónicas que aparecieron en la página del Wilson Center. En segundo lugar, reconocemos con gratitud el apoyo institucional y el aliento ofrecidos sin restricciones, a pesar de las múltiples responsabilidades, por parte de Andrew I. Rudman y Christopher Sands en los institutos Wilson Center de México y Canadá. Tanto Andrew como Christopher asumieron, respectivamente, sus roles de liderazgo en medio de la pandemia, y el feliz resultado aquí mostrado no se habría logrado sin ellos.

Además de esta ayuda por parte del Wilson Center, se obtuvo apoyo financiero inicial, el cual se agradece enormemente, por parte de Grupo Financiero Actinver, Cartica Management, el instituto Hunt, Grupo Salinas, Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico (IDIC) y Grupo Seguritech. Este financiamiento permitió convocar a dos talleres de autores: uno en México en Aspen MX en junio de 2018 y el segundo en Ottawa, durante septiembre de 2018 en la Universidad Carleton.

Un esfuerzo intelectual de esta magnitud no puede lograrse sin el acompañamiento de ideas procedentes de una gran variedad de redes. En ese sentido, estamos en deuda con la generosa disposición para participar durante periodos breves y largos, antes y durante el proyecto, con nosotros en esta obra, así como los sobresalientes aportes que cada uno de ellos y ellas ha hecho para entender el concepto, promesa y obstáculos de América del Norte. Sin atribuirles ninguno de los errores o faltas, les ofrecemos nuestro sincero agradecimiento y aprecio a los siguientes colegas: Abraham Lowenthal y Chappell Lawson, quienes contribuyeron poderosa y específicamente a la actual publicación y a Edward Alden, Nathan Bruggeman, Guadalupe Correa-Cabrera, Kathryn Friedman, Manuel Haces, Eric Hershberg, Beatriz Leycegui, Meredith Lilly, Doris Meissner, Colin Robertson, Ben Rohrbaugh, Matthew Rooney, Andrés Rozental, Richard Sanders, Andrew Selee, Andrew Sullivan, Laurie Trautman, participantes en la investigación de la iniciativa norteamericana de Robert A. Pastor en la American University, los cuales compartieron conocimientos sobre América del Norte al interior y más allá del contexto de este proyecto. Chris Wilson y Mariana Sánchez tuvieron roles clave a nivel organizacional e intelectual cuando el proyecto

comenzaba a desarrollarse. Este proyecto tiene una gran deuda intelectual con la aspiración y dedicación de la “idea de América del Norte” del difunto Robert Pastor, su mentoría y guía tuvieron un papel formativo y duradero, sobre todo en Tom Long, así como en otros colaboradores de este volumen.

Al reunir este volumen, tuvimos ayuda editorial esencial por parte de Samantha Kane Jiménez y Zoe Reid del Wilson Center, Diego Marroquín Bitar (ahora en Brookings) y Karen Heinrich. Agradecemos la colaboración veloz y efectiva con la editorial Lynne Rienner Publishers, en particular de Allie Schellong y la propia Lynne. Lisa Scholey le otorgó un ojo atento a la revisión. Muchas gracias a Xavier Delgado de Wilson por su trabajo al diseñar la portada de este volumen. Finalmente, aunque su coeditor necesitó convencerlo (una y otra vez) para incluir esto, el asunto es que este volumen no podría haber visto la luz sin el esfuerzo auténticamente hercúleo de Tom Long, cuyos conocimientos, habilidades, entendimiento y compromiso con América del Norte 2.0 se reflejan ampliamente en estas páginas.

Finalmente, nos gustaría expresar nuestro agradecimiento a la Fundación Alumbra Innovations (AIF) por su apoyo filantrópico que hizo posible esta edición en español. También nos gustaría expresar nuestro más sincero agradecimiento al Instituto de las Américas con sede en el campus de la Universidad de California, San Diego, por liderar el esfuerzo de traducir este libro al español con la asistencia del traductor Sharbel Pimentel y la diseñadora gráfica Conchita Ramírez.

Introducción

Alan Bersin y Tom Long

La construcción de América del Norte a menudo ha sucedido tras bambalinas, mientras los críticos de la integración y el regionalismo estuvieron en el reflector. Continuamente, con los años, los negocios y los burócratas, los migrantes y residentes de la frontera han forjado lazos robustos entre Canadá, México y Estados Unidos. Durante los últimos treinta años, esas conexiones han convertido la región en un gigante económico y comercial. Las relaciones norteamericanas del uno con el otro son económicas y sociales, de comercio entre compadres y van de hacer negocios a hacer familia. Estas redes se extienden cada vez más hacia el Caribe y Centroamérica. Como resultado de este sinnúmero de interconexiones ahora vivimos, y los gobiernos y las empresas operan, en un continente que se caracteriza por interdependencias, flujos transnacionales y una posición compartida en el mundo.

A pesar de la realidad de nuestras relaciones multifacéticas, la idea de América del Norte se sigue disputando y, sinceramente, no es muy querida en la política de la región. La evolución de América del Norte durante unas tres décadas se ha caracterizado por una dinámica aparentemente contradictoria: por un lado, hay una conectividad regional que toca millones de vidas diariamente; por otro, pocas voces proclaman los beneficios de “la idea de América del Norte” y muchos la atacan.¹ Aunque esos debates encarnizados son tan antiguos como la región misma, en años recientes adquirieron un tinte más agudo y polarizado, sobre todo en Estados Unidos. Estas contradicciones y preocupaciones son parte del tejido norteamericano.

Es inútil desear que desaparezcan o achacárselas a una sola figura política. Más bien, cualquier visión pragmática de un futuro continental debe aceptar las diferencias y paradojas de la región, al tiempo que reconoce y se basa en la impresionante interacción que ya existe.

Este volumen aspira a avivar el debate sobre lo que una visión así de pragmática debería englobar, con un enfoque en los retos compartidos de América del Norte, su potencial agenda común y el lugar de la región en un mundo cambiante. En los siguientes capítulos, expertos y expertas norteamericanos del gobierno, el sector privado y la academia evaluarán los retos que la región enfrenta a lo largo de dieciséis temas distintos. Se les encomendó la tarea de identificar dónde es necesaria y posible la cooperación, qué podría obtenerse al trabajar juntos y dónde podríamos idear una visión de intereses norteamericanos regionales y compartidos si damos un paso atrás para tener perspectiva.

Tanto en debates de políticas nacionales como en el escenario mundial, América del Norte a menudo parece ser algo del montón y rara vez una prioridad en la agenda. A pesar de eso, creemos que América del Norte debe ser un elemento decisivo respecto a cómo los legisladores responden a los riesgos y oportunidades del momento actual. En su camino a la Cumbre de Líderes de América del Norte (NALS por sus siglas en inglés), los jefes de estado canadiense, mexicano y estadounidense deben tratar de resolver el lugar de la región en una coyuntura sin precedentes: las incertidumbres económicas después de la pandemia de COVID-19, los retos políticos a la democracia en Estados Unidos y México, así como en el resto del mundo, el endurecimiento de las grietas geopolíticas y las repercusiones de la conflictiva renegociación del tratado de América del Norte.

Aunque la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) introdujo algunos cambios que fueron bien recibidos, el proceso conflictivo, y el nuevo tratado en sí mismo, han agudizado las preocupaciones de los vecinos del sur y norte de EE. UU. acerca de sus vulnerabilidades respecto del impredecible gigante de al lado. Al nuevo acuerdo, el Tratado entre México Estados Unidos y Canadá (T-MEC), a menudo se le apoda “TLCAN 2.0”². Esta actualización difícilmente agotó las posibilidades de cooperación regional. Existe una necesidad de ir más lejos, con una visión integral, aunque pragmática, para América del Norte 2.0. Para poner los cimientos de una visión como esa, este volumen retoma los problemas básicos y hace preguntas fundamentales. Unos treinta años después del TLCAN 1.0, ¿qué es lo que caracteriza a nuestra región compartida en la actualidad? Y, una pregunta aún más importante, ¿qué tipo de región puede promover nuestros intereses y bienestar compartidos para las próximas generaciones?

Reconsiderar una región innovadora

Cuando el TLCAN catalizó la integración norteamericana en la década de los noventa, el pacto comercial personificaba un enfoque que entonces era pionero para el regionalismo internacional.³ Tres décadas después, el TLCAN sigue siendo notable respecto a cómo conectó economías discrepantes y rehízo una región a la que desde hacía mucho se le asociaba estrechamente con Estados Unidos y Canadá. EL TLCAN logró las metas propuestas de impulsar masivamente el comercio y crear un ambiente amigable para la inversión estadounidense y canadiense, sobre todo en México. Durante este periodo, el TLCAN fomentó la creación de una comunidad de negocios trilateral; a su vez, esos negocios construyeron una plataforma compartida de producción continental de una estatura y resistencia imponentes.⁴ El comercio entre los tres países ahora supera los \$1.2 billones anuales, pero las conexiones comerciales son más multifacéticas de lo que esa enorme cifra sugiere. Se ha vuelto común observar que los tres países no comercian el uno con los otros tanto como hacen cosas juntos, sobre todo respecto a la producción automotriz.⁵

A pesar de este éxito, el TLCAN no pudo generar resultados sociales o de gobierno más amplios a nivel regional.⁶ En cierto sentido, esto fue inesperado. Las teorías de interdependencia económica regional esperaban que los lazos comerciales, sobre todo las redes complejas como las que hay en América del Norte, estimularían una mayor cooperación política y técnica. En general, ese “derrame” no ha sucedido.⁷ En América del Norte, esas limitantes se dieron en parte por diseño. El TLCAN funcionaba más como un contrato para estructurar las relaciones económicas que como una invitación para construir organizaciones regionales internacionales como las de Europa.⁸

Desde el principio, la integración de América del Norte reflejó las profundas divisiones en su interior y entre los países de la región. Nacidos de diversas historias y culturas, Canadá, México, y Estados Unidos poseen fuertes apegos a sus propias identidades nacionales e ideas robustas de soberanía. A principios de la década de los noventa, construir una región en América del Norte obedecía a una visión de oportunidad económica, no a las reflexiones sobre cómo escapar al azote de la guerra interna, como en Europa. Este enfoque norteamericano facilitó la expansión económica, sobre todo de 1994 hasta 2001, al tiempo que conservaba la autonomía nacional como principio guía.⁹

El enfoque norteamericano ha sido significativamente menos apropiado cuando la región se enfrenta a retos transnacionales no económicos, o cuando necesita ajustarse a un ambiente global cambiante. Como resultado, el bilateralismo dual ha permanecido como el medio predeterminado para responder a muchos problemas, quizá porque las formas de cooperación bilaterales eran familiares y a menudo suficientes. A pesar de eso, la ausencia

de voluntad política ha sido el flagelo de la región, como lo enfatizó Richard Sanders.¹⁰ A diferencia de muchas otras regiones mundiales, pocos políticos en Canadá, México y Estados Unidos quieren que se les tilde de entusiastas de América del Norte en sus países o en el extranjero. De manera notable, la integración de América del Norte desaceleró, sino es que se descarriló, por una serie de conmociones externas y por el surgimiento de China como el exportador predominante de manufactura del mundo.¹¹ Sin embargo, la falta de atención de América del Norte a la gobernanza dejó a la región sin una agenda coherente o sin defensores claros en tiempos de polarización política nacional para contrarrestar este desarrollo en una manera coordinada y mucho menos unida.

Por el contrario, las sensibilidades a flor de piel asociadas con tres marcadas soberanías e historias, tres culturas, muchos idiomas y tres monedas a menudo han convertido la visión de América del Norte en un espectro temeroso y en el objetivo regular de la agitación populista y la demagogia. La camaradería regional en América del Norte es episódica desde hace mucho, pero recientemente alcanzó un nadir como resultado de las amenazas y aranceles del gobierno de Trump. Incluso las relaciones, normalmente amigables, estadounidenses-canadienses se resintieron por unas relaciones amargas sin precedentes entre presidente y primer ministro. Políticamente, América del Norte sigue siendo una piñata de muy fácil alcance, aun cuando la plataforma de producción continental sigue arrojando beneficios económicos significativos.

Ahora, como resultado de las renegociaciones del TLCAN, parece que se ha institucionalizado una completa falta de camaradería trilateral. Hace quince años, un académico, comentarista del regionalismo se refirió a América del Norte como “una región que no se atreve a decir su nombre”.¹² Esa ocurrencia fue profética, ya que ahora “América del Norte” se ha eliminado del nombre del pacto central de la región. Aunque ninguno de los signatarios del “TLCAN 2.0” está de acuerdo en cómo llamar al tratado (USMCA en Estados Unidos, T-MEC en México y CUSMA/ACEUM en Canadá), sí estuvieron de acuerdo en que no es “América del Norte”. Después de un cuarto de siglo de continuidad bajo el TLCAN, “América del Norte” ya ni siquiera aparece en el mapa de los tratados económicos regionales del mundo.

Entonces, ¿cuál es el lugar de América del Norte en el mundo hoy? La pregunta principal en un mundo de regiones cada vez más fragmentadas es si América del Norte será más que un conjunto de países unidos por la atracción gravitacional del mercado estadounidense, hilvanado disparejamente por las productivas cadenas de valor regionales. Sería una pérdida para todos los países involucrados si las frustraciones de los años recientes condujeran a los líderes a degradar la importancia económica y política de la región, aun cuando las regiones se vuelven una característica más prominente de la política global.

Aun así, existen pocos “líderes norteamericanos” que promuevan su región en el extranjero, con el resultado de que el resto del mundo no se involucra con América del Norte como una región unida. Esto devalúa gravemente el valor potencial de la marca. Al ponerla en el escenario mundial, la región posee una variedad deslumbrante de recursos que le confieren ventajas competitivas globales sin igual. Como bloque continental y marítimo, alrededor de su núcleo de Canadá, México y Estados Unidos, la región norteamericana ampliada presume quinientos millones de personas con datos demográficos claramente favorables; economías que generan el 30% de los bienes y servicios globales; plataformas de producción compartidas con flujos comerciales anuales de 1 billón de dólares, que representan el 17% del comercio global; un compromiso compartido (aunque sea imperfecto y ahora se vea constantemente amenazado) con la democracia, estados de derecho y fronteras desmilitarizadas; el prospecto de una independencia energética total; una enorme base de recursos naturales, incluyendo ríos navegables inmensos y copiosas cantidades de tierra cultivable; un acceso sin trabas a los océanos Atlántico, Pacífico y Ártico.

A pesar de estos recursos, y en contraste con Europa y otras regiones, América del Norte ha erigido aun a pesar de la falta de acción e indiferencia oficiales.¹³ La Unión Europea, construida sobre la visión posguerra de Jean Monnet, se ha conducido a partir del gobierno y la burocracia desde el principio. Los compromisos y opiniones de los jefes de estado son los que han impulsado el regionalismo africano, asiático y latinoamericano. Pero después de que el TLCAN creó un ambiente predecible y permisivo, América del Norte se ha construido, en su mayoría, de abajo hacia arriba. Como resultado de esto, los lazos demográficos, profesionales y de negocios entre Estados Unidos, Canadá y México son, sobre todo, profundos, variados y fuertes. Aunque el TLCAN fue por mucho tiempo un símbolo impopular en la política nacional, de nuevo, los tres públicos son abiertamente partidarios del libre comercio con sus vecinos;¹⁴ y hay evidencia de que la mayoría de los encuestados canadienses, mexicanos y estadounidenses también prefieren la cooperación en otras esferas limitadas.¹⁵

No obstante, las relaciones entre sus gobiernos siguen siendo esporádicamente contraproducentes y llenas de conflictos. Una atención constante desde arriba es escasa. Muy a menudo, ha habido muy poca visión o estrategia para la resolución de problemas cooperativa que logre objetivos compartidos en América del Norte. Pese a algo de cooperación gradual, sobre todo en acuerdos bilaterales paralelos de gestión de fronteras, se debe lograr más para atender los desafíos significativos a nivel regional: mercados ilícitos transnacionales, inseguridad, disparidades en productividad y sueldos, y desigualdades regionales y nacionales. Tampoco ha habido una cooperación continua en los países y territorios de su entorno extendido, Centroamérica y el Caribe, aunque las condiciones

en esos países cercanos a menudo tienen consecuencias importantes para las sociedades, economías, mercados laborales, bienestar, cultura y política de los tres principales países en sí mismos.¹⁶

Crisis y oportunidad

Hace treinta años, el TLCAN ofreció una visión innovadora de cooperación regional y rehízo América del Norte como una región trilateral. El T-MEC no alteró esto dramáticamente, si bien preservó las bases económicas de la región en medio de un ambiente hostil. A primera vista, esto parece haber resuelto el problema. Sin embargo, nosotros sugerimos que no fue así; en cambio, América del Norte enfrenta crisis y oportunidades que van más allá del T-MEC. Así pues, el desafío para los legisladores, y para este volumen, no es tanto repensar el T-MEC como pensar más seria, sistemática y regionalmente sobre la gama de retos compartidos, muchos de los cuales el tratado omite por diseño. Esperamos que las reflexiones y recomendaciones a los problemas presentados aquí puedan sugerir nuevas formas de cooperación regional, y así redefinir de nuevo América del Norte y su sitio en el mundo. A nivel global, puede que ahora sea un momento propicio para reevaluar la estrategia que le dé a América del Norte la atención que merece. El resquebrajamiento acelerado del orden mundial de la última generación es evidente en la reemergencia de la gran rivalidad de potencias, como se recalca en la agresión rusa a Ucrania y en cómo China se aleja de Occidente. Estratégicamente, esto ha conducido a un énfasis renovado en la cooperación a través de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN); económicamente, fuerzas similares revitalizan la lógica estratégica “geo-económica” para América del Norte. Debido a las ramificaciones climáticas y del conflicto para los mercados energéticos, la promesa de América del Norte debería ser aún más clara.

Estos desarrollos, que resultan tras una pandemia persistente, han desordenado las cadenas de suministro globales y desatado una búsqueda frenética por la visibilidad de la cadena de suministro entre los reguladores gubernamentales y el sector privado regulado por igual. Estas tendencias podrían producir una estampida hacia las capacidades de producción de maquila fronteriza o *nearshoring*, al menos en ciertas industrias.¹⁷ Como máximo, esto podría terminar el modelo de “Globalización 1.0”; como mínimo, las consideraciones de riesgo y resiliencia políticas ahora templarán las búsquedas de eficiencia y ahorro de las empresas. Es probable que las empresas y sus cadenas de valor retengan constelaciones remotas, pero esos cambios a menudo abren oportunidades para realinear las redes de producción. Como sugiere la explosión del comercio en los años después del TLCAN, el sector privado es quien dirigirá estas realineaciones, pero

solamente si los gobiernos ayudan a crear el contexto correcto a través de ambientes de políticas e inversiones estratégicas.

Debido a la relativa estabilidad de la región, los inmensos recursos y los beneficios de la proximidad, las relaciones entre Estados Unidos, Canadá y México son aún más importantes en periodos de transición y desorden internacionales, lo que por ahora parece ser el caso. Podría decirse que los flujos al norte y al sur entre ellos son ahora más importantes que las líneas fronterizas que corren al este y al oeste de ellos. Estos hechos han creado una relación entre Estados Unidos y Canadá, y EE. UU. y México que no es internacional en un sentido tradicional, ni clásicamente interna (doméstica) a la luz de las distintas soberanías involucradas. En cambio, en una frase acuñada por Bayless Manning, la relación se caracteriza más adecuadamente como “interméstica”.¹⁸ Lo que impulsa estas relaciones no son las regiones de soberanía compartida como en la Unión Europea, sino más bien mercados y fronteras compartidos, lo que conduce a sociedades y retos entrelazados. Por extensión y por estas razones, los tres grandes países de la región le deben cada vez más a América del Norte en el contexto de su cercanía con Centroamérica y el Caribe. Pequeños y grandes, todos esos estados son profundamente importantes los unos para los otros en términos de inversión y comercio de bienes y servicios. Sus sociedades están conectadas por el movimiento, inadecuadamente coordinado, de personas, el comercio de bienes y servicios y el intercambio de ideas y cultura. También son vitales para superar retos de salud pública, incluida la pandemia de COVID-19.¹⁹ Enfrentan muchas consecuencias similares e interconectadas del cambio climático, incluyendo la conservación y gestión del agua y otros recursos. Tienen intereses compartidos respecto a proteger la seguridad continental, no solamente de ataques terroristas o militares, sino en términos de seguridad ciudadana. En términos más generales, la cooperación en seguridad de América del Norte debe incluir salud pública, respuesta a desastres naturales, ciberseguridad, contener la propagación de armas pequeñas, reducir la violencia y confrontar el tráfico de personas y narcóticos y el crimen organizado.

Los tres países norteamericanos están unidos muy de cerca, pero al mismo tiempo, a menudo los dividen procesos demográficos subyacentes, que implican décadas de flujos migratorios que resultaron en 11 millones de mexicanos asentados en Estados Unidos, mientras que 1.5 millones de personas se han mudado de Estados Unidos a México.²⁰ También están vinculados por cadenas integradas de producción económica, mercados laborales interrelacionados, comercio e inversiones vastos, y movimientos y corrientes políticas activas que trascienden las fronteras y ejercen influencias en múltiples direcciones. Todas estas fuerzas interactúan para producir cooperación y desacuerdo, conflictos y resolución de problemas de manera positiva, retos significativos y soluciones cooperativas potenciales. Pero

estas tendencias no son tema de demasiada consideración a profundidad en ninguno de los gobiernos de los tres países, o en sus centros de investigación, y mucho menos se consideran activamente a nivel regional.

Diseños grandiosos y detalles esenciales

Entonces, ¿cómo debe lucir “América del Norte 2.0”? Este no es el primer volumen que hace esa pregunta. A principios de este siglo, varios pensadores y líderes en Canadá, México y Estados Unidos señalaron las ventajas de una “comunidad norteamericana”, definida de forma variada. Por ejemplo, el libro seminal de 2011 de Robert A. Pastor *La idea de América del Norte*²¹ abrió nuevos caminos en los temas clave que atan y dividen a los tres países. Pastor sostenía que las relaciones regionales debían cambiar para que los retos se pudieran enfrentar en maneras nuevas y cooperativas en beneficio de las sociedades en los tres países.

En ese mismo tenor, el Consejo de Relaciones Exteriores en su sede de Nueva York (CFR por sus siglas en inglés) colaboró con sus contrapartes canadienses y mexicanas para organizar una fuerza especial en 2005 sobre “Construir una comunidad norteamericana”. El informe resultante incluyó una ambiciosa propuesta para establecer una comunidad económica y de seguridad con un arancel externo común y un perímetro de seguridad exterior. Pero diez años después, fue claro que se había avanzado muy poco para poder cumplir esta visión, de hecho, las fuerzas de oposición se habían vuelto más visibles y ruidosas en respuesta a la Sociedad de Prosperidad y Seguridad.²² En 2014, el CFR organizó una segunda fuerza especial. Su informe, “North America: Time for a New Focus” exhortaba a legisladores en Canadá, México y Estados Unidos a “elevar y priorizar las relaciones norteamericanas”. Recomendaba pasos concretos en cuatro áreas centrales: seguridad energética, competitividad, seguridad continental y una reforma migratoria exhaustiva para facilitar la movilidad laboral.²³ En línea con estos esfuerzos, iniciativas como el North American Forum (NAF) buscaron mantener en la agenda propuestas para el futuro de la región a través de intercambios más regulares. El Foro con sede en la Universidad de Stanford —presidido conjuntamente por el ex secretario de Estado de EE. UU., el ex secretario de Hacienda, Pedro Aspe, y el ex Premier de Alberta, Peter Lougheed— acordó reuniones periódicas de figuras líderes para hablar de los lazos en evolución de América del Norte, sus retos y su potencial.²⁴

Sin embargo, las propuestas de Pastor y el CFR se toparon con un contexto cada vez más políticamente adverso. El entonces primer ministro de Canadá mostró muy poco interés. México estuvo a favor, pero a menudo le preocupaba el aumento de la inseguridad en casa. De manera más evidente, la satanización de América del Norte fue el centro de atención

en las elecciones presidenciales estadounidenses del 2016. Muchos de los involucrados con los esfuerzos regionales consiguieron apoyo para la idea de América del Norte, pero debido al enfoque de estar a la defensiva, hubo muy poco lugar para ofrecer nuevas visiones ambiciosas. De manera un tanto contradictoria, el hecho de que la renegociación del TLCAN hacia el T-MEC se concluyera bajo presidentes nacionalistas y cuasi populistas, tanto en Estados Unidos como en México, enfatiza que la integración económica norteamericana llegó para quedarse. Con el tiempo, Trump y los grupos bipartidistas en el Congreso apoyaron el T-MEC, lo cual de algún modo inoculó el “tema del TLCAN” en la política estadounidense. Aunque Canadá y México siguen preocupados por repercusiones nacionalistas de su socio económico más grande, ambos países tienen orientaciones más pro-regionalistas que pueden extenderse más allá del comercio y la inversión. Si las restricciones políticas han aminorado, lo único que el caso estratégico de la producción, energía y cooperación norteamericanas ha hecho es aumentar su fuerza. Volver a convocar la NALS en 2021 después de una interrupción de cinco años y su renovación para finales 2022 deben tomarse como una oportunidad para aportar una perspectiva norteamericana a más temas entre Canadá, México, y Estados Unidos y más allá.

Con este telón de fondo es que se preparó y se presenta este volumen: América del Norte 2.0: Forjar un futuro continental. El presente volumen editado ofrece un inventario de temas en el que la cooperación norteamericana es necesaria y/o podría ofrecer beneficios importantes. Para asegurarse de que la NALS 2022 sea más que una oportunidad de foto de los “*Three Amigos*”, los gobiernos deben iniciar una serie de diálogos de gabinete y secretarías sostenidos e impulsados por tema, que inviten a representantes de países más allá de Canadá, México y Estados Unidos, cuando sea apropiado.

Resumen del volumen

¿Qué debe incluir ese inventario de temas para los líderes norteamericanos? Aunque de ninguna manera es una lista exhaustiva, el volumen cubre dieciséis distintos temas a lo largo de sus tres secciones. La primera sección se ocupa de retos compartidos, que ya son tópicos prominentes en la agenda norteamericana: migración, medio ambiente, comercio, fronteras, emergencias y desastres naturales y energía. Aunque estos temas ya se reconocen comúnmente como retos compartidos, aún se necesita mucho trabajo para desarrollar respuestas compartidas.

La segunda sección hace hincapié en temas de importancia creciente que no han recibido la atención que necesitan, al menos como temas norteamericanos. Esta agenda para un futuro regional incluye educación superior, desarrollo de fuerza de trabajo, anticorrupción, cambio demográfico

y ciberseguridad e infraestructura crucial. La tercera sección da un paso atrás en la agenda para la cooperación intra-norteamericana y pone su mirada más bien en América del Norte en el mundo. Al examinar este contexto más amplio, el volumen explora a América del Norte en términos de cadenas de valor globales, relaciones con la Unión Europea, defensa regional, el Ártico norteamericano y las relaciones con China. Es probable que este contexto de cambio global, sobre todo respecto a los cambios geopolíticos y ambientales, tenga un rol aún mayor en darle forma al futuro de América del Norte que el que ha tenido en el pasado inmediato. Veamos estas secciones y capítulos de forma resumida.

Sección 1: Sección 1 Retos compartidos, respuestas compartidas

En el capítulo 1, Andrew Selee y Carlos Heredia, líderes expertos en migración de Estados Unidos y México, destacan cambios importantes en la dinámica migratoria de América del Norte. Estos cambios han llevado a mayores identidades de interés entre Canadá, México y Estados Unidos en algunos sentidos, lo cual abre oportunidades para una mayor cooperación por razones humanitarias y de aplicación en la gestión fronteriza y para facilitar la movilidad laboral que mejora la productividad. **En el capítulo 2**, la experta en políticas comerciales **Inu Manak** evalúa los retos de construir cooperación económica en América del Norte; en su opinión, el T-MEC dio un paso adelante, pero dos hacia atrás al fragmentar importantes mecanismos comerciales en líneas duales-bilaterales.

Las formidables redes de producción y comercio de América del Norte dependen de una gestión eficiente de las fronteras del continente. Sin embargo, como señalan **Chappell Lawson, Jorge Tello y Jennifer Fox en el capítulo 3**, la gestión fronteriza se ha visto obstaculizada por una excesiva politización y una capacidad desigual. Aunque muchos asuntos son bilaterales por naturaleza, los autores indican áreas en las que las consultas y cooperación norteamericanas podrían mejorar la seguridad materialmente, reducir costos y facilitar el comercio regional.

En el capítulo 4, Duncan Wood y Diego Marroquín Bitar señalan el cambio paradigmático en el ambiente energético de América del Norte a uno de abundancia energética regional. Este cambio y el reto de capitalizar el masivo potencial de energía renovable de la región abren la puerta para una nueva cooperación que va desde compartir datos a planear infraestructura y más.

En el capítulo 5, las investigadoras **Daniela Stevens y Mariana Sánchez Ramírez** hacen hincapié en los beneficios de construir una mayor cooperación ambiental en América del Norte; hacen notar que si bien el T-MEC dio algunos pasos preliminares en esta dirección, se quedó muy corto en la promoción de la cooperación norteamericana respecto al cambio climático.

En el capítulo 6 Juliette Kayyem, Daniel Jean y Luis Felipe Puente Espinosa sostienen que las emergencias y los desastres no conocen fronteras y las respuestas exigen cooperación. Al destacar ejemplos de una cooperación exitosa, así como unos cuantos fracasos notables, los autores invocan un extenso Pacto Norteamericano de Gestión de Emergencias que atienda los crecientes desafíos que resultan de un clima cambiante y las conexiones entrelazadas.

Sección 2: Agendas para un futuro regional

Si los asuntos precedentes son esenciales para gestionar y mejorar la cooperación norteamericana de hoy, hay muchos más temas que requieren atención si es que vamos a forjar un futuro continental en el que América del Norte sea más competitiva, abra nuevos confines en economía y gobernanza y mejore el bienestar de sus ciudadanos. Destacamos varios de esos temas en la segunda sección.

Los primeros dos capítulos enfatizan la necesidad de colaboración norteamericana en educación y desarrollo de habilidades.

En el capítulo 7, “Atender las necesidades educativas y de habilidades desde la perspectiva del desarrollo de la fuerza laboral”, **Earl Anthony Wayne y Sergio M. Alcocer** ilustran cómo las brechas en habilidades y la mala distribución retrasan la ventaja competitiva de la región. Se requiere de una mayor coordinación entre negocios, educación, sector privado y gobiernos, y que incluya de manera importante a autoridades locales y subnacionales, para darles a los trabajadores la capacitación que necesitan para mejores y más satisfactorias carreras al tiempo que vuelva más competitivos a los empleadores.

Para completar la sección sobre capital humano, **en el capítulo 8**, los líderes universitarios en los tres países, **Fernando León García, Sergio M. Alcocer, Taylor Eighmy y Santa J. Ono**, rememoran la larga, aunque a menudo pasada por alto, historia de cooperación e intercambio, investigación e innovación entre las universidades norteamericanas. Los empeños cooperativos han dado frutos, pero han tenido apoyo inconstante y una conexión inadecuada con el gobierno y el sector privado. Obtener mayor apoyo de esos líderes podría producir beneficios significativos para la región.

En el capítulo 9, los académicos mexicanos **Agustín Escobar Latapí, Víctor M. García-Guerrero y Claudia Masferrer** evalúan los actuales patrones de población en América del Norte para demostrar la ventana demográfica, notoriamente positiva de la región, si se pueden aprobar las políticas adecuadas, en comparación a las economías competidoras en Europa y China.

Si bien casi siempre se considera un asunto nacional, la corrupción y anticorrupción han obtenido un lugar en la escena global. **En el capítulo 10**,

Eric Miller y Alfonso López de la Osa Escribano explican el surgimiento de esfuerzos nacionales e internacionales para frenar la corrupción en América del Norte, presentan el argumento de cómo las iniciativas regionales podrían complementarlos.

Aumentar los niveles de interconectividad entre los 500 millones de norteamericanos ha hecho que se destaque la importancia de lograr una infraestructura crucial, sobre todo respecto a ciberseguridad, energía y finanzas. **En el capítulo 11, Paul Stockton, Luisa Parraguez-Kobek y Gaétan Houle** examinan precisamente qué tan cruciales son esas redes para el bienestar de América del Norte. Canadá, México y Estados Unidos han hecho esfuerzos para mejorar la seguridad de esos apartados, pero siguen siendo marcadamente desiguales. La coordinación para responder a riesgos compartidos aquí evidentemente rezaga el nivel de integración, a riesgo de cada país.

Sección 3: América del Norte en el Mundo

Desde fuera, América del Norte raramente se ve como una región coherente, mucho menos como un actor único en la política mundial. Pocos se molestarían en hacer eco para América del Norte a ese famoso, acaso apócrifo, reclamo de Henry Kissinger: ¿A quién le llamo si quiero hablar con Europa?"²⁵ Pero eso no significa que la posición internacional de América del Norte esté devaluada, ni tampoco que sea irrelevante.

En el capítulo 12, Karina Fernández-Stark y Penny Bamber ubican la economía norteamericana en el contexto emergente de nuevas cadenas de valor globales, redes de producción interrelacionadas que el sector privado está estableciendo. La región conserva el liderazgo en muchas de estas, pero sus ventajas se han mermado. Expandir esos vínculos a la “gran América del Norte” podría restaurar esa ventaja competitiva y remediar la ausencia de posiciones norteamericanas cohesivas en conversaciones económicas globales donde los principales actores siguen dirigiéndose a Canadá, México y Estados Unidos de manera individual.

Michelle Egan revisa el desarrollo del comercio norteamericano y las relaciones regulatorias con Europa en el capítulo 13, sugiriendo que un enfoque más coordinado le permitiría a la región promover sus propias preferencias e intereses al otro lado del Atlántico. China también aborda las tres economías y gobiernos norteamericanos de manera separada y rara vez piensa en “América del Norte” en su manera de acercarse al mundo, sostienen **Jorge Guajardo y Natalia Cote-Muñoz en el capítulo 14**. El surgimiento de China ya ha afectado profundamente la trayectoria económica de América del Norte. Ahora, las incrementadas tensiones geopolíticas están creando nuevas posibilidades y retos para los líderes canadienses, mexicanos y estadounidenses.

En el capítulo 15, los excomandantes militares de alto rango de los tres países, **Víctor E. Renaurt, Thomas J. Lawson y Carlos Ortega-Muñiz**, proporcionan un resumen de la evolución, retos y posibilidades para la cooperación de defensa trilateral a considerarse en este contexto. Cambios de otro tipo, aparte del cambio climático, están remodelando el Ártico norteamericano. Como **Jack Durkee** muestra en el capítulo 16, el cambio ambiental está conduciendo a una competencia geopolítica sin precedentes en el lejano norte, así como a plantear riesgos existenciales a las comunidades indígenas y amenazas a los duraderos patrones de cooperación estadounidense-canadiense en la zona.

Aunque estos temas merecen atención por parte de los jefes de estado y ministros norteamericanos en su reunión de finales de 2022, construir América del Norte no es un reto que se atienda en una sola cumbre. Nuestros colaboradores y colaboradoras esbozan agendas visionarias sobre cómo los líderes de América del Norte podrían promover con el tiempo una agenda expandida a nivel trilateral, bilateral e incluso subnacional. El ambiente cooperativo establecido a principios de los noventa facilitó la creación de la característica de la región, redes de producción dinámicas y compartidas durante las décadas siguientes. El comercio y la inversión siguieron siendo dinámicos, pero se perdieron muchas otras oportunidades de coordinación debido a la distracción y a la política nacional. Reconocemos que la “profundización” del proyecto regional se ha estancado de cara a los retos internos y externos. Sin embargo y afortunadamente, al mismo tiempo, América del Norte, una región dotada de formidables recursos naturales y humanos, ya ha recorrido una distancia considerable hacia direcciones cruciales. Después de varios años disruptivos, proponemos que América del Norte debe redoblar sus esfuerzos cooperativos si ha de reposicionarse en el ambiente global competitivo, y quizá ahora se encuentre preparada para hacerlo.

Notas finales

Alan Bersin es miembro global y miembro inaugural de América del Norte en el Wilson Center (Institutos de Canadá y México); Miembro senior del Homeland Security Project en el Belfer Center for Science and International Affairs (BCSIA) en la Harvard’s Kennedy School of Government y ex comisionado de U.S. Customs and Border Protection y secretario asistente de Asuntos de Políticas Internacionales en el Departamento de Seguridad Nacional. **Tom Long** es profesor adjunto en Relaciones Internacionales en la University of Warwick y profesor asociado en el Centro de Investigación y Docencia Económicas en México; desde 2016 ha sido presidente de la iniciativa de investigación norteamericana Robert A. Pastor de la American University. Manifestamos nuestro agradecimiento particular por sus comentarios a este capítulo a Chappell Lawson y Abraham F. Lowenthal.

1. Robert A. Pastor, *La idea de América del Norte: Una visión de un futuro como continente*. ITAM-Miguel Ángel Porrúa, 2011-2012.

2. Sobre el nuevo acuerdo, véase David A. Gantz, *An Introduction to the United States-México-Canadá Agreement Understanding the New NAFTA*. Edward Elgar, 2020; Laura Macdonald, “Canadá in the América del Norte Region: Implications of the Trump Presidency”, *Canadian Journal of Political Science*, vol. 53, no. 3 (2020): 505–520; Gilbert Gagné y Michéle Rioux, eds., *NAFTA 2.0: From the First NAFTA to United States-Mexico-Canada Agreement*, Palgrave Macmillan, 2021.
3. Maxwell A. Cameron y Brian W. Tomlin, *The Making of NAFTA: How the Deal Was Done*, Cornell University Press, 2000.
4. Carol Wise, “The North American Free Trade Agreement”, *New Political Economy* vol. 14, no. 1 (2009): 133–148; Malcolm Fairbrother, *Free Traders: Elites, Democracy, and the Rise of Globalization in North America*. Oxford University Press, 2019.
5. Christopher Wilson, “Growing Together: A Regional Manufacturing Platform”, octubre 2016, Woodrow Wilson Center.
6. Gaspare M. Genna y David A. Mayer-Foulkes, editores, *North American Integration: An Institutional Void in Migration, Security and Development*. Routledge, 2013; Brian Bow and Greg Anderson, eds., *Regional Governance in Post-NAFTA North America: Building without Architecture*. Routledge, 2014.
7. Phillippe C. Schmitter, P. “A Revised Theory of Regional Integration”, *International Organization*, vol. 24, no. 4 (1970): 836–868.
8. Helen Milner, “Regional Economic Co-operation, Global Markets and Domestic Politics: A Comparison of NAFTA and the Maastricht Treaty”, in William D. Coleman and Geoffrey D. Underhill, eds., *Regionalism and Global Economic Integration*, 29–51, Routledge, 1998.
9. Pastor, *La Idea de América del Norte*, 16–28.
10. Richard Sanders, “North America: Its Rise, Fall, and Possible Rise Again”, Wilson Center, noviembre 10, 2021.
11. Isabel Studer y Carol Wise, eds., *Requiem or Revival? The Promise of North American Integration*, The Brookings Institution, 2007, 7–10; Enrique Dussel Peters y Kevin P. Gallagher, “NAFTA’s Uninvited Guest: China and the Disintegration of North American Trade”, *Cepal Review*, no. 110 (agosto 2013): 83–108.
12. Andrew Hurrell, “Hegemony in a Region that Dares not Speak its Name”, *International Journal*, vol. 61, no. 3 (2006): 545–566.
13. Eric Hershberg y Tom Long, “Placing North America in a World of Regions”, en *North America: Stagnation, Decline, or Renewal?*, Eric Hershberg y Tom Long, eds., University of New Mexico Press, 2023.
14. Robert Wolfe y Giancarlo Acquaviva, “Where Does the Public Sit on NAFTA?”, *Policy Options*, 19 de abril, 2018, <https://policyoptions.irpp.org/magazines/abril-2018/public-sit-nafta>; Mark Aspinwall y Gerardo Maldonado “¡Despierta México! Changing Public Attitudes Toward NAFTA, 2008–2018”, *Latin American Politics and Society*, vol. 64, no. 1 (2022): 23–46.
15. Malcolm Fairbrother, Tom Long, Clarisa Pérez-Armendáriz, Issue-Areas, Sovereignty Costs, and North Americans’ Attitudes Toward Regional Cooperation, *Global Studies Quarterly*, vol. 2, no. 1 (2022), ksac011, <https://doi.org/10.1093/isagsq/ksac011>.
16. Richard E. Feinberg, *Widening the Aperture: Nearshoring in Our ‘Near Abroad’*, Wilson Center, 2021, <https://www.wilsoncenter.org/publication/widening-aperture-nearshoring-our-near-abroad>; Matthew Rooney, “América del Norte is the Key to Central America”, Wilson Center, junio 2022, <https://www.wilsoncenter.org/publication/north-america-key-central-america>.
17. Gary Gereffi, Hyun-Chin Lim y JoonKoo Lee, “Trade Policies, Firm Strategies,

and Adaptive Reconfigurations of Global Value Chains”, *Journal of International Business Policy*, vol. 4, no. 4 (2021): 506–522.

18. Bayless Manning, “Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals”, *Foreign Affairs*, vol. 55 (1976): 306–324; Abraham F. Lowenthal, “Renewing Cooperation in the Americas”, en *Agenda for Change*, 3-21 de Abraham F. Lowenthal, Ted Piccone, The Brooking Institution Press, 2009.

19. Feinberg, *Widening the Aperture*.

20. Mexican-born and U.S.-born individuals. Emma Israel y Jeanne Batalova, “Mexican Immigrants in Estados Unidos”, *Migration Information Source*, noviembre 5, 2020, <https://www.migrationpolicy.org/article/mexican-immigrants-united-states-2019>; Andrew Selee, Silvia E. Giorguli-Saucedo, Ariel G. Ruiz Soto y Claudia Masferrer, *Investing in the Neighborhood: Changing Mexico-U.S. Migration Patterns and Opportunities for Sustainable Cooperation*, *Migration Policy Institute*, septiembre 2019.

21. Pastor, *La Idea de América del Norte*.

22. John P. Manley, Pedro Aspe y William F. Weld, directores, *Building a North American Community*, mayo 2005, Consejo de Relaciones Exteriores, <https://www.cfr.org/report/building-north-american-community>.

23. David H. Petraeus y Robert B. Zoellick, directores, *North America: Time for a New Focus*, Consejo de Relaciones Exteriores, noviembre 2014.

24. “North American Forum: History”, Hoover Institution. <https://www.hoover.org/north-american-forum-history>.

25. Aunque entrañable, puede que Kissinger nunca haya hecho ese comentario. Gideon Rachman, “Kissinger Never Wanted to Dial Europe”, *Financial Times*, julio 22, 2009. <https://www.ft.com/content/c4c1e0cd-f34a-3b49-985f-e708b247eb55>

SECCIÓN 1

Retos compartidos,
Respuestas compartidas

1

Aumentar las oportunidades para atender la migración en América del Norte

Andrew Selee y Carlos Heredia

La agenda norteamericana, hasta donde existe todavía, nunca ha tenido un entendimiento común respecto a movilidad y migración. Con excepción de una pequeña categoría de visas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que siguen permitiendo un grado de movilidad entre ciertos grupos de profesionistas, la migración ha sido demasiado sensible en lo político como para que los países la discutan en el contexto trilateral. Esto fue evidente desde el principio, durante las primeras negociaciones del TLCAN, a principios de la década de los noventa, y el tema fue aún más polémico durante las negociaciones del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) bajo el gobierno de Trump.

Debido a esa reticencia de toda la vida, es notable que la Cumbre de Líderes de América del Norte (NALS por sus siglas en inglés) incluyera discusiones sobre migración, aunque no fueran concluyentes. Ahí, los tres líderes expusieron algunos enfoques y prioridades compartidos para un “pacto regional de migración y protección en las Américas”, y mencionaron movilidad laboral temporal, asilo y reubicación, y ayuda para atender las “raíces de la migración irregular y el desplazamiento forzado”.¹ Y con base en nuestras conversaciones con legisladores de los tres países, la decisión de redactar la Declaración sobre la Migración y Protección de Los Ángeles, firmada por veintiún gobiernos del hemisferio en la Cumbre de las Américas en junio de 2022, parece haber tenido su origen en la reunión de la NALS,² lo que sugiere un cierto progreso, al menos en términos de principios básicos acordados por los tres países, aunque no siempre en iniciativas prácticas.³ Si bien quizá sea incipiente, la creciente convergencia va más allá de la NALS

y la Declaración de Los Ángeles. De manera interesante, los tres socios se están volviendo cada vez más similares en sus perfiles de migración de lo que pudo haberse imaginado hace treinta años. Históricamente, Canadá y Estados Unidos han sido países que reciben migrantes, pero hasta hace poco, México era principalmente una fuente de migrantes. Sin embargo, eso ha cambiado en años recientes, ya que México es cada vez más un destino de migrantes de otros países (incluyendo Canadá y Estados Unidos) y un país de tránsito para otros migrantes que intentan llegar a Estados Unidos. Sigue siendo un país fuente de migrantes, aunque mucho menos que hace veinte años.

América del Norte ha experimentado una cada vez mayor convergencia estructural en migración con divergencias significativas en políticas. La cuestión clave para el futuro es si la convergencia estructural podría, en algún punto, llevar a una mayor convergencia en políticas e incluso coherencia entre los tres países, sobre todo en su intento de gestionar la recepción e integración de grandes poblaciones de inmigrantes y crear algo de orden en los flujos migratorios a lo largo de América, lo cual afecta a los tres. Los tres países han sostenido conversaciones iniciales sobre visas de habilidades especiales (las cuales se tramitan a través de un proceso de visa TLCAN) y cada vez más han intentado desarrollar una posición común sobre la migración centroamericana, tanto para atender las “raíces” de la migración como para ayudar a estructurar movimientos migratorios a través de sendas legales expandidas. Sin embargo, la postura común no puede simplemente ser una mayor coordinación para detener o disuadir los flujos de migrantes hacia los Estados Unidos, sino trabajar juntos para hacer que Guatemala, El Salvador y Honduras sean habitables para sus propios pueblos. Además, poco a poco ha habido cada vez más conversaciones sobre gestión de la migración de otros países, incluyendo Cuba, Haití, Nicaragua y Venezuela, aunque hasta ahora esas son discusiones que se dan principalmente entre Estados Unidos y México. Más allá de esto, también existen oportunidades compartidas para construir sobre la gestión conjunta de “fronteras inteligentes”, algo que, desde hace mucho, y hasta ahora, ha seguido caminos separados entre Estados Unidos y Canadá, y Estados Unidos y México. Los legisladores canadienses, mexicanos y estadounidenses también podrían pensar creativa y colaborativamente sobre atraer talento global y facilitar el movimiento de profesionistas y trabajadores clave a través de toda la región. Hacerlo es crucial para la competitividad futura de la economía de América del Norte. A pesar de la convergencia estructural y la creciente retórica sobre colaboración en migración, los tres países aún perciben sus intereses respecto a la migración como divergentes. La inmigración sigue siendo un tema candente en la política nacional de los tres países, pero sobre todo en Estados Unidos. Combinado con el tamaño y centralidad de Estados Unidos, el miedo a una repercusión política ha complicado la cooperación para los legisladores estadounidenses, quienes

temen ceder soberanía al involucrarse en negociaciones multilaterales sobre asuntos migratorios. Durante décadas, los cálculos congresales han bloqueado el progreso en reformas fundamentales en políticas nacionales estadounidenses de inmigración. Incluso el gobierno de Biden, que prometió retirar algunas de las políticas restrictivas del gobierno anterior, ha sido particularmente precavido después de la pandemia.

Para México, la defensoría en favor de sus ciudadanos en los Estados Unidos se ha vuelto un tema importante. El crecimiento inicial de una presencia consular más activa y compromiso con la comunidad sugieren esto, aunque en tres años y medio en el gobierno, hasta junio de 2022, el presidente López Obrador no se había reunido con los líderes de las comunidades mexicanas en Estados Unidos, ni en México ni en el extranjero. Por el contrario, conforme la migración centroamericana y otras transmigraciones han incrementado, los gobiernos mexicanos han visto al menos un grado de interés en la intensificación de controles dirigidos a esos migrantes, tanto en su frontera sur como en México. Este cambio ha creado algunos intereses compartidos con los Estados Unidos. Por supuesto que, para Canadá, la inmigración es fundamental para su política económica y formación de capital humano, pero la mayoría de la inmigración a Canadá no viene del hemisferio occidental, así que el tema migratorio con los dos vecinos de América del Norte es políticamente mucho menos prominente en términos de políticas.

Como resultado de este mosaico de intereses y sensibilidades políticas agudizadas (en Estados Unidos y México, pero no en Canadá), probablemente es muy lejano pensar en que pronto haya políticas migratorias comunes o incluso coordinadas. Sin embargo, como sugiere el ejemplo exitoso de la visa TLCAN, puede haber áreas discretas de cooperación migratoria que podrían crecer en los próximos años. Esto podría llevar a conversaciones sobre enfoques comunes a la movilidad entre trabajadores profesionales que vayan más allá de los mecanismos que se integraron al TLCAN. De manera similar, puede que los tres países sean capaces de hallar una causa común al ampliar las sendas legales para la migración de Centroamérica (y quizás Haití), sobre todo a través de programas laborales estacionales y, tal vez, también a través de mecanismos de protección.

Los líderes de los tres países deben dar continuidad a sus compromisos iniciales de noviembre de 2021 y la Declaración Los Ángeles en la próxima NALS, concentrándose en un conjunto de avances concretos y pragmáticos. Con ese objetivo en mente, este capítulo presenta unas cuantas ideas sobre cómo construir cooperación desde cero, alrededor de áreas de posible colaboración discretas y útiles, en una forma que algún día pueda conducir a una movilidad laboral y agenda migratoria más extensa para América del Norte. La movilidad se define aquí como el movimiento temporal de la fuerza laboral de una región a otra, manteniendo la residencia permanente

en el país de origen, mientras que la migración implica el movimiento de la fuerza laboral con un cambio simultáneo de residencia. Hay ventajas claras para la competitividad de los tres países en generar una agenda común alrededor de movilidad y migración, pero está menos claro cuándo eso será realmente posible. Mientras tanto, dar pasos pequeños podría servir como primeros bloques para la cooperación futura.

Una convergencia a largo plazo en perfiles y políticas migratorias en América del Norte

Cuando se negoció el TLCAN, los tres países no podrían haber sido más diferentes en sus perfiles y políticas migratorias. México era uno de los principales países que enviaba migrantes al mundo, así como la fuente más grande de inmigración a los Estados Unidos. En Estados Unidos aumentaba la presión para que se reforzara su frontera con México y se detuviera este flujo, algo que ha pasado en varias etapas en las últimas tres décadas. En contraste, México, había hecho muy poco en políticas de migración intencional. Ni siquiera tenía una ley de inmigración como tal hasta 2011. Gobiernos anteriores de México habían hecho esfuerzos para cortejar a la diáspora en Estados Unidos, así como gestionar compromisos limitados con anteriores flujos migratorios de Guatemala y El Salvador. En el momento de las negociaciones del TLCAN, Canadá y Estados Unidos se veían similares en el papel desde una perspectiva migratoria. Ambas eran grandes naciones receptoras de inmigrantes que tenían programas robustos de visas para migración por empleo, educación y migración familiar, así como unos cuantos programas para migrantes temporales. Pero se encaminaban a direcciones profundamente distintas. Los Estados Unidos redoblaban sus políticas mayormente orientadas a inmigración de familiares, lo que también sirvió como una estrategia de integración de facto, y mantenían una clara distinción entre visas temporales (incluidas aquellas para estudiantes extranjeros que estudiaban en universidades estadounidenses) y residencia permanente. Canadá, mientras tanto, se orientaba cada vez más a un programa de visas con altos niveles de capital humano que pudiera satisfacer necesidades específicas en la economía canadiense, al tiempo que invertían bastante en programas de integración para asegurar resultados exitosos de los que se establecían en Canadá. Más aún, el gobierno canadiense intencionalmente construía rutas para que la gente con visa temporal, sobre todo estudiantes que sobresalían en las universidades canadienses, tuviera opciones de residencia permanente. En la siguiente década, esas diferencias se acentuarían aún más, conforme Canadá seguía refinando su singular enfoque a la inmigración basado en puntos, mientras que esfuerzos sucesivos para una reforma de inmigración fracasaban en los Estados Unidos.

Aunque a menudo pasa desapercibida, también hay una significativa y duradera relación migratoria entre Canadá y Estados Unidos. Esta migración incluye una importante movilidad laboral y residencia temporal y permanente en ambas direcciones. Históricamente, la migración entre los dos países había ocurrido en su mayoría sin restricciones, como hacen notar Emma Israel y Jeanne Batalova. Sin embargo, en las décadas posteriores a las trascendentales reformas migratorias de 1965 de Estados Unidos, aproximadamente de 800,000 a un millón de canadienses han residido en los Estados Unidos, que es por mucho el destino principal de canadienses que viven en el extranjero. Las visas TLCAN facilitaron el movimiento de profesionistas canadienses; grandes números de estudiantes y jubilados también se mudaron de Canadá a ubicaciones más cálidas en Estados Unidos.⁴ La parte de ciudadanos estadounidenses que migran a Canadá generalmente ha sido mucho menor, con unos 10,000 a 12,000 admitidos como residentes permanentes en años recientes antes del inicio de la pandemia, menos del 4% de nuevos inmigrantes canadienses.⁵

México, por otra parte, era uno de los principales países que enviaba migrantes, con la mayoría de su población migrante dirigida al norte, hacia Estados Unidos. Antes de la mitad de la década de los noventa, había mucho más movimiento circular transfronterizo entre México y Estados Unidos. Sin embargo, conforme el control fronterizo se expandió a mediados y fines de esa misma década, muchos trabajadores mexicanos prefirieron quedarse en Estados Unidos por miedo a que si visitaban México, no se les permitiría regresar a los Estados Unidos. En las secuelas de los ataques del 11 de septiembre, la migración circular se redujo aún más. La población de Estados Unidos nacida en México creció exponencialmente al tiempo que aquellos que buscaban movilidad laboral decidían quedarse como migrantes. Para 2010, había 11.7 millones de mexicanos, aproximadamente el 10% de la población de México, viviendo en los Estados Unidos. Canadá tenía un programa de trabajador invitado con México, y el número de participantes se acercó a 30,000 en algunos años. El programa se ha concentrado principalmente en trabajo agrícola. A pesar de la extensa admisión migratoria de Canadá, solo ha habido un puñado de inmigrantes mexicanos, y esos son en su mayoría profesionistas con educación. En general, los patrones de migración entre los dos países han sido mucho menos significativos que entre los Estados Unidos y sus dos vecinos.⁶

Simetrías que crecen

Sin embargo, después de tres décadas las posturas migratorias de los tres países pueden ser más similares de lo que nunca han sido antes. Es probable que esta convergencia estructural aumente en las próximas dos o

tres décadas. El primer y más drástico cambio es que México ha dejado de ser un país de migración neta a los Estados Unidos. Un flujo constante de migrantes mexicanos sigue entrando a los Estados Unidos, en su mayoría por canales legales, pero incluso con eso, el número de personas nacidas en México que viven en los Estados Unidos ha bajado de 11.7 millones a 11.3 millones entre el 2000 y el 2017.⁷ Datos recientes sugieren que la migración neta podría de nuevo ser ligeramente positiva; aun así, sigue estando muy por debajo de los niveles de décadas pasadas.⁸

Cada año, alrededor de 150,000 a 200,000 mexicanos son arrestados en la frontera en su intento de cruzar hacia los Estados Unidos, aunque este número se ha incrementado notablemente desde 2021.⁹ De manera paradójica, la aplicación del Título 42 desde marzo de 2020 podría, de hecho, haber incentivado la inmigración no autorizada desde México, pues la medida, que permite expulsiones rápidas de migrantes a México, eliminó consecuencias más severas para múltiples cruces fronterizos no autorizados (incluyendo periodos en prisión por un segundo o tercer arresto en la frontera). Además, decenas de miles de mexicanos llegan a los Estados Unidos cada año con tarjetas de residente permanente, gracias a peticiones de sus familiares.¹⁰ Otros 250,000 a 300,000 mexicanos ingresan cada año a los Estados Unidos como trabajadores temporales. De este grupo, el número más grande llega con el programa de trabajadores agrícolas H-2A, otro importante número con el programa de trabajadores no-agrícolas H-2B, y un número menor con el programa de visa TN TLCAN para profesionistas, más de 36,000 en el ejercicio fiscal 2021 estadounidense.¹¹

Sin embargo, incluso con este número continuo de mexicanos entrando a los Estados Unidos, ya sea como migrantes o por sendas de movilidad temporal, en los últimos años había más mexicanos regresando a México que los que llegaban a los Estados Unidos. Este drástico cambio respecto a patrones anteriores parece ser el resultado del efecto combinado de regresos voluntarios y un mayor control fronterizo. De acuerdo con las cifras del censo 2015 de México, más de 700,000 personas nacidas en Estados Unidos viven en México; hoy, esa cifra podría ser mayor a 1.5 millones, de acuerdo con la embajada estadounidense. El pico más grande en la población en México nacida en Estados Unidos viene de los hijos y cónyuges de mexicanos que han regresado a su país de origen, incluyendo más de 550,000 niños nacidos en Estados Unidos registrados por el censo mexicano. También hay una gran comunidad de ciudadanos estadounidenses que se han jubilado (o semi-jubilado) en México, y otro conjunto de personas nacidas en Estados Unidos que viven en el lado mexicano de la frontera en comunidades fronterizas y se desplazan a sus trabajos en la parte estadounidense. Por último, hay un número creciente de personas nacidas en Estados Unidos que trabajan en México, ya sea porque sus empleadores los han transferido ahí, como parte de una intensa integración económica entre los dos países, o porque son trabajadores remotos o independientes y han elegido vivir en México.¹²

Hay un patrón similar entre Estados Unidos y Canadá, con millones de ciudadanos canadienses y estadounidenses que viven en el país del otro, ya sea temporal o permanentemente. Muchos trabajadores temporales de cada país, sobre todo profesionistas, son parte de la fuerza laboral del otro país, aunque es difícil de saber el número exacto por la facilidad con la que la visa TLCAN opera entre los dos países. Los gobiernos estadounidense y canadiense solo publican los requisitos para la visa, en vez de la gente que la recibe. Cientos de miles de inmigrantes en cada país han llegado a través de tarjetas de residente permanente por motivos familiares, visas de estudiantes o transiciones de visas de trabajo o, en el caso canadiense, visas de estudiante a residencia permanente.

Hay muchos menos canadienses en México y mexicanos en Canadá, pero los números de ambos grupos se han elevado con el tiempo. Alrededor de 3000 mexicanos migran a Canadá cada año con visas para residencia permanente y otros 2000 a 3000 solicitan asilo. También, cada año se recibe a trabajadores agrícolas invitados, ahora más de 30,000 cada año. De manera oficial, había menos de 10,000 canadienses viviendo en México, aunque el número real es seguramente mucho mayor.¹⁴

Asimetrías estructurales persistentes

Para ser claros, este no es un conjunto de relaciones completamente simétrico. Hay trabajadores temporales en los tres países, pero solamente los mexicanos van en grandes números a Estados Unidos y Canadá a trabajar en agricultura y ocupaciones de salarios bajos. Y si bien cada uno de los tres países ahora tiene notables poblaciones de los otros dos, la población en Estados Unidos nacida en México, con 11.3 millones, sigue siendo por mucho la más grande, y casi la mitad de esta población no tiene un estatus legal en los Estados Unidos. Estos demográficos son el legado de un largo periodo de migración irregular que duró la mayoría del siglo XX y el principio del siglo XXI y que continúa en mucho menor medida actualmente.¹⁵

Los trabajadores migrantes mexicanos son esenciales para sectores clave de la economía estadounidense, incluyendo las industrias de lácteos, frutas, vegetales, carne y empaçado de carne. No son exactamente trabajadores temporales estacionales; algunos de ellos han trabajado duro para el mismo empleador por 20 años o más, incluso aunque puedan carecer de estatus legal. Sin embargo, ni siquiera el reconocimiento de su papel como trabajadores esenciales para sostener la economía estadounidense durante la pandemia de COVID-19 condujo a una iniciativa para otorgarles a esos trabajadores un camino a la regularización. En los Estados Unidos, el programa de Consideración de Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA por sus siglas en inglés), que les permitiría a los negocios, gobierno y actividad económica en general, beneficiarse del talento de más de

600,000 jóvenes inmigrantes (tres cuartas partes de los cuales nacieron en México), fue objeto de eliminación por parte del gobierno de Trump, pero sobrevivió debido a una decisión de la Suprema Corte de Justicia. En general, México tiene una fuerza laboral cuya edad promedio es mucho más joven que la de Canadá y Estados Unidos, aunque está envejeciendo rápidamente. Juntar recursos podría hacer la región de América del Norte aún más globalmente competitiva en comparación con los otros bloques económicos y comerciales, como el de Europa occidental y Asia oriental.

Sin embargo, debajo de esas complementariedades hay diferencias profundas que reflejan una continua asimetría dentro de América del Norte y que aún condiciona su existencia como una región compartida. Estados Unidos y Canadá están entre los países más ricos en el mundo, mientras que México, a pesar de importantes logros en la mayoría de los indicadores económicos y sociales en las últimas tres décadas, sigue siendo una economía emergente y con una fracción del ingreso promedio por persona que los de Estados Unidos y Canadá. De acuerdo con el Banco Mundial, las cifras para ingreso per cápita en 2019 fueron de \$9,863, \$46,194 y \$65,118 para México, Canadá y Estados Unidos, respectivamente.¹⁶

El continuo desarrollo económico de México ha sido suficiente para reducir claramente la migración irregular e incluso atraer a mexicanos para que regresen y a los nacidos en Estados Unidos y Canadá a mudarse ahí, pero no lo suficiente como para hacer los perfiles similares para aquellos que quieren migrar. El grueso de la movilidad por trabajo entre los Estados Unidos y Canadá tiene que ver con ocupaciones profesionales y calificadas, mientras que entre México y los otros dos países, a menudo se trata de ocupaciones menos compensadas.

Divergencia en políticas

No obstante esta creciente similitud entre las posturas migratorias de los tres países, sus respectivas políticas siguen siendo diferentes. La migración no estuvo sobre la mesa de manera significativa durante las negociaciones del TLCAN, porque todavía era un periodo de migración mexicana irregular a gran escala a los Estados Unidos, con algunos flujos un poco menores a Canadá. Aunque cada año el gobierno estadounidense sí arresta a muchos mexicanos en la frontera de Estados Unidos con México, y los legisladores canadienses permanecen atentos y preocupados por las estancias rebasadas del estatus para México de viaje sin visa a Canadá, la mayoría de los flujos irregulares hacia América del Norte ahora vienen de otros países.

Para Estados Unidos y México, la principal preocupación en años recientes han sido los flujos de Guatemala, Honduras y El Salvador, con migración adicional de Cuba, Haití, Nicaragua, Venezuela y unos cuantos

países de África y Asia. Pero mientras que Donald Trump comenzó su gobierno en 2017 acusando la migración no autorizada de Centroamérica y buscando construir un muro en la frontera con México, el presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, comenzó su periodo de seis años el 1° de diciembre de 2018, declarando que, “Nuestra política migratoria se sustenta en el derecho total a los derechos humanos con un enfoque multisectorial, pluridimensional, corresponsable, en todas partes, incluyente y con una perspectiva de género”. López Obrador prometió apoyo en el desarrollo de Guatemala, Honduras y El Salvador, y visas humanitarias para los que quisieran trabajar en México. Con el tiempo, la política mexicana cambiaría debido a la fuerte presión estadounidense, incluyendo una amenaza de aranceles a bienes mexicanos, para más bien concentrarse en un control fronterizo mejorado en el sur.

El 7 de junio de 2019 Estados Unidos y México publicaron una declaración conjunta donde declaraban que, bajo los Protocolos de Protección al Migrante (MPP por sus siglas en inglés), las personas que cruzaran la frontera sur de los Estados Unidos buscando asilo serían devueltas rápidamente a México para esperar el fallo de sus peticiones de asilo.¹⁷ Sin embargo, hasta el 17 de julio 2020, los MPP habían procesado a 63,623 individuos, de los cuales solamente 523 habían recibido asistencia; eso es sólo ocho de cada mil casos.¹⁸ Aunque el gobierno de México se comprometió a proporcionar documentación, educación, atención médica y empleo para los que esperaban en México bajo los MPP, el apoyo para esos migrantes ha sido mínimo. Es más, varias organizaciones humanitarias y de derechos humanos que trabajan con migrantes y refugiados han señalado que la política de los MPP pone en peligro sus vidas, ya que son vulnerables y se quedan atrapados en áreas donde se sabe que hay violencia, extorsión y secuestro.¹⁹ El gobierno de Biden buscó ponerles fin a los MPP, pero una orden judicial obligó a reabrir el programa. En junio de 2022, la Suprema Corte de Justicia falló a favor de que Biden terminara con los MPP, aunque su gobierno esperaba la decisión de una corte menor antes de revocar la política, hasta el momento de este texto. Sin embargo, en este interregno, los MPP sólo tenían una fracción del número original de migrantes inscritos. México se rehusó sistemáticamente, por derecho, a comprometerse en un acuerdo de tercer país con Washington, aunque firmar la declaración conjunta de junio de 2019 derivó en un compromiso similar, aunque ciertamente no idéntico.²⁰ Ni en los MPP 1.0 ni en los MPP 2.0 el gobierno mexicano asignó recursos para ayudar a esos individuos a obtener trabajos, ofrecerles atención médica o proporcionarles educación, como se ofreció en la declaración conjunta. Las concesiones de facto también incluían la “medición” de aquellos que buscaban asilo en los puertos de entrada; la aceptación de expulsión inmediata a México de algunos individuos no centroamericanos bajo el Título 42; y el despliegue de la Guardia Nacional a las fronteras de México con Guatemala y Estados Unidos.²¹

Incluso cuando el gobierno de Trump, mediante un conjunto de reglas, programas y tratados coincidentes, buscó limitar el derecho a acceder a asilo en la frontera como una forma de disuadir la migración, el gobierno mexicano incrementó ampliamente su sistema de asilo para admitir a los que huían de la violencia en Centroamérica y otros lados.²² Los dos países han convergido en una estrategia de solamente-control fronterizo, impuesta desde Washington, pero aceptada en Ciudad de México. No obstante, el gobierno mexicano ha mantenido una importante apertura respecto al asilo.²³ En medio de la pandemia y el endurecimiento de la política estadounidense, México recibió una cifra récord de peticiones de asilo en 2020 y 2021. De acuerdo con la Oficina en México del Alto Comisionado para Refugiados de la ONU, México recibió la cantidad sin precedentes de 131,000 nuevas peticiones de asilo en 2021, con el mayor número de solicitudes procedentes de haitianos y hondureños.²⁴

Mientras tanto, el gobierno canadiense ha seguido concentrándose principalmente en migración laboral y ha mantenido robustos esfuerzos de integración para asegurar un éxito a largo plazo en una sociedad de alta inmigración. Ocasionalmente, la inmigración ha surgido como un tema conflictivo en Canadá y, en menor grado en México, aunque las encuestas muestran que la mayoría de los canadienses siguen apoyando los altos niveles de inmigración. Algunos políticos canadienses se han quejado de las llegadas irregulares, pero estas protestas son relativamente espaciadas en comparación con los otros dos países de América del Norte. Canadá ha destinado importantes esfuerzos en los últimos años para programas de refugiados y de asilo para aquellos que huyen de la violencia en Afganistán, Siria y Ucrania.

En el caso del paradigma de migración global, México y Canadá también se apartan de los Estados Unidos en sus aproximaciones al tema. Los primeros dos países firmaron formalmente y ratificaron la mayoría de los instrumentos internacionales que proponen las Naciones Unidas y que promueven el respeto a los derechos humanos de los migrantes.²⁵ En contraste, el gobierno de Trump se mofó de los llamados de las Naciones Unidas y las redes de derechos humanos a proteger los derechos de los migrantes y refugiados sin importar su estatus migratorio. Durante el gobierno de Trump, Washington votó en contra del Pacto Mundial para la Migración de las Naciones Unidas, aunque después Biden anunció el respaldo al documento no vinculante en diciembre de 2021. Las decisiones del gobierno de Biden de congelar los fondos para el muro fronterizo de EE. UU.-México y de buscar una declaración de migración en la Cumbre de las Américas, que sentaría principios generales para gestionar la movilidad en el hemisferio, marcaron un cambio dramático del enfoque de disuasión férrea del gobierno de Trump.

Oportunidades para coordinación de políticas a corto plazo

Pasarán muchos años antes de que los tres países de América del Norte puedan hablar sobre políticas migratorias y aplicaciones prácticas para esas políticas. Sus asimetrías y enfoques claramente divergentes en las políticas significan que simplemente hay demasiadas diferencias como para que cualquier intento de estrategias comunes sea significativo. La sensibilidad respecto a la soberanía nacional en los tres países agrava esto aún más. Sin embargo, en varias áreas delimitadas de las políticas, tendría sentido fijarse en los esfuerzos comunes para poder aprender de los sistemas migratorios de los otros. Hay oportunidades específicas para estar más coordinados sobre gestión fronteriza, al menos en términos de aprender proactivamente sobre los enfoques similares, aunque ligeramente distintos, enfoques entre los dos pares de fronteras. Por ejemplo, durante la pandemia de COVID-19, los tres países de América del Norte lograron acuerdos (en una negociación Canadá-EE. UU. y una negociación por separado México-EE. UU.) sobre el tipo de restricciones a implementarse. Dicho esto, hay maneras de desarrollar aún más la gestión conjunta de fronteras que las haga más seguras. Si los gobiernos futuros de Canadá, los Estados Unidos y México desean cooperar más de cerca en temas migratorios, el énfasis en una gestión fronteriza “inteligente” conducirá poco a poco a una mayor gestión conjunta de las fronteras, incluyendo construir enfoques comunes para los retos fronterizos compartidos. Ciertamente ya han arrancado esfuerzos clave para administrar conjuntamente instalaciones fronterizas, experimentar con sitios de pre-inspección dentro de cada uno de los otros dos países, y crear programas de viajeros de confianza.²⁶ Aunque es probable que los tratados que permiten estos desarrollos sigan siendo bilaterales, las asimetrías entre lo que pasa en las dos fronteras compartidas ayudan a tener una conversación más extensa sobre cómo debe verse la gestión fronteriza a lo largo de América del Norte.

También hay una oportunidad para hablar sobre prioridades para atraer talento global dentro del marco del T-MEC, no como una política coordinada, sino como un intento por crear las condiciones ideales para el éxito económico al interior del bloque comercial regional. Esta conversación debe incluir revisar cómo los tres países abordan el asunto y cuáles enfoques en cada país podrían ayudar a asegurar una competitividad a largo plazo. Aunque cualquier conversación de esta índole necesitaría enfocarse en decisiones nacionales específicas en este momento, sí brinda una oportunidad para aprender entre los tres países y alentar un pensamiento más profundo sobre cómo atraer y retener talento conjuntamente. El proceso de la visa TLCAN, sobre todo para mexicanos que se mudan a los otros dos países, se podría ampliar y simplificar como parte de una estrategia conjunta de capital humano.

Por último, hay oportunidades, y una necesidad urgente y significativa de atender la migración masiva y forzada de gente de bastantes países en la región. Una mezcla de conmociones económicas, políticas y climáticas ha generado una cantidad masiva de movimiento que durante décadas no se había visto en el hemisferio. El flujo más grande ha llegado de Venezuela: en años recientes, más de seis millones de venezolanos han abandonado su país. La mayoría se ha establecido en otros países de Sudamérica, aunque un número importante de venezolanos también ha llegado a los tres países de América del Norte. Además, recientes eventos climáticos en el Caribe, como huracanes, han obligado a muchos individuos y familias a buscar mejores oportunidades en América del Norte. La migración continua también ha seguido a partir de las economías colapsadas de Haití y Cuba, y el desplazamiento de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, ya que algunas personas huyen de una mezcla de crimen organizado, violencia de pandillas y política.

Es probable que el futuro brinde oportunidades para reconstruir el sistema de protección en el hemisferio para atender estas migraciones forzadas, haciendo que el liderazgo conjunto de los tres países norteamericanos incida sobre la mejor forma de solucionar las causas del problema y brindar protecciones a los que huyen de la violencia sistémica, desastres naturales y el colapso del estado. Restaurar un sistema de asilo más robusto en la frontera EE. UU.-México, ahora que el Título 42 y los MPP se acercan a su fin, será un ingrediente crucial en esta nueva arquitectura. El decreto para mejorar el sistema de asilo estadounidense en la frontera que emitió el gobierno de Biden en junio de 2022 debería servir como plantilla para restaurar el acceso al asilo.

Los tres países también podrían hacer más para coordinar su oferta de vías legales, sobre todo en el trabajo estacional, para que sea posible que la gente en países eligibles sepa cómo inscribirse a todos los programas en un solo lugar. Ampliar todos estos programas y tener un lugar compartido donde la gente pueda registrarse a todo ayudaría a aliviar las presiones de la migración irregular, al brindar una alternativa legal viable.

En el caso de las relaciones bilaterales EE. UU.-México, un grupo de seis exembajadores estadounidenses de México y seis exembajadores mexicanos en los Estados Unidos se reunieron en Texas en enero de 2020 para hablar sobre una agenda compartida. En el tema específico de la migración, generaron recomendaciones clave, incluyendo que los Estados Unidos y México debían desarrollar un marco bilateral de migración, el cual, hasta donde fuera posible, facilitara la migración legal y modernizara la gestión fronteriza al tiempo que diera prioridad al trato humano de migrantes y refugiados. De acuerdo con el grupo: “Aunque la cooperación ha aumentado, los Estados Unidos y México aún tienen que hallar el mejor o más sostenible marco para atender migración. Los precedentes históricos

hacen evidente que es preferible la cooperación bilateral a la acción unilateral. En definitiva, la migración es un reto transnacional que requiere soluciones que personifiquen una responsabilidad compartida y reflejen la oportunidad compartida que viene de un marco de trabajo integrado”.²⁷ La anterior declaración es sobre las relaciones EE. UU.-México, pero fácilmente podría aplicarse a los tres países y a la sociedad de la América del Norte extendida. Ideas similares se abrieron paso en la NALS 2021, acompañadas de un tono más positivo que veía las migraciones como una oportunidad económica y un deber humanitario. Sin embargo, hasta ahora ha habido muy poca implementación, a nivel regional o dentro del contexto nacional estadounidense. Esto debe estar en el centro de la agenda migratoria en la próxima cumbre trilateral.

Estados Unidos, México y Canadá tienen una oportunidad única para entrar en una nueva de cooperación que administre, en lugar de intentar suprimir, el constante flujo de migrantes que inevitablemente se mueven dentro de la zona de libre comercio que se ha creado entre los tres países, y de países cercanos que también están estrechamente vinculados a través del comercio y sus demográficos.²⁸ Los temas migratorios se han mantenido mayormente fuera de la mesa en la conversación sobre la integración norteamericana, pero su inclusión ayudaría a construir un futuro más próspero, equitativo y sostenible para todos los que viven dentro de la región de América del Norte.

Notas finales

El doctor **Andrew Selee** es presidente del Migration Policy Institute y Autor de *Vanishing Frontiers: The Forces Driving México and the United States Together* (New York: Public Affairs, 2018). Anteriormente era el vicepresidente ejecutivo del Wilson Center y el director fundador de su Mexico Institute. Actualmente es profesor adjunto en la universidad Georgetown y ha enseñado en la universidad Johns Hopkins y la universidad George Washington.

Desde 2019, el doctor **Carlos A. Heredia** ha sido profesor asociado en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en Ciudad de México y es el editor de *Geopolitic Landscapes of Donald Trump: Internacional Politics e Institutional Characteristics of Mexico-Guatemala Relaciones* (a publicarse en Routledge). Fungió como miembro de la Cámara de Diputados en la 57ma Legislatura.

1. “Key Deliverables for the 2021 North American Leaders’ Summit”, La Casa Blanca, 18 de noviembre, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/11/18/fact-sheet-key-deliverables-for-the-2021-north-american-leaders-summit/>.

2. Con base en conversaciones de fondo con legisladores en los tres gobiernos, quienes indicaron que la declaración de la NALS inspiró el borrador de La Declaración de Los Ángeles, aun cuando esta tenía un propósito más amplio.

3. Para un análisis de La Declaración de Los Ángeles, véase Andrew Selee, “The Los Angeles Declaración Could Represent a Big Step for Migración Cooperación in the Americas”, Comentario, Migración Policy Institute, 20 de junio, 2022.

4. Emma Israel y Jeanne Batalova, “canadiense Immigrants in the United States”, Migration Policy Institute, 15 de junio, 2021, <https://www.migraciónpolicy.org/Artículo/canadian-immigrants-united-states-2021>

5. Inmigración, Refugees and Citizenship Canadá, “2020 Annual Report to Parliament on Inmigración”, Informe Anual al Parlamento sobre Inmigración, Gobierno de Canadá, <https://www.canada.ca/en/inmigración-refugees-citizenship/corporate/públicaciones-manuals/annual-report-parliament-inmigración-2020.html>

6. Ian Van Haren y Claudia Masferrer, “Mexican Migración to Canadá: Temporary Worker Programs, Visa Imposition, and TLCAN Shape Flows”, Migración Policy Institute, 20 de marzo, 2019, <https://www.migraciónpolicy.org/Artículo/mexican-migración-canada>.

7. Andrew Selee, Silvia Giorguli, Ariel Ruiz y Claudia Masferrer, *Investing in the Neighborhood: Changing Mexico-US Migración Patterns and Oportunidades for Sustainable Cooperación*, Migración Policy Institute y El Colegio de México, septiembre de 2019, <https://www.migraciónpolicy.org/sites/default/files/públicaciones/US-Mexico-Migración-English-Final.pdf>.

8. Ana Gonzalez-Barrera, “Before COVID-19, more Mexicans came to the EE. UU. than left for Mexico for the first time in years”, *Pew Research Center*, 9 de julio, 2021, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2021/07/09/before-covid-19-more-mexicans-came-to-the-u-s-than-left-for-mexico-for-the-first-time-in-years/>.

9. Estadísticas oficiales sugieren que las autoridades estadounidenses encontraron a más de 650,000 ciudadanos mexicanos en la frontera en el ejercicio fiscal estadounidense de 2021, pero lo más seguro es que sea un conteo de más ya que los migrantes mexicanos son casi todos adultos y tienden a aparecer más de una vez en las estadísticas. Véase Aduanas y Protección Fronteriza, Encuentros en la frontera sudoeste, base de datos disponible en <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-land-border-encounters>.

10. Departamento de Estado de los EE. UU., *Report of the Visa Office for 2019*, <https://travel.state.gov/content/travel/en/legal/visa-law0/visa-statistics/annual-reports/report-of-the-visa-office-2019.html>.

11. Departamento de Estado, “Report of the Visa Office for Fiscal Year 2021”, Table XVI (Part I) Nonimmigrant Visas Issued Fiscal Year 2021, https://travel.state.gov/content/dam/visas/Statistics/AnnualReports/FY2021AnnualReport/FY21_TableXVI.pdf.

12. Selee et al., *Investing in the Neighborhood*.

13. Ian Van Haren y Claudia Masferrer, “Mexican Migración to Canadá: Temporary Worker Programs, Visa Imposition, and TLCAN Shape Migración”, *Migración Información Source*, 20 de marzo, 2019, <https://www.migraciónpolicy.org/Artículo/mexican-migración-canada>.

14. Ana Melisa Pardo Montañó y Claudio Alberto Dávila Cervantes, “Extranjeros residentes en México, perfil sociodemográfico, ocupación y distribución geográfica en 2015”, *Carta Económica Regional*, vol. 28, no. 117 (enero-junio 2016): 31–51.

15. Selee et al., *Investing in the Neighborhood*.

16. Banco Mundial, “GDP per capita, current US\$ - Mexico, Canadá, United States”, <https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD?locaciones=MX-US>

17. Departamento de Estado de los EE. UU., “EE. UU.-Mexico Joint Declaración”,

Media Note, Office of the Spokesperson, 2019 <https://www.state.gov/u-s-mexico-joint-declaración/>.

18. Departamento de Seguridad Nacional de los EE. UU., “Migrant Protection Protocols Metrics and Measures”, 2020, https://www.dhs.gov/sites/default/files/publicaciones/migrant_protection_protocols_metrics_and_measures_0.pdf.

19. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Opening Statement by UN High Commissioner on Human Rights Michelle Bachelet, 42nd Session of the Human Rights Council”, Ginebra, 9 de septiembre, 2019, [https://www.wola.org/analysis/one-year-after-mexico-migración-deal-humanitarian-disaster/](https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24956&LangID=E: Médecins Sans Frontières, “The Devastating Toll of ‘Remain in Mexico’ Asylum Policy One Year Later”, 2020, https://www.msf.org/one-year-inhumane-remain-mexico-asylum-seeker-policy; Washington Office on Latin America, “One Year After EE. UU.-Mexico Migración Deal, a Widespread Humanitarian Disaster”, 2020, <a href=); e Instituto para las Mujeres en la Migración, “Recursos para entender el protocolo ‘Quédate en México’”, 2020, <https://imumi.org/wp-content/uploads/2020/02/Qu%c3%a9date-en-M%c3%a9xico-2020-1.pdf>.

20. Un acuerdo de tercer país seguro le habría permitido al gobierno de Estados Unidos devolver a México a todos los migrantes que querían buscar peticiones de asilo si habían cruzado por territorio mexicano y no solicitaron asilo ahí. Los MPP siguen requiriendo que el gobierno estadounidense procese las peticiones de asilo, pero obligan a los migrantes que se inscriban al programa a esperar en México hasta que se haya tomado una decisión final en el sistema de asilo estadounidense.

21. Jorge Durand, “Acuerdos migratorios desangrados”, *La Jornada*, Ciudad de México, 19 de junio, 2022.

22 Ariel Ruiz Soto, “One Year after the EE. UU.-Mexico Agreement: Reshaping de México Migración Policies”, Policy Brief, Migración Policy Institute, junio 2020, <https://www.migraciónpolicy.org/research/one-year-us-mexico-agreement-y-Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, “Solicitantes de la condición de refugiado en México, julio 2020”, julio de 2020, https://www.gob.mx/comar/articulos/julio-2020?idiom=es>.

23. Ruiz Soto, “One Year After”.

24. ACNUR México, “Protección y soluciones en pandemia”, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (México: ACNUR-UNHCR, 2022). https://www.acnur.org/publicaciones/pub_inf/6261d3ee4/principales-resultados-de-acnur-en-mexico-en-2021-proteccion-y-soluciones.html

25 Estos incluyen, entre otros, el Pacto Mundial para la Migración (Marrakech, 10 de diciembre, 2018; Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas [ONU], 19 de diciembre, 2018); el Pacto Mundial sobre los Refugiados, ratificado por los estados miembros de la Asamblea General de la ONU el 17 de diciembre de 2018; y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares, adoptada por la resolución de la Asamblea General de la ONU 45/158, 18 de diciembre, 1990.

26. Andrew Selee, *Vanishing Frontiers: The Forces Driving Mexico and the United States Together*, PublicAffairs, 2018, ch. 2. Estos esfuerzos han arrancado en las fronteras Canadá-EE. UU. y México-EE. UU.

27. Wilson Center, “CONVOCACIÓN: A Vision for a Stronger EE. UU.–Mexico Partnership”, Mexico Institute and the EE. UU.–Mexico Fundación, 2020.

28. Douglas S. Massey, “America’s Inmigración Policy Fiasco: Learning from Past Mistakes”, *Dædalus*, the Journal of the American Academy of Arts & Sciences vol. 142, no. 3 (verano de 2013): 5–15.

2

América del Norte, interrumpida: comercio, política y una visión continental atrofiada

Inu Manak

El comercio conecta al continente norteamericano. Con más de \$1billón en comercio anual de mercancías, América del Norte equivale al 14% de las exportaciones mundiales de mercancía. De manera notable, la mitad de las exportaciones de América del Norte se quedan en la región.¹ Las consecuencias del comercio norteamericano van mucho más allá del intercambio de bienes. El comercio ha impulsado el crecimiento y remodelado la naturaleza de las relaciones transfronterizas entre los negocios, la gente y los gobiernos a lo largo de Estados Unidos, Canadá y México. La profundización de nuestra relación comercial trilateral comenzó con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, el cual puso casi todos los aranceles en cero y abrió oportunidades para la inversión. El TLCAN tuvo éxito en facilitar el crecimiento comercial; sin embargo, fue un pararrayos político desde el principio. Además, el contexto global cambió dramáticamente en los años que siguieron a su negociación. Estos dos factores convergieron para incitar una renegociación del carácter económico de América del Norte, renacido como el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá en 2020.

A pesar de sus éxitos en comercio e inversión el TLCAN nunca fue suficiente. Se construyó sobre dos relaciones bilaterales, cada una caracterizada por dos fuerzas definitorias, la asimetría y la ambivalencia. Uno de los principales defectos del TLCAN fue aquello que no pudo imaginar, y eso resultó en un déficit institucional que ha obstaculizado los esfuerzos en la cooperación trilateral.² Aunque el T-MEC logró rescatar las relaciones comerciales de la tempestad política, ignoró por completo

los retos más profundos de gobernanza y colaboración continentales. Lo que nos quedó es un “nuevo” TLCAN que mueve a la región hacia atrás en lugar de hacia adelante y que consolida el bilateralismo dual como el procedimiento estándar para las relaciones estadounidenses con sus dos vecinos. Las mismas fuerzas y déficit institucional apuntalan los retos que los tres países enfrentan con miras al regreso de la Cumbre de Líderes de América del Norte (NALS por sus siglas en inglés).

Este capítulo examina la renegociación del TLCAN y explica por qué los cambios son relevantes para el futuro de la integración norteamericana. Concentrándome en unos cuantos cambios de política al interior del T-MEC, abundo en por qué el nuevo acuerdo es menos un “TLCAN 2.0” que un conjunto variado de actualizaciones. En algunos casos es un paso atrás. ¿Este nuevo estatus quo ha interrumpido permanentemente la integración norteamericana? o ¿hay esperanza para una visión continental revitalizada? Como vicepresidente, Joe Biden expresó esperanza para un futuro continental que haría de América del Norte una región competitiva. Explico a grandes rasgos formas en las que esa visión se puede cumplir, comenzando con la NALS 2022. Si bien América del Norte sufrió un revés, lo que une a este continente es más grande que cualquier presidente. El reto constante consiste en construir una región resiliente que pueda soportar la alteración política.

TLCAN, esa mala palabra

Las relaciones entre Canadá, México y los Estados Unidos se caracterizan por dos fuerzas principales: la asimetría y la ambivalencia. Arraigadas en las experiencias históricas de cada país, estas fuerzas dan forma a cómo cada estado ve a sus vecinos y al mundo.³ El poder económico y político de los Estados Unidos es como un hilo que recorre nuestra historia compartida y que se cierne sobre cada decisión de política. El poder ha moldeado el enfoque de Estados Unidos hacia su región, alentando su preferencia por un bilateralismo dual en vez de una visión continental. Esto, a su vez, ha influido en las respuestas de sus socios, ya que cada país lucha por la atención a sus prioridades. Esto les dio forma a las negociaciones originales del TLCAN, que, si bien fue vanguardista en su momento, reflejaba un equilibrio cuidadoso de los intereses ofensivos y defensivos de las tres partes.

El TLCAN también fue el producto de una convergencia de ideas y de política nacional que reflejaba nuevas realidades económicas y una oportunidad política única.⁴ Una región comenzaba a tomar forma. Las negociaciones del TLCAN catalizaron la formación de comunidades epistémicas transnacionales de líderes de negocios, élites políticas y actores

de la sociedad civil. Pero cada país tenía reservas sobre que cualquier forma de integración “profunda”, o instituciones supranacionales como las que se encontraban en Europa, erosionaría la soberanía. Esto resultó en un tratado limitado que descartaba la integración profunda.

Lo que al TLCAN le faltaba en instituciones, lo compensaba en liberalización. El TLCAN prácticamente eliminó todos los aranceles entre Canadá, México y los Estados Unidos, muchos de inmediato y otros gradualmente. Las áreas de reducciones notables estuvieron en agricultura, textiles y automóviles.⁵ Brindó acceso significativo a los sectores de servicios y abrió mercados de adquisición gubernamentales. Más allá del acceso al mercado, el TLCAN incluía reglas detalladas de origen, derechos de propiedad intelectual, inversión extranjera, resolución de disputas, derechos de los trabajadores y protección ambiental, que después servirían como plantilla para futuros tratados estadounidenses. Después del TLCAN, el comercio norteamericano se triplicó, alcanzando \$1 billón anualmente en 2011.⁶ Animado por su ratificación, el gobierno de Clinton puso la mira en expandir el acuerdo con el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Sin embargo, crecía un contragolpe a la globalización, el cual se manifestó en las protestas de 1999 de la Batalla de Seattle contra la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el fracaso del ALCA.

El TLCAN se volvió una mala palabra política, condenada porque los políticos habían prometido de más y por una falta de entendimiento público del tratado. La opinión del público sobre el TLCAN ha estado marcada por divisiones rigurosas, y esos puntos de vista a menudo han diferido de opiniones generalmente positivas hacia el libre comercio.⁷ El TLCAN se ve con una luz mucho más favorable en Canadá y México, donde una encuesta de 2017 encontró un apoyo del 74% y 60%, respectivamente, comparados con un apoyo del 51% en los Estados Unidos.⁸ Así pues, no fue ninguna sorpresa que el gobierno de Trump buscara “rebautizar” el TLCAN; al borrar su nombre, Trump afirmó haber rechazado el tratado por completo, a pesar de continuidades considerables.

Como escribiera Robert Pastor, el TLCAN siempre ha sido una piñata para pseudo expertos y políticos aduladores, aun cuando hay evidencias de que ha sido un claro acierto para los tres países.⁹ Pero el enfoque de Trump al TLCAN y al comercio norteamericano difería de la crítica común y corriente: no solamente afectó la integración entre los Estados Unidos y sus vecinos, sino que intentó darle marcha atrás. Como muestra la siguiente sección, puede que el último tope a la carretera norteamericana tenga consecuencias duraderas.

El TLCAN renegociado

La renegociación del TLCAN empezó en agosto de 2017, y en poco más de un año, los tres líderes firmaron el texto al margen de la reunión del G20 en noviembre de 2018. Sin embargo, un cambio en el liderazgo del Congreso de la Unión después de las elecciones a mitad de legislatura condujo a que los demócratas presionaran para obtener cambios, sobre todo en fuerza laboral y control fronterizo. Se concluyó un “Protocolo de Enmienda” en diciembre de 2019. Luego, los tres países tuvieron que ratificar el nuevo trato, con México a la cabeza. El nuevo TLCAN, ahora el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), entró en vigor el 1° de julio de 2020.

Si bien las negociaciones avanzaron rápidamente, no siempre fueron amistosas. Chrystia Freeland, quien tuvo un papel clave en las negociaciones para Canadá, a veces chocaba con el gobierno de Trump. Lamentaba la mentalidad de “el ganador se lleva todo” y las propuestas de EE. UU. para debilitar el acuerdo comercial.¹⁰ Las tensiones llegaron a tope cuando Canadá no participó en las negociaciones en el verano de 2018, mientras los Estados Unidos y México finalizaban un trato bilateral. Aunque Canadá tachó de insignificante su ausencia, afirmando que había asuntos que los EE. UU. y México necesitaban arreglar por sí mismos, fue la admisión de que las relaciones trilaterales habían llegado a un nadir. El proceso demostró la aceptación de un modelo *hub-and-spoke* bilateral dual para las relaciones norteamericanas, y que los canadienses se dieran cuenta de que los Estados Unidos en realidad no tenían ninguna relación especial.

El representante de comercio estadounidense Robert Lighthizer criticó una percibida falta de concesiones importantes de Canadá y amenazó que a los canadienses se les estaba “acabando el tiempo”.¹¹ Al lograr un tratado con México, Lighthizer declaró que “Hoy el presidente le notificó al Congreso su intención de firmar un tratado comercial con México, y con Canadá, si está dispuesta, de aquí a 90 días”.¹² Canadá se sumó de nuevo a las pláticas poco tiempo después, pero las relaciones siguieron siendo tensas. Freeland apareció en un panel anti-Trump llamado “Enfrentar al tirano”, provocando que Trump dijera: “Estamos muy insatisfechos con las negociaciones y el estilo de negociar de Canadá. No nos cae muy bien su representante”. Conforme las negociaciones avanzaban a contrarreloj, Trump exclamó que Freeland “odia a los Estados Unidos”.¹³

La fractura en las conversaciones fue evidente desde el principio y seguía la retórica y acciones estadounidenses sobre el comercio, incluyendo las anteriores renegociaciones con Corea del Sur (KORUS por sus siglas en inglés) y la salida del CPTPP.¹⁴ El enfoque de Trump se centraba en una premisa clave. Que otros países se estaban aprovechando de los Estados Unidos y que la única manera de remediar la situación consistía en poner a “Estados Unidos primero”. Las relaciones comerciales debían

reequilibrarse con una mayor preferencia hacia Estados Unidos, y sobre todo estar dirigidas a impulsar la base industrial estadounidense.¹⁵ Este enfoque ha conducido a una preferencia más pronunciada por los tratos bilaterales, los cuales le dieron más ventajas, según ese gobierno. También dio pie a que el gobierno pusiera sobre la mesa ideas que parecían ser imposibles. Por ejemplo, en las renegociaciones del TLCAN (que el gobierno originalmente sugirió reconfigurar como dos tratados bilaterales), el gobierno de Trump propuso un requisito de 50% de contenido estadounidense para automóviles de América del Norte, lo cual es prácticamente imposible.

Sin embargo, una petición de esas no era tan distinta al enfoque comercial general, de suma cero, del gobierno. La renegociación del KORUS resultó en dos conjuntos de consecuencias; nuevos problemas y tratos por fuera, y pequeñas modificaciones y enmiendas. También se concluyó rápidamente. Estados Unidos reinstauró su política comercial de los ochenta, con restricciones de exportación voluntarias (REV) a través de las cuales Corea del Sur aceptó limitar sus exportaciones de acero a 70% del volumen promedio de los últimos tres años. A cambio de ello, Corea del Sur recibió una exención permanente de la sección 232 de aranceles de “seguridad nacional” del gobierno de Trump.¹⁶ Otras modificaciones retrasaron la liberalización en el sector automotriz, extendiendo un arancel de 25% en importaciones de camiones ligeros otros veinte años. Para efectos prácticos, el arancel bloqueó la posibilidad de desarrollar exportaciones de camiones ligeros coreanos.¹⁷ Lighthizer cantó victoria: “En este momento los coreanos no envían camiones a Estados Unidos y no lo hacen debido a este arancel”, dijo. “Así que eso está aplazado otras dos décadas”.¹⁸

Las negociaciones entre Corea del Sur y Estados Unidos presagiaron tres cambios en la política comercial estadounidense que moldearon la renegociación del TLCAN: primero, la preferencia de tratos rápidos, aunque superficiales; segundo, asegurar “victorias” simbólicas y retóricas para Estados Unidos; tercero, apartarse de las reglas y normas internacionales mediante el uso de amenazas de retirarse y de medidas comerciales unilaterales para obtener concesiones, socavando resoluciones de controversias y buscando REV. Este cambio en la política comercial estadounidense casi garantizó por completo un resultado no idóneo para la renegociación del TLCAN. Estados Unidos adoptó por completo la asimetría en América del Norte y la explotó para interrumpir la integración norteamericana. Este periodo de relaciones particularmente tensas tendrá consecuencias duraderas. En la siguiente sección, examino los cambios causados por el T-MEC y lo que significan para el futuro de América del Norte.

¿TLCAN 2.0?

El T-MEC no es un TLCAN completamente nuevo: gran parte de su contenido se sacó del acuerdo anterior. Lo más importante fue que la liberalización de aranceles no se cambió, lo cual conservó el acceso sin impuestos que afianza el mercado de América del Norte. En su esencia, los cimientos del TLCAN están intactos. Pero en el proceso se hicieron cambios significativos. El proceso también le puso presión a la relación, pues el énfasis de EE. UU. en “reequilibrar” y en los déficits comerciales reemplazó la reciprocidad con una lógica total de asimetría. México cedió en muchos puntos para mantener el tratado, mientras que Canadá se irritó ante el percibido bravuconeo estadounidense. El resultado fue menos que ideal, aun cuando fue mejor que no tener ningún trato.

Una evaluación extensa del T-MEC se sale del alcance de este capítulo. Sin embargo, unos cuantos ejemplos insinúan cómo el T-MEC se desvía del TLCAN y puede plantear algunos desafíos para la integración norteamericana en el futuro. Es importante hacer notar que las actualizaciones al TLCAN se justificaron en muchas áreas. Después de todo, el TLCAN entró en vigor doce años antes de que el primer iPhone saliera al mercado. Algunos elementos del T-MEC “modernizan” el trato, muchos de estos se tomaron prestados del CPTPP, los tratados de la OMC, y el Acuerdo Económico y Comercial Global entre la UE y Canadá (CETA por sus siglas en inglés). Por ejemplo, el T-MEC ahora incorpora el comercio digital, un área no contemplada en el TLCAN. De hecho, la base de las negociaciones sobre el apartado de comercio digital del T-MEC digital, fue el apartado sobre comercio electrónico del CPTPP. Ese trato también incluye una prohibición sobre impuestos aduanales para productos digitales y leyes anti-spam, por ejemplo. El T-MEC profundizó varias cláusulas del CPTPP, lo que condujo a obligaciones más fuertes, como bloquear los requisitos de localización de datos en sectores adicionales.¹⁹

El T-MEC también actualizó las reglas del CPTPP sobre medidas sanitarias y fitosanitarias (SFS) y las barreras técnicas al comercio (BTC). Cuando se negoció el TLCAN, los tratados de la Ronda Uruguay sobre estos temas aún estaban negociándose. Como resultado de esto, los capítulos del TLCAN sobre SFS y BTC ya eran anticuados cuando se implementaron. El T-MEC incorpora estas innovaciones, agrega algunas cláusulas OMC-plus del CPTPP, y también va más allá de algunas áreas del CPTPP. Por ejemplo, el T-MEC incluye medidas más fuertes sobre transparencia en el desarrollo de medidas SFS, hace hincapié en las evaluaciones de riesgo basadas en la ciencia y optimiza los procesos para determinaciones de equivalencia y regionalización. El capítulo BTC, si bien incorpora extensamente los principios del tratado BTC de la OMC, también va más allá del CPTPP al incluir cláusulas sobre alineación regulatoria y el uso de estándares estadounidenses como estándares internacionales.

A pesar de este préstamo del CPTPP, hubo unas cuantas diferencias notables. El capítulo sobre “buenas prácticas regulatorias” va más allá de las cláusulas dentro de los tratados comerciales actuales, incluyendo el mezclar elementos del CPTPP (Capítulo 25) y el CETA (Capítulo 21).²⁰ Su alcance incorpora todo el proceso regulatorio, y la toma de decisiones con base en la ciencia y la transparencia aparece de manera prominente. Estos son temas que Estados Unidos ha mencionado repetidamente en la OMC y otras conversaciones. Es demasiado pronto para saber si el capítulo sobre buenas prácticas regulatorias conducirá a una mayor alineación regulatoria en América del Norte, pero todos los principios se encuentran ahí. El capítulo les permite a las partes buscar otras avenidas de cooperación, así como conservar básicamente intacto y en una vía paralela el Consejo de Cooperación Regulatoria Canadá-Estados Unidos (establecido en 2011). Aunque muchos ven esto como algo positivo, también consolida el enfoque dual-bilateral y excluye a México de algunas conversaciones futuras sobre alineación regulatoria. Quizá de manera más conflictiva, el T-MEC vació la Solución de Controversias Inversionista-Estado (ISDS por sus siglas en inglés). Lighthizer desdeñó la ISDS, llamándola un “seguro contra riesgos” para grandes negocios y votó para eliminarlo del TLCAN.²¹ Si bien el T-MEC no eliminó por completo la ISDS, esta sí se ha reducido considerablemente. No hay ningún recurso general para el mecanismo en el T-MEC. Las inversiones anteriores están cubiertas, pero están sujetas a arbitraje tres años después de su entrada en vigor. Para México, hay cobertura para contratos gubernamentales, incluidos los de petróleo y gas natural, aunque esto se clasifica con requerimientos estrictos de agotamiento de recursos legales nacionales (treinta meses). Si hay demandas de inversión futuras entre Canadá y México, las partes podrían tener acceso a la ISDS a través del CPTPP. Pero para las empresas estadounidenses, recurrir a la ISDS no existe o está severamente limitada bajo el T-MEC. La oposición al recurso disfrutó un importante consenso bipartidista, lo que quizá señalaba el fin de la ISDS para futuros pactos comerciales de EE. UU.

El T-MEC también cuenta con algunas “victorias simbólicas” para los esfuerzos del gobierno de Trump por impulsar la base industrial estadounidense. La muestra más clara de esto está en los cambios a las reglas de origen (RdO), con un enfoque central en la manufactura automotriz. El TLCAN requería que los fabricantes de autos hicieran carros con 62.5% de componentes originarios de países del TLCAN para poder calificar para un trato como libre de impuestos. El T-MEC aumentó esto a 75% para vehículos de pasajeros y camiones ligeros, a implementarse en un periodo de tres años. Es probable que esto vuelva a la industria automotriz norteamericana menos competitiva a nivel global al obligar a las empresas a decisiones menos eficientes sobre obtención de materiales. También fue un paso atrás respecto al CPTPP, el cual redujo el contenido regional para vehículos de pasajeros a 45% para fomentar el uso de redes diversas de suministro.

Las nuevas reglas automotrices también incluyen una cláusula de “comprar lo norteamericano” que requiere que los productores de vehículos obtengan el 70% de su acero y aluminio de América del Norte en el año anterior para que las exportaciones de vehículos se califiquen como “de origen”.

Las reglas automotrices del T-MEC también incluyen un novedoso requisito de Valor del Contenido Laboral (VCL). Ahora, los productores de vehículos deben mostrar que un cierto porcentaje de su producción de vehículos de pasajeros está hecho por trabajadores que ganan USD\$16 por hora, el cual gradualmente subirá a 40% para 2023. El VCL es un cálculo complicado porque su requisito de 40% puede conformarse por 25% de material de salario alto y gasto de manufactura, 10% de gasto de investigación y desarrollo y 5% de gasto de ensamblaje.²² El requisito salarial está directamente orientado a México, que les paga a sus trabajadores mucho menos que Canadá y Estados Unidos (y hace menos investigación y desarrollo), y hace eco a las preocupaciones de Lighthizer sobre el outsourcing. Las RdO automotrices tienen el objetivo de beneficiar a los productores estadounidenses sobre los canadienses y mexicanos, pero están centradas principalmente a reducir el uso de componentes extranjeros de Asia. Si la industria no puede ajustarse durante el periodo de implementación, las nuevas reglas alterarán las cadenas de suministro automotrices, amplificando los problemas provocados por la pandemia de COVID-19. Por último, estas nuevas reglas podrían resultar contraproducentes: debido a su complejidad, los fabricantes de autos podrían ver que es más fácil pagar el impuesto de 2.5% de nación más favorecida que cumplir las nuevas reglas. También podrían incentivar más la automatización o cambiar la producción a regiones de salarios más bajos; cualquiera de estos cambios podría empeorar la situación de los trabajadores automotrices estadounidenses.²³

El T-MEC también incorporó un capítulo laboral en el texto del tratado (bajo el TLCAN, la parte laboral se trataba en una carta al margen). El Protocolo de Enmienda de diciembre de 2019, añadido después de una negociación entre Lighthizer y demócratas del Congreso, incluye un novedoso mecanismo de control laboral como anexo al capítulo de solución de controversias de estado a estado. El protocolo reflejaba los intentos de los demócratas por agregar su firma al T-MEC, aunque en ese entonces obtuvo el apoyo de Trump con vistas a las elecciones de 2020. Ciertamente, el T-MEC representa muchas posturas de política comercial que los demócratas tenían desde hacía mucho, un capítulo más robusto sobre fuerza laboral y medio ambiente, la reducción de la ISDS y una política industrial. Ambas partes declararon victoria rápidamente, una desviación notable de peleas pasadas de ratificación muy partidistas.

Sobresalen unos cuantos elementos del capítulo laboral.²⁴ El T-MEC revierte la carga de la prueba sobre si una acción o inacción “afecta de alguna manera el comercio”, un tema que ha sido preocupante desde el

caso *Guatemala* del CAFTA laboral.²⁵ Los cambios de procedimiento debían acelerar el proceso de presentar controversias, lo cual resuelve una queja común de los grupos laborales estadounidenses. Por último, el T-MEC incluye reglas de evidencia a las Reglas de Procedimiento para paneles laborales, como el envío de testimonio anónimo, que algunos académicos han señalado a la luz del caso *Guatemala*.²⁶

El protocolo de enmienda se concentra sobre todo en el mecanismo de respuesta rápida (MRR) que se establecerá para aplicar obligaciones laborales específicas. El MRR ofrece una forma de manejar una negación específica del derecho de libre asociación y negociación colectiva por parte de un ente privado en un lugar de trabajo particular, en oposición a solucionar fallas estatales sostenidas o recurrentes en aplicar estándares laborales. El MRR no es un proceso de demandas sino más bien una forma rápida de solucionar la “creencia” de que se están negando derechos a través de conversaciones de estado a estado. Hay restricciones respecto a qué tipo de demandas se pueden presentar, a saber, la clasificación de que el control solo se aplica a las “instalaciones cubiertas” en “sectores prioritarios”, aunque no está definido qué significan estos términos.²⁷ El MRR ofrece penalizaciones a importaciones de las fábricas en cuestión como recurso para controversias. Este recurso se usó muy recientemente en junio de 2022 por parte de los Estados Unidos contra el sitio Teksid Hierro en México, que hace fundición de hierro para camiones pesados. El proceso MRR integra pasos que fomentan a las partes a llegar a una solución potencialmente antes de que las sanciones se consideren en serio, pero como demuestra el caso más reciente, no es una norma estricta. La AFL-CIO ha sido muy clara en su deseo de presentar casos, sin importar qué tanto pueda tardar la implementación de reformas laborales mexicanas.²⁸ Así como está, el MRR cimienta aún más la asimetría en América del Norte, ya que está específicamente dirigido a México por petición de los intereses laborales estadounidenses. Las primeras controversias ya han provocado quejas sobre el enfoque desequilibrado del MRR y la falta de transparencia, así como preguntas sobre debido proceso.²⁹

Más problemas potenciales surgen de una de las “píldoras venenosas” del gobierno de Trump añadidas al texto final del T-MEC. La llamada “cláusula *sunset*” permite que el T-MEC expire dieciséis años después de que entre en vigor, a menos que las partes acuerden continuarlo. Instituye una revisión conjunta que comienza seis años después de la entrada en vigor. Si bien revisar los tratados comerciales es algo bueno, el TLCAN ya había contemplado esto a través de la Comisión de Libre Comercio. Pero la cláusula *sunset* no tiene que ver solamente con revisar. En vez de eso, refleja las tácticas de Trump a lo largo de acciones de política comercial, la amenaza de que una negociación nunca está realmente cerrada. La cláusula *sunset* también podría visualizarse como una herramienta de control. Si Canadá o México no han implementado ciertas disposiciones del agrado

de los Estados Unidos en seis años, estos podrían amenazar con retirarse o renegociar. La cláusula *sunset* es una herramienta de control nueva y sin probar y no hay ninguna razón para pensar que conducirá a tener cumplimiento.³⁰ Además, le transfiere aún más autoridad constitucional del poder legislativo al ejecutivo, lo cual es en sí mismo una causa de preocupación.³¹ Así, la cláusula *sunset* podría exacerbar la asimetría entre Estados Unidos y sus vecinos. De manera desconcertante, le añade incertidumbre al T-MEC, algo que se supone que los acuerdos comerciales buscan limitar.

A pesar de eso, la evaluación económica de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos elogió al T-MEC por reducir la incertidumbre. A esa reducción se le achacó la parte más grande de las ganancias económicas, que se estimaron en \$68.2 mil millones, o un incremento de 0.35% en PIB real para los Estados Unidos, al cabo de seis años.³² Las disposiciones sobre el comercio digital fueron particularmente importantes en este cálculo, ya que se espera que estas induzcan más inversión estadounidense.³³ Sin embargo, el capítulo de comercio digital, con algunas excepciones, era un reflejo del CPTPP, del cual Canadá y México son partes y del que Trump se retiró. El análisis de la USITC no tomó este hecho en cuenta e infló su cifra de primera línea para ganancias económicas.³⁴

Sin considerar una incertidumbre reducida en su metodología, el panorama para el T-MEC es menos favorable. El modelo alternativo de la USITC estima que el impacto neto del T-MEC en la economía es negativo, con un PIB de -0.12%, o la pérdida de unos US\$22.6 mil millones, en gran parte debido a nuevas disposiciones, como las severas RdO que reducirán el comercio en América del Norte. De igual manera, la evaluación económica de Canadá espera que las exportaciones vehiculares a los Estados Unidos decaigan en US\$1.5 mil millones en relación al TLCAN conforme las nuevas normas aumenten los costos de producción.³⁵ Las proyecciones de beneficios del T-MEC dependen mucho de modelar suposiciones, como la de comparar el T-MEC con no tener ningún tratado, o la reimposición de los aranceles de la Sección 232.³⁶ Así que aunque el gobierno del primer ministro Justin Trudeau ha sido muy entusiasta al elogiar los beneficios del “nuevo TLCAN”, si el T-MEC se retracta de los logros del TLCAN, es difícil ver cómo se justifiquen estos elogios.

De hecho, Dan Ciuriak, Ali Dadkhah y Jingliang Xiao realizaron una evaluación del impacto del T-MEC en las tres economías, y hallaron *impactos negativos en el PIB real a lo largo de los tres países del TLCAN*: -0.396% para Canadá, -0.791% para México, y -0.097% para los Estados Unidos.³⁷ En una actualización, Dan Ciuriak concluyó que “con base en lo que puede determinarse razonablemente, el nuevo tratado representa un retroceso importante a las tres décadas de sociedad en América del Norte que arrancaron con el Tratado de Libre Comercio de Canadá-Estados Unidos de 1989 (CUSFTA por sus siglas en inglés) y se desarrolló aún más con la adición de México en el TLCAN”.³⁸

En resumen, la interrupción de Trump a la integración norteamericana fue cualitativamente diferente a las que habían sucedido antes. En este caso, el gobierno de Trump intentó dismantelar la integración pasada, en vez de construir sobre ella o cambiar sus términos. En contraste con las capas institucionales que América del Norte vio anteriormente, el periodo 2016 a 2020 representó una interrupción real. El T-MEC no le agregó al TLCAN como lo habían intentado hacer iniciativas anteriores, como la Sociedad de Seguridad y Prosperidad³⁹ y los Consejos de Cooperación Regulatoria.⁴⁰ En vez de eso, debilitó quirúrgicamente algunos aspectos de la relación, al tiempo que reforzaba la asimetría, incluso insertando asimetrías en el tratado mismo. Trump no fue el primero en ponerle una traba a las ruedas de la profundización continental, pero puede que le haya causado la mayor cantidad de daño al intentar que esas ruedas dieran marcha atrás. Con su atención principalmente concentrada en otro lado, el gobierno de Biden aún no ha expresado cómo hará que América del Norte avance. La próxima sección presenta ideas sobre cómo los líderes de América del Norte pueden comenzar a revertir el daño y aumentar las oportunidades para la integración económica.

¿A dónde va la idea de América del Norte?

La renegociación del TLCAN reveló retos que la región siempre ha enfrentado y los amplificó con tuits de la Casa Blanca de Trump. La asimetría de poder de la región había existido desde hacía mucho, pero no se había ejercido tan indiscretamente en la relación comercial desde el TLCAN. Las amenazas de salirse del TLCAN, la imposición y amenaza de aranceles y otras tácticas de intimidación perjudicaron seriamente la relación estadounidense con Canadá y México. Aunque estos vecinos casi siempre han evitado el airear sus preocupaciones en público, la ambivalencia agudizada hacia los Estados Unidos sigue acumulándose bajo la superficie. No tenía que ser así.

El TLCAN no fue nunca el destino final de la integración económica de América del Norte. Su marco nunca fue suficiente para asegurar una región dinámica y competitiva que se sostuviera en el futuro. El TLCAN necesitaba una actualización urgentemente, pero lo que el T-MEC brindó fue más una interrupción que una actualización. Incluso el nombre del nuevo trato dice mucho de cómo Estados Unidos ve a su región, la etiqueta “América del Norte” se ha desechado y se ha eliminado “comercio libre”. Quizá esto signifique un punto de inflexión más amplio en la política comercial estadounidense, uno de aislamiento y de poner primero a Estados Unidos. El T-MEC fue un ejercicio de la visión del gobierno de Trump de una nueva “reciprocidad” en la que los intereses estadounidenses y los otros se doblegan a su voluntad. El deseo inicial de negociar el T-MEC como dos tratos bilaterales aún se refleja en un título que demarca tres estados separados. No sugiere ninguna visión, ninguna

identidad regional más grande.

Stephen Clarkson, el difunto politólogo canadiense, preguntaba, “¿Existe América del Norte?” Decía que América del Norte carecía de gobernanza y lo que uno observa no es más que “continentalismo desde abajo”.⁴¹ Muchos comparten el escepticismo de Clarkson y hay muchas razones para ello. Los partidarios del TLCAN prometieron más de lo que el trato podía cumplir: más empleos, menos migración. Había pocas explicaciones de otros beneficios generados por la competitividad regional.⁴² En cambio, las críticas resaltaron la pérdida y transferencia de trabajos. Pero el comercio no es una suma-cero y una pérdida de trabajo no significa que no pueda crearse otro empleo en otro lado. Un estudio de 2014 halló una pérdida neta de unos quince mil empleos por año debido a importaciones de México. Sin embargo, los autores también mostraron que el TLCAN produjo aproximadamente \$450,000 en ganancias por cada empleo perdido, en la forma de precios más bajos para los consumidores, acceso a una gama más amplia de bienes y servicios, y una mayor productividad.⁴³ Los beneficios del TLCAN a los consumidores a menudo se pasan por alto.

Aunque en su momento fue vanguardista, el TLCAN no pudo anticipar los cambios más generales de la economía global: estos requerían vínculos económicos más profundos y echar mano de las cadenas de suministro en otras regiones. Sin un plan de seguimiento, el auge inicial del TLCAN demostró ser insostenible. Esto se volvió rápidamente evidente después de que los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 provocaran cierres fronterizos y desataran impactos económicos inmediatos y duraderos. Luego del ataque, un embotellamiento de camiones hizo una fila de 32 kilómetros para entrar a Detroit; mientras tanto, Ford, Toyota y Chrysler o cerraron operaciones de sus plantas o cerraron varias líneas de ensamblaje.⁴⁴ El tumulto en la frontera ejemplificó qué tan poco había invertido América del Norte en gobernanza continental. La pandemia de COVID-19 expuso fallas similares en cooperación: en cierto punto, el presidente Trump intentó impedir que la empresa 3M enviara cubrebocas a Canadá.⁴⁵

Si bien las maniobras políticas han tenido un impacto real en América del Norte, el problema de siempre es una divergencia entre la falta de visión para América del Norte de nuestros líderes y la dependencia continua en la robustez del “continentalismo desde abajo”. Las sociedades y economías de América del Norte siguen cruzando fronteras e integrándose en incontables formas. La inmensa alteración a las vidas normalmente transnacionales de la gente que provocó la pandemia COVID-19 ilustra qué tan conectados estamos, incluyendo a los millones de personas que normalmente cruzarían la frontera para vivir, trabajar, hacer compras y ver a la familia.⁴⁶ (En lo personal, como ciudadana canadiense-estadunidense, escribí este capítulo en Vancouver, Canadá, mientras esperaba el regreso de los vuelos a Washington en medio de las restricciones de viaje.) No importa qué políticas

se aprueben en las tres capitales norteamericanas, el impacto se siente a lo largo del continente en las vidas diarias de la gente.

Entonces ¿qué visión podría una ofrecer para nuestro futuro continental? Cuando Robert Pastor escribió *La idea de América del Norte*, Estados Unidos estaba en otro punto de inflexión en su política comercial. El gobierno de Obama buscaba el TPP y también arrancaba pláticas con la Unión Europea. A América del Norte no le encantaba la agenda comercial. Pero Pastor vio una oportunidad. Al expandir los intereses económicos estadounidenses más allá del continente, visualizó un enfoque coherente en el que Canadá, México y los Estados Unidos estarían lado a lado en estos esfuerzos. No solo Estados Unidos se beneficiaría, sino que la región podría afianzar su lugar en el escenario global. A Pastor le preocupaba que el enfoque estadounidense al TPP pareciera “sumar a” Canadá y México, sin tratar por separado lo que les pasaría a las instituciones creadas por el TLCAN, como la Comisión para la Cooperación Ambiental. Tenía razón en preocuparse.

Aunque el CPTPP habría reemplazado o actualizado elementos del TLCAN si EE. UU. no se hubiera retirado, no habría aliviado muchos retos que América del Norte ha enfrentado en asuntos que están muy relacionados con el comercio. Por ejemplo, la movilidad laboral, siempre un tema políticamente cargado para los Estados Unidos y sus vecinos, se mantuvo lejos de las pláticas del TPP. Meredith Lilly le llamó al CPTPP “una oportunidad desaprovechada para promover la movilidad laboral global para el siglo XXI”, con su inclusión principalmente boicoteada por los Estados Unidos.⁴⁷ La cooperación regulatoria se rebajó en el CPTPP, con un mayor enfoque en mejorar los procesos regulatorios nacionales en vez de reducir las barreras normativas al comercio y fomentar la alineación.

Como tal, incluso reentrar al CPTPP (una opción muy poco probable) no resolvería los problemas dominantes de América del Norte. El principal reto de Biden es distanciarse del enfoque hacia el comercio del gobierno de Trump. Hasta ahora ha habido una importante continuidad en comercio, aunque hay un ámbito mayor para la cooperación con aliados. Biden, también, ha coqueteado con el nacionalismo económico y mostrado una propensión similar a tomar acciones ejecutivas sobre el comercio. Por ejemplo, el gobierno de Biden no ha buscado promover la autoridad del Congreso para negociar nuevos tratos comerciales. En vez de eso, se buscan acuerdos comerciales del ejecutivo, los cuales no requieren la aprobación congresal. La última iniciativa comercial de Biden, el Marco Económico del Indo-Pacífico ni siquiera incluye acceso al mercado y se parece muy poco o casi nada a un tratado comercial. Los aranceles al acero y aluminio también se han levantado, pero lentamente, las políticas de “*Buy America*” o comprar lo estadounidense se han incluido en los planes de gasto y subsidios de vehículos eléctricos, y la actitud hacia las vacunas y suministros médicos durante la pandemia fue claramente de “primero Estados Unidos”. Es difícil decir cuánto durará esta “resaca de

Estados Unidos primero”.⁴⁸ Por otro lado, hay algunas señales positivas, como la renovación de la NALS y que ahí se reconozca la necesidad de cooperación en salud, cadenas de suministro, clima y más.

Ciertamente, las recientes palabras y acciones de Biden sugieren una apertura a una visión más intrépida. En la Secretaría de Relaciones Exteriores en Ciudad de México en septiembre de 2013, Biden ofreció una visión continental audaz e incluyente. Hizo hincapié en los vínculos de la región económica al declarar: “No hay duda de que nuestra sociedad económica ha sido un éxito. Pero tampoco hay duda de que hay mucho, pero mucho más potencial. Y agregaría que tampoco hay duda de que a menos que tomemos la oportunidad, nos pasará de largo porque el mundo se mueve rápidamente”.⁴⁹ Un área de potencial que resumió fue construir capacidad para una “economía norteamericana fuerte e integrada” que pueda ayudar a mejorar los resultados económicos en todo el hemisferio occidental, “desde Canadá hasta la punta de Argentina”, dijo, “no hay razón para que en el siglo XXI el hemisferio no sea el motor económico más potente en el mundo”. Después de Trump, propuestas similares parecen un recuerdo lejano, pero hubo ecos a estos llamados al liderazgo cooperativo norteamericano en clima y migración.

La visión y lenguaje de Biden estaban muy lejos de la retórica de suma cero que ahora está en boga. Consideremos sus palabras: “Lo que beneficia a México y a la gente de México al final tiene un efecto reverberante en Estados Unidos”. Biden pidió poner atención al crecimiento y a la innovación en todo el continente, incluyendo más inversión en el Banco de Desarrollo de América del Norte, reglas comerciales modernas, invertir en universidades comunitarias y educación técnica, duplicar el número de estudiantes mexicanos en los Estados Unidos para 2020, y mejorar la infraestructura fronteriza. El duro contraste entre cómo se hablaba de comercio e integración económica durante el gobierno de Obama y hoy es revelador. Esta divergencia refleja qué tan profundamente fracturó las relaciones norteamericanas el gobierno de Trump y también hizo del comercio un arma, en lugar de un medio para lograr paz y prosperidad.

Esto no significa que una visión continental esté fuera de alcance. Pero la integración de América del Norte necesitará ir más allá de su recurrente falta de voluntad política e incapacidad de ver más allá de intereses parroquiales. América del Norte es más que automóviles, acero, petróleo, madera, lácteos y frutas y vegetales. Es una región que, como sugieren los indicadores macroeconómicos, se eleva y cae junta. Es una región con una historia y culturas compartidas que trascienden a quien sea que ocupe la Casa Blanca. El principal reto para una visión continental es no poder imaginar lo que sería posible. Pastor era, por mucho, el pensador más audaz en este sentido; en su ausencia pocos expresan visiones tan ambiciosas.

Como exalumna de Bob Pastor, tuve la buena fortuna de trabajar con él y aprender de él durante los últimos años de su vida. Me dejó una caja

de papeles, discursos, notas, planes de estudio, un compendio de años de pensamiento sobre la integración de América del Norte. En una reunión titulada “Reconsiderar la integración de América del Norte”, Pastor sostuvo que no podemos “repensar” la integración de América del Norte porque nunca pensamos en ella apropiadamente. Canadá discutía sobre libre comercio con Estados Unidos y Estados Unidos lo discutía con México, pero casi nadie ha pensado seriamente en la integración a nivel continental. Uno de los mayores problemas que identifiqué, destacado en los años de George W. Bush, fue la incapacidad de ver más allá de los problemas del momento. Pastor estaba constantemente frustrado ante la falta de visión de nuestros líderes; al mismo tiempo, se inspiraba en las conexiones cercanas entre la gente de nuestros tres países. Creía que sí existía una identidad norteamericana, algo sobre lo que él y Clarkson discutían enérgicamente.

Pastor trazó siete características de una identidad de América del Norte que siguen siendo relevantes en la actualidad. Primera, a los norteamericanos los define un deseo pragmático por mejorar la calidad de sus vidas. A menudo señalaba que, en las encuestas públicas, las opiniones sobre el comercio dependían de cómo se formulara la pregunta, pero que en general la gente de los tres países estaba a favor del comercio con los otros. Segunda, la investigación de Pastor halló que la gente en Canadá, México y los Estados Unidos apoya una cooperación más cercana e integración en áreas económicas, de seguridad y ambientales al tiempo que se mantengan las identidades nacionales y la pluralidad cultural. Veía la diversidad de América del Norte como una de sus fortalezas y creía que aceptar esa diversidad ayudaría a que Estados Unidos se volviera menos aislada.

Tercera, halló que el residuo de incertidumbre que siempre tuvieron México y Canadá, lo que yo llamo “ambivalencia”, se vuelve resentimiento o incluso ira cuando Estados Unidos los provoca. Esto explica las ramificaciones cuando el habitante de la Casa Blanca es particularmente insensible a la asimetría. De hecho, una serie de encuestas coordinadas por Pastor, Frank Graves y Miguel Basáñez en octubre de 2013, combinadas en la encuesta “Repensar América del Norte”, revelaron que gran parte de la creencia popular era errónea: a los públicos de los tres países les caen bien los de los otros dos, son más parecidos entre ellos de lo que a menudo creemos, y están más dispuestos a considerar nuevas formas de colaboración.⁵⁰ Sin embargo, los insultos de Estados Unidos, en particular hacia México, hacen aflorar sentimientos hostiles y rencorosos de los demás, lo cual enfría el prospecto de la colaboración.

Cuarta, él veía un respeto compartido por el mercado a largo de los tres países. Sostenía que esta era una fuerza poderosa de integración y que a menudo orientaba la acción gubernamental. No es ninguna sorpresa que la reciente vuelta hacia adentro en los Estados Unidos, y el aumento en apoyo a

la política industrial hayan interrumpido la integración. México también ha presenciado una importante recaída bajo el presidente Andrés Manuel López Obrador. No está claro si ambos países regresarán a modos más favorables al mercado. Quinta, Pastor era partidario de un aumento en la movilidad laboral, pero hacía notar que la inmigración era la principal preocupación para los Estados Unidos y Canadá, y para México, la emigración. Hoy, probablemente él le agregaría a eso la transmigración. Estas diferentes perspectivas siempre serían un reto entre los tres países.

Sexta, Pastor estaba muy consciente de la peculiaridad del regionalismo de América del Norte. Contrario a algunas caricaturas de su obra, Pastor era crítico de los enfoques que simplemente replicaban el proyecto europeo. A Canadá, México y los Estados Unidos no les interesaban las instituciones supranacionales, y estaba bien. En vez de eso, los norteamericanos necesitaban encontrar el compromiso correcto para crear instituciones que pudieran conservar alguna continuidad al tiempo que seguían adaptándose a los problemas del día. Por último, sugería que la identidad norteamericana era aventurera, abierta a nuevas formas políticas de colaboración, como se puede ver con iniciativas como la Región económica del Noroeste del Pacífico, pero que tanto Canadá como México siempre quisieron asegurarse de que Estados Unidos no se los tragara. Quizá es por esto que las iniciativas sub-regionales tenían atractivo.

Al reflexionar sobre esta caracterización de América del Norte, nos viene a la mente la descripción de Pastor de la relación EE. UU.-México, definida como de intensidad, complejidad y asimetría. De hecho, podría usarse para describir América del Norte como un todo. Muchos de los problemas que enfrentamos son “intermésticos” y difuminan las líneas entre la política nacional y extranjera, como observó James Eayrs en 1964 sobre Canadá y los Estados Unidos:

Existen fronteras naturales entre las naciones, pero la frontera entre Canadá y los Estados Unidos no es una de ellas. Las aves vuelan encima de ella, los peces nadan a través de ella, los cuerpos minerales yacen debajo de ella, arboledas enteras se extienden en ella y los ríos las atraviesan. Así como en el movimiento del comercio, igual en la disposición de recursos. El continente es una unidad económica. Su bisección es política, no geográfica.⁵¹

Con el T-MEC en vigor, puede parecer que el camino hacia un futuro mejor está muy lejos. Como se hizo notar antes, el T-MEC amplió la estructura dual-bilateral de las relaciones norteamericanas, con Estados Unidos al centro del modelo comercial hub-and-spoke, en particular. Es dudoso que bajo Biden Estados Unidos deshaga el legado del T-MEC. El

gobierno de Biden parece haber redoblado esfuerzos en “control fronterizo”, sobre todo en el tema laboral.⁵² Pero los mecanismos para la cooperación trilateral siguen ahí. El artículo 2001 del TLCAN, que se pasó casi por completo al T-MEC, permite la elaboración del tratado por parte de la Comisión del Libre Comercio, compuesta por representantes de alto nivel de los tres países, normalmente los secretarios de comercio.⁵³ Las partes pueden, en cualquier momento, convocar a la Comisión. Si Estados Unidos no reacciona a mejorar la relación comercial norteamericana por medio de juntas de la Comisión del Libre Comercio, Canadá y México también pueden presionar para tener cambios en 2026, cuando la cláusula sunset se empiece a usar. En ese momento, las tres partes tendrán la oportunidad de negociar modificaciones y enmiendas.

¿Qué cambios deben considerar Canadá, México y Estados Unidos? Aunque algunas modificaciones, como reducir las normas automotrices restrictivas, pueden hacerse en la etapa más temprana posible, quiero concentrarme en tres ideas que podrían ayudar a revitalizar la cooperación económica norteamericana y la integración continental.

Primero, debemos comprometernos a la liberalización del comercio y a invertir en la facilitación comercial. Canadá, México y Estados Unidos deben limitar las barreras normativas comerciales y resistirse a la tentación de implementar requisitos de compras locales, las cuales vieron un resurgimiento en medio de la pandemia. Las partes deben aprovecharse por completo del nuevo capítulo sobre buenas prácticas regulatorias e intentar una cooperación regulatoria trilateral cuando sea factible. Si bien la continuación del Consejo de Cooperación Regulatoria Estados Unidos–Canadá es un desarrollo positivo para asegurar la continuidad del trabajo, no debe convertirse en el único foro dentro de América del Norte donde sea posible la integración regulatoria profunda.

Además, facilitar el comercio a través de la inversión en la infraestructura fronteriza es una prioridad urgente. En 2005, el Banco para el Desarrollo de América del Norte encargó un informe al centro de estudios norteamericanos de la American University, que proponía la creación de un fondo de inversión norteamericano para apoyar proyectos de transportación e infraestructura, así como educación comunitaria rural en México.⁵⁴ Los autores vieron un fondo de ese tipo como una forma de ayudar a cerrar la brecha entre México y sus vecinos del norte. Al mismo tiempo, un fondo así podría mejorar la infraestructura fronteriza y facilitar la gran mayoría de comercio norteamericano que recorre los puertos terrestres de entrada.

Segundo, debemos repensar nuestras instituciones compartidas. Por ejemplo, la Comisión de Libre Comercio debería reunirse al menos una vez al año; debería incluir más participantes además de los secretarios de comercio de manera regular. Infinidad de preocupaciones impactan nuestras economías compartidas y la región se beneficiaría de un diálogo regular

y oportuno. Por ejemplo, durante la pandemia las restricciones fronterizas para viajes no esenciales hacia Canadá eran *ad hoc* y se extendían de manera mensual, sin una conversación pública sobre cómo se iba a abrir seguramente la frontera y retomar la actividad económica. La Comisión debería tomar la iniciativa al deliberar asuntos similares, invitando a la mesa a agencias pertinentes, para asegurar que las interrupciones a las vidas de los ciudadanos y al comercio estén limitadas.

Otra institución del TLCAN, sin cambios en el T-MEC, es la secretaría. Este organismo tiene una oficina en cada país y cada una de las partes la mantiene. Una sola secretaría permanente que rote entre las tres capitales y con ciudadanos de cada país ayudaría a conservar la memoria institucional y a fomentar la cooperación desde cero.

Tercero, debemos derribar las barreras para construir una comunidad norteamericana. Las vastas limitantes a la integración en América del Norte son, en su mayoría, autoimpuestas. América del Norte es una región, pero “la idea misma de ‘América del Norte’ no ha penetrado en nuestra consciencia”.⁵⁵ Puede que las comunidades fronterizas entiendan esta identidad compartida y los beneficios que el comercio les da a cada uno de nuestros países, pero grandes franjas de Estados Unidos, en particular, tienen poca interacción visible con Canadá y México. Los líderes de América del Norte deben considerar seriamente agregar una versión norteamericana del programa europeo Erasmus, el cual ha facilitado intercambios estudiantiles a lo largo de sus estados miembros. Permitir que estudiantes estadounidenses, canadienses y mexicanos aprendan lado a lado, construyan amistades y compartan ideas enriquecerá nuestras conversaciones intelectuales y servirá mucho para fomentar una atmósfera más cooperativa. Esto podría ayudar a disipar los muchos mitos que los norteamericanos tienen respecto a los otros dos. Ciertamente esos llamados para aumentar intercambios similares entre América tienen un peso político, y un enfoque de América del Norte tienen sentido. Los intercambios entre Canadá y México podrían ayudar a reducir la relación de la región que tradicionalmente es más distante.

De igual forma, los líderes de América del Norte deben hallar rutas para permitir una mayor movilidad laboral a lo largo del continente, facilitando la obtención de una visa. Algunos han sugerido la creación de un tratado laboral entre los Estados Unidos y Canadá que se modele a partir del tratado Schengen de la UE,⁵⁶ así como un tratado bilateral de trabajadores por separado entre los Estados Unidos y México para trabajadores no estacionales.⁵⁷ La movilidad laboral trabajaría de la mano con una integración económica más profunda, ayudaría a limitar los ingresos ilegales y potencialmente ayudaría a construir un mercado laboral regional dinámico.

Estas ideas, aunque audaces, sugieren lo que sería posible si nos permitiéramos poner de lado la política por un momento y en vez de eso pensar en cómo hacer que América del Norte sea más competitiva y vibrante.

Claro que la política nunca desaparece, pero los cambios en el liderazgo en el pasado han ofrecido oportunidades nuevas para repensar antiguas políticas. La incertidumbre que enfrentamos puede tratarse de manera más efectiva si colaboramos y compartimos ideas. No deberíamos desesperar si éstas reflejan visiones diferentes. Como señala Greg Anderson en *Freeing Trade in North America*, uno de los principales obstáculos a la integración es la existencia de visiones rivales sobre cómo debe ser la integración.⁵⁸ Una conversación más extensa sobre estas visiones de América del Norte sería útil y brindaría claridad al enfoque general de integración en el continente.⁵⁹ Ahora que los líderes de estos países se reúnen en la Cumbre de Líderes de América del Norte, le corresponde al gobierno de Biden tomar la batuta para reparar el daño que Trump le hizo a la relación de Estados Unidos con sus vecinos. Los Estados Unidos deben iniciar un diálogo sobre cómo preparar mejor a la región para crisis futuras. Parte de este diálogo debe incluir una estrategia para cuándo y cómo deberíamos colaborar de forma trilateral, con una declaración clara de nuestros intereses y metas compartidos. Pero Canadá y México tienen problemas propios que tendrán impacto en el compromiso futuro con los Estados Unidos. La desconfianza ha crecido como resultado de las tácticas de negociación y los cambios de política estadounidenses que metieron los esfuerzos diplomáticos en constante tumulto. México enfrenta su propio reto único, pues el presidente López Obrador amenaza con deshacer políticas que han ayudado a que la economía de México crezca, incluyendo intentos por mermar reformas energéticas e instituciones mexicanas.⁶⁰

El panorama de América del Norte es tan desafiante como siempre. Pero esto no significa que sea imposible navegarlo. Para reiniciar una relación cooperativa, Estados Unidos debe primero predicar con el ejemplo y evitar volverse hacia adentro y deshacerse de sus aliados hasta que de repente necesite su apoyo. Deben evitarse las políticas nacionalistas, incluyendo los llamados a traer la producción a sus orígenes o *reshoring*. La región ha crecido a través de expandir nuestras opciones, no de limitarlas y ya va siendo hora de que redescubramos esto. América del Norte existe. El comercio moldeó su identidad regional, pero la política interrumpió su crecimiento.

Notas finales

Inu Manak es miembro de Políticas Comerciales en el Consejo de Relaciones Exteriores y académica participante en la iniciativa de investigación Robert A. Pastor, un programa conjunto entre el centro de estudios latinoamericanos y latinos de la American University y la School of International Service. La autora quisiera dedicarle este capítulo a su difunto mentor, Robert A. Pastor.

1. Organización Mundial del Comercio, *World Statistical Review 2019*, World Trade Organization, 2019.
2. Simon Lester e Inu Manak, “Fixing NAFTA’s Institutional Deficit”, International Centre for Trade and Sustainable Development, marzo 7, 2018, <https://www.cato.org/publications/commentary/fixing-naftas-institutional-deficit>.
3. Greg Anderson y Christopher Sands, “Fragmegration, Federalism, and Canada-United States Relations”, en *Borders and Bridges: Canada’s Policy Relations in North America*, 41–58, Geoffrey Hale y Monica Gattinger, eds., Oxford University Press, 2010; Anthony DePalma, *Here: A Biography of the New American Continent*, The Perseus Group, 2001; Robert A. Pastor, *La idea de América del Norte: Una visión de un futuro como continente*, ITAM, Miguel Ángel Porrúa-Oxford University Press, 2011; y Jorge I. Domínguez y Rafael Fernández de Castro, *The United States and Mexico*, 2da ed., Routledge, 2009.
4. Stephanie R. Golob, “Beyond the Policy Frontier: Canadá, Mexico, and the Ideological Origins of NAFTA”, *World Politics* vol. 55, no. 3 (abril 2003): 375.
5. Para un resumen del TLCAN, véase, M. Angeles Villarreal e Ian F. Ferguson, “The North American Free Trade Agreement (NAFTA)”, Congressional Research Service, mayo 24, 2017.
6. Villarreal y Ferguson, “The North American Free Trade Agreement (NAFTA)”, 11.
7. Kenneth F. Scheve y Matthew J. Slaughter, *Globalization and the Perceptions of American Workers*, Institute for International Economics, y Columbia University Press, 2001, 30. “Americans Generally Positive about NAFTA, but Most Republicans Say it Benefits Mexico More than U.S.”, Pew Research Center, noviembre 13, 2017, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/11/13/americans-generally-positive-about-nafta-but-most-republicans-say-it-benefits-mexico-more-than-u-s/>.
8. Bruce Stokes, “Views of NAFTA Less Positive—and More Partisan—in U.S. than in Canada and Mexico”, Pew Research Center, mayo 9, 2017.
9. Pastor, *La idea de América del Norte*.
10. John Geddes, “How NAFTA was Saved: The Bitter Fight and the Final Breakthrough”, *Maclean’s*, octubre 1, 2018.
11. Alan Rappoport, “Trump Trade Negotiator Warns That Canada Is Running Out of Time”, *New York Times*, septiembre 25, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/09/25/us/politics/trade-canada-lighthizer.html>
12. “USTR Statement on Trade Negotiations with Mexico and Canada”, Office of the United States Trade Representative, agosto 31, 2018, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/august/ustr-statement-trade-negotiations>.
13. James McCarten, “How Trump’s Negative Comments about Chrystia Freeland Factored into the New Trade Deal”, *Global News Canada*, octubre 2, 2018, <https://globalnews.ca/news/4508358/trump-chrytia-freeland-trade-deal-usmca/>; Bob Bryan, “Trump Reportedly Told Donors Canadá’s Chief NAFTA Negotiator ‘Hates America’ Days before Sealing the New Trade Deal”, *Business Insider*, octubre 3, 2018, <https://www.businessinsider.com/us-canada-nafta-trade-deal-trump-said-chrystia-freeland-hates-america-2018-10>.
14. Simon Lester, Inu Manak y Kyoungwha Kim, “Trump’s First Trade Deal: The Slightly Revised Korea–U.S. Free Trade Agreement”, *Cato Institute Free Trade Bulletin* no. 73, junio 13, 2019, <https://www.cato.org/publications/free-trade-bulletin/trumps-first-trade-deal-slightly-revised-korea-us-free-trade>.
15. Simon Lester e Inu Manak, “The Rise of Populist Nationalism and the Renegotiation of NAFTA”, *Journal of International Economic Law*, vol. 21, no. 1 (marzo de 2018): 151–169, <https://doi.org/10.1093/jiel/jgy005>.

16. Scott Lincicome e Inu Manak, “Protectionism or National Security? The Use and Abuse of Section 232”, Cato Institute Policy Analysis no. 912, marzo 9, 2021, <https://www.cato.org/policy-analysis/protectionism-or-national-security-use-abuse-section-232>.
17. Joyce Lee, “Hyundai Union Calls Revised Trade Deal with U.S. ‘Humiliating’”, *Automotive News*, marzo 27, 2018, <http://www.autonews.com/article/20180327/OEM01/180329695/hyundai-union-calls-revised-trade-deal-with-u-s-humiliating>.
18. “Lighthizer: US strikes 3-part trade agreement with South Korea”, marzo 28, 2018, CNBC, video at 9:14, <https://www.cnbc.com/video/2018/03/28/lighthizer-us-strikes-3-part-trade-agreement-with-south-korea.html>.
19. Anupam Chander, “The Coming North American Digital Trade Zone”, Net Politics (blog), Consejo de Relaciones Exteriores, octubre 9, 2018.
20. Tratado comercial entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), artículo 28.2.2, julio 1, 2020.
21. “In His Own Words: Lighthizer Lets Loose on Business, Hill Opposition to ISDS, Sunset Clause”, *Inside U.S. Trade*, octubre 19, 2017, <https://insidetrade.com/trade/his-own-words-lighthizer-lets-loose-business-hill-opposition-isds-sunset-clause>.
22. Departamento del Trabajo, Norma, “High-Wage Components of the Labor Value Content Requirements Under the United States-Mexico-Canada Agreement Implementation Act”, *Federal Register*, vol. 85, no. 127 (julio 1, 2020): 39782–39817, <https://www.federalregister.gov/documents/2020/07/01/2020-14014/high-wage-components-of-the-labor-value-content-requirements-under-the-united-states-mexico-canada>.
23. Jeffrey J. Schott, “For Mexico, Canada, and the United States, a Step Backwards on Trade and Investment”, *Trade and Investment Policy Watch* (blog), Peterson Institute for International Economics, octubre 2, 2018.
24. Para un resumen de los cambios en materia laboral del T-MEC, véase, Kathleen Clausen, “A First Look at the New Labor Provisions in the USMCA Protocol of Amendment”, *International Economic Law and Policy* (blog), diciembre 12, 2019, <https://ielp.worldtradelaw.net/2019/12/a-first-look-at-the-new-labor-provisions-in-the-usmca-protocol.html>.
25. Office of the United States Trade Representative, “In the Matter of Guatemala—Issues Relating to the Obligations Under Article 16.2.1(a) of the CAFTA-DR”.
26. Kathleen Clausen, “Reimagining Trade-Plus Compliance: The Labor Story”, octubre 9, 2019, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3258639.
27. Protocolo de Enmienda al Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá.
28. Maria Curi, “Labor officials: U.S. closely watching Mexican USMCA commitments”, *Inside U.S. Trade*, diciembre 28, 2020, <https://insidetrade.com/daily-news/labor-officials-us-closely-watching-mexican-usmca-commitments>.
29. Inu Manak, “Hearing on Implementation and Enforcement of the United States-Mexico-Canada Agreement: One Year After Entry into Force”, testimonio ante el Congreso, julio 27, 2021.
30. Simon Lester, “The USMCA Sunset Clause as a ‘Check on Bad Behavior’”, *International Economic Law and Policy* (blog), mayo 23, 2019.
31. Simon Lester e Inu Manak, “New NAFTA’s Sunset Clause Is a Ticking Time Bomb”, *The Hill*, noviembre 7, 2018.
32. Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos, *U.S.-Mexico-Canada Trade Agreement: Likely Impact on the U.S. Economy and on Specific Industry Sectors*, Publicación Número: 4889 (Washington, DC: U.S. International Trade Commission, abril 2019), <https://www.usitc.gov/publications/332/pub4889.pdf>.

33. Jeffrey J. Schott, “Five Flaws in the USMCA and How to Fix Them”, *Trade and Investment Policy Watch* (blog), Peterson Institute for International Economics, agosto 6, 2019, <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/five-flaws-usmca-and-how-fix-them>.

34. *Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos, U.S.-Mexico-Canada Trade Agreement: Likely Impact on the U.S. Economy and on Specific Industry Sectors*, Publicación Número: 4889 (Washington, DC: U.S. International Trade Commission, abril 2019), p.58 [énfasis añadido].

35. Global Affairs Canada, *The Canada-United States-Mexico Agreement: Economic Impact Assessment* (Febrero 26, 2020), <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/assets/pdfs/agreements-accords/cusma-aceum/CUSMA-impact-repercussion-en.pdf>.

36. Joel P. Trachtman, “Power to Terminate U.S. Trade Agreements: The Presidential Dormant Commerce Clause versus an Historical Gloss Half Empty”, *International Lawyer* 51 (2017–2018): 445; Jennifer Hillman, Trade Talks Episode 24: The Trump Administration Views Trade as National Security Threat, hosted by Chad P. Bown and Soumaya Keynes, Peterson Institute for International Economics (febrero 21, 2018) <https://www.piie.com/experts/peterson-perspectives/trade-talks-episode-24-trump-administration-views-trade-national>.

37. Dan Ciuriak, Ali Dadkhah y Jingliang Xiao, “Quantifying CUSMA: The Economic Consequences of the New North American Trade Regime”, Working Paper, C.D. Howe Institute, febrero 21, 2020, https://www.cdhowe.org/sites/default/files/attachments/research_papers/mixed/WorkingPaper_Ciuriak-Dadkhah-Xiao_2020_0.pdf.

38. Dan Ciuriak, “The Trade and Economic Impact of the USMCA: Making Sense of the Alternative Estimates”, Working Paper, C.D. Howe Institute, junio 30, 2020. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3546292

39. Greg Anderson and Christopher Sands, *Negotiating North America: The Security and Prosperity Partnership*, Hudson Institute, informe oficial (otoño de 2007), 17.

40. Véase, International Trade Administration, “U.S.–Canada Regulatory Cooperation Council”, <https://www.trade.gov/nacp/rcc.asp>; and International Trade Administration, “U.S.–Mexico High-Level Regulatory Cooperation Council,” <https://www.trade.gov/hlrcc/>.

41. Stephen Clarkson, *Does North America Exist? Governing the Continent after NAFTA and 9/11*, Woodrow Wilson Center Press con University of Toronto Press, 2008.

42. Gary Clyde Hufbauer y Jeffrey J. Schott “NAFTA Revisited”, Peterson Institute for International Economics, octubre 1, 2007, <https://piie.com/commentary/speeches-papers/nafta-revisited>.

43. Gary Clyde Hufbauer y Cathleen Cimino-Isaacs, “NAFTA Rejoinder: The US Effects Are Clearly Positive for Most Workers (Part II)”, *Trade and Investment Policy Watch* (blog), Peterson Institute for International Economics, julio 30, 2014, <https://www.piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/nafta-rejoinder-us-effects-are-clearly-positive-most-workers>

44. Pastor, *La idea de América del Norte*, 115.

45. James McCarten, “3M says Trump officials have told it to stop sending face masks to Canadá. Trudeau responds”, *The National Post*, Abril 3, 2020, <https://nationalpost.com/news/world/3m-says-trump-officials-have-told-it-to-stop-sending-face-masks-to-canada>.

46. Edward Alden, “It’s time for Trudeau to reopen the border”, *The Globe and Mail*, abril 5, 2021, <https://www.theglobeandmail.com/opinion/article-its-time-for-trudeau-to-reopen-the-border/>.

47. Meredith B. Lilly, “Advancing Labour Mobility in Trade Agreements: The Lost

Opportunity in the Trans-Pacific Partnership”, *Journal of International Trade Law and Policy* 18, no. 2 (2019): 58–73, <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JITLP-06-2018-0025/full/html>.

48. Zack Beauchamp, “Biden’s America First Hangover”, *Vox*, mayo 1, 2021, <https://www.vox.com/policy-and-politics/22408089/biden-trump-america-first-policy-inmigración-vaccines>.

49. Comentarios del vicepresidente Joe Biden en el Diálogo Económico de Alto Nivel EE. UU.-Mexico, Secretaría de Relaciones Exteriores, Ciudad de México, México, La Casa Blanca, Oficina del vicepresidente, septiembre 20, 2013, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/09/20/remarks-vice-president-joe-biden-us-mexico-high-level-economic-dialogue>

50. “The NAFTA Promise and the North American Reality: The Gap and How to Narrow It”, American University, octubre 31-noviembre 1, 2013.

51. James Eayrs, “Sharing a Continent: The Hard Issues”, en John Sloan Dickey, ed., *The United States and Canada*, 81, Prentice-Hall, 1964.

52. “Hearing to Consider the Nomination of Katherine C. Tai, of the District of Columbia, to Be United States Trade Representative, with the Rank of Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary”, febrero 25, 2021, United States Senate Committee on Finance, video, 4:12:14, <https://www.finance.senate.gov/hearings/hearing-to-consider-the-nomination-of-katherine-c-tai-of-the-district-of-columbia-to-be-united-states-trade-representative-with-the-rank-of-ambassador-extraordinary-and-plenipotentiary>.

53. El artículo 30.2(b) del T-MEC establece que una de las funciones de la Comisión del Libre comercio es “considerar propuestas para enmendar o modificar este Tratado”.

54. Robert A. Pastor, Sherman Robinson, Samuel Morley y Carolina Diaz Bonilla, “The Paramount Challenge for North America: Closing the Development Gap”, NAD Bank and the Center for North American Studies, American University, marzo 14, 2005.

55. Pastor, *La idea de América del Norte*, 3.

56. Michelangelo Landgrave, “Chapter 4: Constructing a U.S.–Canadian Bilateral Labor Agreement”, in *12 New Immigration Ideas for the 21st Century*, Cato Institute White Paper, mayo 13, 2020, <https://www.cato.org/publications/publications/chapter-4-constructing-us-canadian-bilateral-labor-agreement>.

57. Michael Clemens, “Chapter 3: Shared Border, Shared Future: A U.S.–Mexican Bilateral Worker Agreement”, en *12 New Immigration Ideas for the 21st Century*, informe oficial del Cato Institute, mayo 13, 2020, <https://www.cato.org/publications/publications/chapter-3-shared-border-shared-future-us-mexican-bilateral-worker>.

58. Greg Anderson, *Freeing Trade in North America* (Kingston and Montreal: McGill–Queen’s University Press, 2020).

59. Inu Manak, *Freeing Trade in North America*, *American Review of Canadian Studies*, vol. 50, no. 4 (2020): 583–586, <https://doi.org/10.1080/02722011.2020.1843758>.

60. Inu Manak y Alfredo Carrillo Obregon, “Mexico’s Electricity Bill Rolls Back Energy Reforms and Threatens Relations with Trading Partners”, *Cato at Liberty* (blog), abril 1, 2020, <https://www.cato.org/blog/mexicos-electricity-bill-rolls-back-energy-reforms-threatens-relations-trading-partners>

3

Gestión y control fronterizos en América del Norte

Chappell Lawson, Jorge Tello y Jennifer Fox

Las fronteras nacionales son el lugar donde se presentan algunos de los problemas más desafiantes en América del Norte. Los controles fronterizos laxos y la incompetencia administrativa en las agencias fronterizas pueden ocasionar problemas en sí mismos, pero los problemas más visibles en la frontera a menudo tienen otras causas. Por ejemplo, las políticas de inmigración disfuncionales crean un imán de mercado laboral para la fuerza de trabajo indocumentada, lo que a su vez lleva a cruces ilegales en la frontera, y los regímenes de control de drogas pésimamente ideados contribuyen al contrabando, el cual se espera que las agencias de la frontera prohíban. Así pues, la gestión fronteriza a veces implica compensar los errores de política de otros lados. Este capítulo habla de los acuerdos de seguridad fronteriza entre los tres signatarios del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá, o T-MEC (conocido en Canadá como CUSMX y en Estados Unidos como USMCA). Comienza por revisar el valor de la cooperación al gestionar fronteras compartidas y el patrullaje de límites externos comunes. Si Canadá, México y Estados Unidos pueden mantener “cosas malas” (es decir, el contrabando) y “gente mala” (es decir, terroristas) fuera de la región y asegurar que la inmigración dentro de la región se dé a través de canales legales, más fácil y barata será la movilización de los viajeros y envíos legítimos a través de América del Norte. Como resultado de esto, los tres países de América del Norte comparten un interés en conservar el progreso que han hecho en materia de seguridad y gestión fronterizas.

En muchos casos, hacerlo implica evitar que controversias nacionales alteren las relaciones bilaterales mutuamente benéficas, como la cooperación en los puertos de entrada o compartir información sobre viajeros o

cargamentos de riesgo. Los tres países también se beneficiarían de más mejoras en la gestión fronteriza. Las oportunidades específicas caen en dos rúbricas: (a) operaciones más eficientes y efectivas en las fronteras y (b) resolución de problemas de políticas lejos de la frontera física para poder prevenir problemas en la frontera misma.

La importancia de la seguridad fronteriza

Las fronteras seguras son un bien público y una gestión sólida de las fronteras compartidas es mutuamente benéfica para los tres países de América del Norte. Después de todo, los puertos de entrada no pueden operar a menos que ambos lados lo deseen y la seguridad en los puertos de entrada se frustra fácilmente sin cooperación a lo largo de la frontera entre los puertos de entrada. Cuando se trata de “seguridad” en un sentido geoestratégico, un tema que se trata en otros capítulos de este volumen, la relación Canadá-EE. UU. es muy distinta a la relación México-EE. UU.; puede que las lecciones de una díada no se apliquen a la otra. Pero cuando se trata de asegurar el comercio y viajes legítimos en los puertos de entrada dentro de América del Norte, las metas de los tres países son congruentes, y las políticas convenientes de gestión fronteriza les incumben a ambas fronteras terrestres.

El desarrollo de mecanismos establecidos e institucionalizados para la cooperación fronteriza entre los tres socios de América del Norte puede ayudar a evitar las interrupciones comerciales en caso de un evento adverso. Por ejemplo, los enfoques colaborativos que se han desarrollado desde los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 significan que incidentes similares no requerirían que un país sellara sus fronteras terrestres con otros miembros del T-MEC, como sí lo hizo Estados Unidos después del 11/9. Así como los acuerdos efectivos de seguridad fronteriza permiten una integración económica más profunda, también los colapsos (o colapsos percibidos) en seguridad fronteriza pueden causar problemas mucho mayores en la relación trinacional.¹

Por ahora, el terrorismo es un problema antiguo, pero los desafíos relacionados con la seguridad fronteriza surgen continuamente: aumentos en migración indocumentada, amenazas a la infraestructura esencial del cruce de fronteras, manejo de incidentes peligrosos en los puertos de entrada, adaptación continua de organizaciones criminales transnacionales y, como se experimentó recientemente, las respuestas inadecuadamente coordinadas para reabrir el comercio y los viajes en el cruce de fronteras en el contexto de una enfermedad contagiosa. Cualquiera de estos asuntos podría tensar las relaciones bilaterales en América del Norte si el marco institucional de control fronterizo colaborativo no está firmemente establecido.

Por último, es importante hacer hincapié en que un compromiso compartido para administrar las fronteras externas al continente también trae beneficios. Como hizo notar un informe destacado:

Cualquier debilidad en controlar el acceso a América del Norte desde el extranjero reduce la seguridad del continente como un todo y exacerba la presión para intensificar los controles al movimiento y tráfico internacionales, lo cual aumenta los costos transaccionales asociados con el comercio y el viaje dentro de América del Norte.²

Por tanto, la colaboración para prevenir gente o envíos indeseables hacia cualquier país de América del Norte sigue siendo del interés nacional de los tres países. Una colaboración de este tipo difícilmente necesita tomar la forma de una unión de aduanas o una zona tipo Schengen, como han sugerido en el pasado algunos partidarios de la “idea de América del Norte”,³ una aproximación que haría surgir muchos otros retos y objeciones; pero sí requiere de un esfuerzo compartido para impedir la entrada a la región de gente o cosas que otros países consideran indeseables.

En algunas áreas de políticas, se ha tratado efectivamente la creación de un perímetro de seguridad externa de ese tipo. Por ejemplo, los viajeros que entren por aire a Canadá y México desde fuera de la región están aprobados en formas que satisfacen los intereses de contraterrorismo de los EE. UU.⁴ Sin esta garantía, los legisladores estadounidenses sin duda insistirían en una seguridad fronteriza más estricta dentro del continente. Sin embargo, en otras esferas, los tres países no han desarrollado una solución factible. Un ejemplo destacado tiene que ver con la inmigración indocumentada de Centroamérica a través de la frontera sur de México y hacia los Estados Unidos como destino final, la cual está impulsada tanto por políticas de asilo estadounidenses opuestas como por una falta de capacidad de seguridad mexicana en su frontera sur. Aunque ha habido bastante cooperación entre México y Estados Unidos sobre este problema, así como inversión en la infraestructura de seguridad de la frontera sur de México, el hecho de México aún sea un importante país de tránsito sigue creando problemas en la frontera EE. UU.-México.

Conservar los avances a la fecha

En las últimas dos décadas, los tres países de América del Norte han hecho un avance notable en seguridad fronteriza. Un programa de transportista aprobado, la Sociedad de Aduanas-Comercio contra el Terrorismo, o C-TPAT por sus siglas en inglés, se creó y luego se extendió para englobar a

la mayoría de cargamentos a lo largo de las fronteras terrestres.⁵ Se crearon programas de viajeros confiables como SENTRI, NEXUS y Global Entry, y FAST y otros se mejoraron (en el caso de SENTRI, un programa pre-11/9), simplificando los procedimientos de seguridad de cruce fronterizo para viajeros comerciales y personales preseleccionados.⁶ Pero sobre todo, los tres países han aceptado la noción del control fronterizo colaborativo, también conocido como “Fronteras del Siglo XXI”.⁷ En este enfoque, los países se valen de las autoridades fronterizas para asegurar los flujos de bienes y personas a través de sus territorios, en lugar de defender una línea legal específica.⁸ La realidad de flujos en América del Norte es que las “cosas malas” que salen de un país inevitablemente regresarán a este de alguna manera. Cada país puede aprender más sobre cargamentos y vehículos “seguros” de sus vecinos, asegurando de esta forma que no tengan que gastar recursos policiales en cosas que no son problemáticas. Por esta razón, los países de América del Norte deben preocuparse tanto por lo que sale de su país como por lo que entra, una importante desviación paradigmática del pensamiento convencional acerca de las fronteras en el siglo XX.

Este cambio conceptual ha llevado a un reconocimiento formal del flujo de contrabando simbiótico y bidireccional a lo largo de la frontera EE. UU.-México, en la que las armas y el efectivo en grandes cantidades fluyen hacia el sur mientras que las drogas fluyen hacia el norte y las organizaciones de traficantes dependen de ambos tipos de flujos para operar. Las manifestaciones tangibles de control fronterizo colaborativo incluyen patrullas espejo en ciertas áreas entre los puertos de entrada diseñadas para enfocarse en organizaciones criminales que operan a lo largo de la frontera EE. UU.-México, patrullas conjuntas (como el programa marítimo Shiprider en la región de los grandes lagos), compartir aún más información (de datos en lectores de matrículas a información más sofisticada sobre organizaciones criminales), investigaciones conjuntas, procesamiento de ingreso único (en el que salir de un país se cuente automáticamente como ingreso al otro país, o viceversa), y planeación conjunta para puertos de entrada.

Por supuesto que hay diferencias reales entre los tres países en ciertos asuntos de control fronterizo. El ejemplo más destacado es la inmigración indocumentada de México a los Estados Unidos: tales flujos ilegales son tremendamente importantes para los Estados Unidos, pero de menos interés directo para México. Sin embargo, el reconocimiento de interdependencias económicas significa que flujos de esos son de interés considerable indirecto para México, porque ponen en riesgo complicar la frontera y de esa forma aumentar los costos transaccionales para el comercio y viajes legítimos.

Un problema igualmente serio es el hecho de que la política nacional a veces interrumpe la colaboración en control fronterizo y otros temas de seguridad. Durante la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 2017-8, por ejemplo, el progreso en la

cooperación fronteriza entre los Estados Unidos y México se subordinó a la negociación de asuntos económicos y se estancó. Este resultado fue comprensible, pero lamentable. Una de las formas en las que los países de América del Norte han hecho avances en los últimos 20 años es a través del fomento a la cooperación a nivel operativo en la frontera y al aislar tales esfuerzos de la política a nivel nacional. Aunque no siempre es posible mantener las conversaciones sobre seguridad fronteriza apartadas de temas más grandes como el comercio y la inmigración, es vital para todas las partes desconectar las políticas de seguridad fronteriza de otros asuntos cuando sea posible y considerarlas por sus propios méritos. En particular, los países de América del Norte deben esforzarse por evitar que la política nacional interfiera con las relaciones de trabajo cotidianas en la frontera, las cuales son esenciales para asegurar el flujo tranquilo de comercio y viajes legítimos. Los comités de seguridad portuaria (en la frontera EE. UU.-México) y un acuerdo análogo (comités portuarios) en la frontera EE. UU.-Canadá son dos ejemplos clave. Así pues, los países de América del Norte deben intentar resolver problemas fronterizos, incluyendo cuerpos policiales locales y operaciones en los puertos de entrada, en la frontera cuando sea posible, en vez de permitir que se vuelvan pelotas políticas. Por ejemplo, el descubrimiento de un túnel usado por contrabandistas entre los estados de Sonora y Arizona debe considerarse como una parte natural de las operaciones policiales cotidianas, en vez de una ocasión para cuestionar los esfuerzos binacionales por solucionar el crimen transnacional. El tiroteo a un mexicano que le lanzó piedras a un agente de la patrulla fronteriza debe volverse una ocasión para conversaciones sobre el proceso por el que los agentes policiales de un lado de la frontera pueden obtener ayuda de sus contrapartes del otro lado durante un incidente y sobre el valor de patrullas espejo en las áreas entre los puertos de entrada, en lugar de causar diligencias oficiales por parte de la Secretaría de relaciones Exteriores.

Una forma común de reducir la politización de incidentes consiste en establecer mecanismos para atenderlos. Por ejemplo, la gobernanza de vías marítimas transnacionales por parte de organizaciones como la Boundary and Water Commission en el suroeste y la Great Lakes Commission para los grandes lagos y el río Saint Lawrence tienden a despolitizar los incidentes y a concentrar la conversación en cómo lograr operativamente lo que ambas partes desean lograr. Para asuntos de control fronterizo, este enfoque debe adoptarse ahí donde sea posible.

Mejorar el control fronterizo

Aunque retóricamente los tres países han aceptado la gestión fronteriza colaborativa en los niveles más altos de gobierno, la agenda sigue

estando incompleta. En algunos casos, todavía existe el peligro de tener pensamientos anticuados; por ejemplo, el miedo a que la coordinación de estándares para productos ponga en riesgo la “soberanía” (ej., en Canadá), la percepción errónea de que las inversiones en la capacidad de seguridad fronteriza de los países socios son un “regalo” y no la manera más eficiente de mejorar la seguridad de todos (como con la asistencia de EE. UU. a México), o la sensación de que las operaciones de seguridad constituyen esfuerzos para complacer a otra parte (como con la asistencia mexicana en prohibir la migración ilegal hacia los Estados Unidos). Tales pensamientos pueden evitar “ganancias para todos”, muy fáciles, en la región como un todo. La reafirmación continua del valor del control fronterizo colaborativo es pues esencial para conservar y sostener el progreso.

En otros casos, las oportunidades tienen que ver con la implementación. Para facilitar y optimizar el comercio transfronterizo, los tres países deben basarse en sus programas de expedidores confiables. Estos programas, acuerdos voluntarios en los que los expedidores aceptan hacer confiables sus cadenas de suministro (instalaciones, transportes, etc.) a cambio de procesamiento expedito y prioridad en la continuación de negocio, han crecido y mejorado con los años, pero se deben aumentar en varias formas. Los programas de verificación e inspección para comerciantes aprobados como el Customs-Trade Partnership Against Terrorism (C-TPAT) deben realizarse conjuntamente (como ya está sucediendo en Canadá), y el programa Canada’s Partners in Protection (PIP) y el C-TPAT necesitan estar realmente sincronizados; en otras palabras, una empresa que pertenezca al PIP debe reconocerse automáticamente como aprobada por el C-TPAT en los Estados Unidos y viceversa.⁹ La membresía a los programas de Operador Económico Autorizado también debería reconocerse mutuamente en los tres países. Para los auto transportistas comerciales, los tres gobiernos deben considerar introducir identificación de radiofrecuencia obligatoria (RFID) equipada en tarjetas de cruce fronterizo. Las señales RFID les permitirían a las autoridades aduanales vincular la información del chofer, camión, tráiler y cargamento, proporcionando una notificación más avanzada de ingresos, una mejoría esencial para las operaciones de fronteras terrestres.¹⁰ De manera similar, los tres países deben ejecutar algoritmos de identificación desarrollados conjuntamente sobre datos de cargamentos, para poder detectar envíos o transportes ilegales o potencialmente peligrosos.

Junto con los viajes comerciales, los viajes no comerciales deben recibir igual escrutinio, particularmente en lo que concierne a asuntos de terrorismo. Para este fin, se deben expandir los programas de viajero confiable. Los tres países también deben investigar el potencial de los programas de identidad digital de “viajero conocido” que les permiten a los individuos compartir información con las autoridades una sola vez conforme pasan por los puertos de entrada, de ese modo permitiéndole al personal policial

concentrarse en individuos de mayor riesgo. Tales programas alcanzarían a un segmento de gente (incluyendo visitantes de fuera de América del Norte) que no pueden acceder a programas de viajero confiable o que simplemente no desean entregar su información de identificación personal al gobierno de manera permanente. La inspección primaria en los puertos de entrada debe eliminarse, al menos para los ciudadanos de los otros países de América del Norte. Se debería canalizar a los viajeros a filtros secundarios con base en una combinación de identificación y criterio de los oficiales del lugar, así como a un número razonable de revisiones aleatorias diseñadas para mantener una disuasión estándar contra el contrabando. Los países de América del Norte también deberían seguir su colaboración de inteligencia en contraterrorismo, incluyendo a solicitantes de asilo o refugiados en Canadá y filtros conjuntos de viajeros por aire que llegan al continente desde el extranjero. Donde sea adecuado, los oficiales del tercer país podrían participar en tales operaciones conjuntas como observadores para poder recabar información para operaciones análogas en su país de origen. Además, los tres países deben colaborar de manera más extensa para prevenir el movimiento de miembros conocidos o sospechosos de organizaciones criminales transnacionales hacia y a través de la región, incluyendo el desarrollo de “listas de vigilancia” análogas a las que se usan para filtrar a terroristas conocidos o sospechosos.

Claro que el control fronterizo colaborativo se extiende a la planeación y construcción de puertos de entrada, así como a su operación regular. Todos los nuevos puntos de cruce autorizados en América del Norte se deberían construir como un solo puerto de entrada binacional que abarque la frontera, con personal de ambos lados de la frontera. Si por cualquier razón es imposible tener personal de los dos lados, todos los procesos deberían ser de una sola salida/ingreso, para que la entrada a un país se cuente automáticamente como salida del otro. Las comunicaciones deben ser interoperables, para que el personal de seguridad en y entre los puertos de entrada pueda comunicarse de forma segura con sus contrapartes al otro lado de la frontera. A los representantes del país se les deberá informar con tiempo sobre la adquisición de equipo que pudiera afectar la interoperabilidad de las comunicaciones.

Además, patrullas conjuntas o totalmente paralelas deben operar en las áreas entre los puertos de entrada. En la frontera terrestre suroeste entre los puertos de entrada, México debe desarrollar unidades aprobadas que puedan ser un reflejo de las operaciones de la patrulla fronteriza estadounidense en los principales corredores de contrabando. En algunos casos, representantes del tercer país podrían participar como observadores en operaciones espejo realizadas por los otros dos países para fines de capacitación. Tal cooperación no requeriría estructuras de gobernanza novedosas, ni tampoco implicaría la creación de ningún tipo de fuerza fronteriza binacional o trinacional.

De igual manera, investigaciones importantes de contrabando y tráfico transfronterizo deben realizarse conjuntamente y las operaciones deben estar coordinadas para lograr la máxima disrupción de las organizaciones criminales. Los tres países también deberían considerar apoyar conjuntamente la “disrupción” como una teoría en contra de ciertos tipos de crimen transnacional (en vez del modelo policial convencional de investigar, arrestar, imputar, procesar y encarcelar), donde se ha demostrado que los enfoques tradicionales tienen un efecto disuasivo débil.¹¹ En algunos casos, como en investigaciones de tráfico de personas, grupos especiales binacionales podrían incluir a un representante del tercer país (probablemente como observador) como una forma de compartir mejores prácticas y capacitar al personal policial.

La planeación para desastres naturales importantes que cubran la frontera, así como para crisis de salud pública que impliquen comunidades fronterizas debe hacerse de manera conjunta. Cuando la planeación sea “dual-binacional”, representantes del tercer país podrían asistir a las sesiones de planeación como observadores. De igual manera, los tres países deberían desarrollar un plan para proteger la infraestructura esencial transnacional en América del Norte, como tuberías, de todos los peligros, de ciberataques a eventos climáticos extremos.¹² De nuevo, la planeación binacional podría incorporar una observación oficial de representantes del tercer país socio.

En algunos casos, lograr estos objetivos requerirá construir capacidades en México; al grado que las inversiones en México ofrezcan una mayor tasa de rentabilidad de seguridad que inversiones dentro de Estados Unidos (o Canadá), los países socios deben estar preparados para brindar asistencia. Los esfuerzos para hacer segura la frontera del sur de México y el financiamiento para patrullas aprobadas a lo largo de su frontera norte son dos claros ejemplos de victorias para todos. Respecto a la frontera sur de México, el financiamiento debe dirigirse al gobierno mexicano para infraestructura física y alrededor de los puertos de entrada, así como al gobierno guatemalteco para pagar un sistema de ingreso/salida asistido por computadora y la profesionalización de su agencia aduanal. Este esfuerzo se debe acompañar de colaboración entre México y Estados Unidos al adjudicar peticiones de asilo de migrantes centroamericanos antes de que lleguen al interior de México.

Reslver problemas lejos de la frontera

No importa qué tan efectivas se vuelvan las operaciones fronterizas, los países de América del Norte inevitablemente se enfrentarán a instancias donde las políticas nacionales mal concebidas causen problemas irresolubles en la frontera. Por ejemplo, el reto de la inmigración indocumentada hacia los

Estados Unidos desde (o a través de) México es esencialmente el producto de sanciones inadecuadas a empleadores en contra de contratar trabajadores indocumentados en los Estados Unidos, la ausencia de un programa de trabajador invitado debidamente estructurado, y políticas ambiguas de asilo. Intentar atender las perversas consecuencias de estos fallos a través de reforzar la seguridad física en la frontera es ineficaz, ineficiente y, a veces, inhumano. Lo mismo vale para el tráfico de drogas ilegales, que los gobiernos podrían tratar más efectivamente a través de políticas que desalienten la demanda,¹³ pero que (debido a la economía del comercio de drogas ilegales) solo puede resolverse ineficientemente y de forma incompleta en la frontera. Los acuerdos de seguridad fronteriza ideales en América del Norte, por lo tanto, incluyen políticas que evitan problemas que son muy aparentes en la frontera física, pero que tienen sus orígenes en otros lados. En particular, una mejor atención a la reforma de inmigración y a los flujos de drogas y armas ilegales contribuiría significativamente a la seguridad fronteriza en América del Norte.

Conclusión

En una era de redes de viaje globales y manufactura a tiempo, los gobiernos necesitan facilitar el comercio benéfico. Al mismo tiempo, los gobiernos necesitan trabajar juntos para prohibir los flujos ilegales, usando las autoridades de amplio alcance que tienen en la frontera para hacerlo. Todas esas actividades serán mucho más eficientes y efectivas si se hacen en colaboración entre países a ambos lados de una frontera física, en lugar de si se hacen unilateralmente o por ambos de una manera no coordinada. Esto es particularmente cierto cuando el objetivo es desmantelar organizaciones criminales transnacionales que operan más o menos sin interrupción a ambos lados de una frontera y se dedican al contrabando bidireccional.

Un obstáculo serio para profundizar la cooperación en seguridad es la ignorancia de la situación actual en las fronteras físicas, incluyendo los beneficios mutuos que ya se han obtenido de la colaboración cercana. La mayoría de la gente en Canadá, México y Estados Unidos no cruzará ninguna de las dos fronteras terrestres en América del Norte en persona. Muy pocos sabrán sobre el intrincado patrón de cooperación que hace que las fronteras en la región funcionen ininterrumpidamente la mayoría de las veces y les traigan beneficios materiales a los ciudadanos de los tres países. Por lo tanto, deben depender sobre todo de los políticos y los medios masivos. Desafortunadamente, el discurso político sobre los países vecinos puede ser tendencioso y la cobertura mediática puede ofrecer un panorama distorsionado de la situación real de los lugares. En particular, la falta de consciencia sobre la situación real en la frontera crea oportunidades para

la falsa representación demagógica sobre cualquier incidente adverso y tiende a hacer que percances a nivel operativo se interpreten como un escándalo internacional. Estos incidentes y percances pueden después usarse para justificar la retórica desagradable sobre los vecinos amistosos, cuya cooperación es esencial para la seguridad en la región. Tales desafíos retóricos deben contrarrestarse enérgicamente. Ciertamente, profundizar aún más el control fronterizo colaborativo en América del Norte y el apoyo público continuo para una colaboración como esas por parte de los tres gobiernos será crucial para la cooperación futura. Les corresponde a todos los que están familiarizados con la seguridad fronteriza, funcionarios electos y designados, ejecutivos de negocios, expertos en políticas, miembros de grupos civiles, líderes comunitarios, periodistas y similares, reiterar la importancia y el valor de la colaboración en América del Norte.

Notas finales

Chappell Lawson es profesor asociado de Ciencias Políticas en MIT y director del Policy Lab del MIT; de septiembre de 2009 a febrero de 2011, el profesor Lawson fungió como director ejecutivo y asesor senior del comisionado en la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos. **Jorge Tello** es director de Madison Intelligence Mexico; anteriormente fungió como consejero de Seguridad Nacional de México, subsecretario de gobierno, director del centro de investigación y seguridad nacional (Cisen); y vicepresidente de la unidad de información internacional de Cemex. **Jennifer Fox** estuvo anteriormente con la North American Strategy for Competitiveness, y ahora está en General Motors Canadá.

1. Los acuerdos de seguridad, de hecho, son “duales-binacionales” más que trinacionales (un término que implica una robusta asociación Canadá–México y que presume que las instituciones se aplican por igual a las tres diadas). Sin embargo, debido a que los mismos principios de gestión fronteriza se aplican a las dos principales diadas, los términos “trinacional” y “continental” aparecen en este capítulo.

2. Council on Foreign Relations, the Canadian Council of Chief Executives, and the Mexican Council on Foreign Affairs, *Building a North American Community*, Council on Foreign Relations Independent Task Force Report No. 53, Council on Foreign Relations, 2005, 3–4.

3. Robert A. Pastor, *La idea de América del Norte: Una visión de un futuro como continente*. ITAM-Miguel Ángel Porrúa, 2011-2012.

4. Seth M. M. Stodder, “Rethinking Borders: Securing the Flows of Lawful Travel and Commerce in the Twenty-First Century”, in Chappell Lawson, Alan Bersin y Juliette Kayyem, eds., *Beyond 9/11: Homeland Security for the Twenty-First Century*, MIT Press, 2020.

5. Véase Stodder, “Rethinking Borders.”

6. SENTRI (Red segura electrónica para inspección rápida de los viajeros) es un programa de antes del 11/9 para gente que cruza frecuentemente la frontera EE. UU.-México y que no fue diseñado originalmente teniendo en mente la seguridad. NEXUS es un programa de viajero aprobado para cruces Canadá y los Estados Unidos (por aire,

tierra o agua). Global Entry es un programa de viajero aprobado para pasajeros aéreos internacionales. FAST (Comercio libre y Seguro) es un programa para conductores de camiones. A nivel trinacional, los canadienses pueden solicitar el programa México Viajero Confiable, y los miembros de Viajero Confiable pueden solicitar el NEXUS.

7. Véase “Declaration by the Government of the United States of America and the Government of the United Mexican States Concerning Twenty-First Century Border Management”, la Casa Blanca, oficina del secretario de prensa, mayo 19, 2010, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/declaration-government-united-states-america-and-government-united-mexican-states-c>; y “Declaration by President Obama and Prime Minister Harper of Canadá – Beyond the Border”, la Casa Blanca, oficina del secretario de prensa, febrero 4, 2011, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/02/04/declaration-president-obama-and-prime-minister-harper-canada-beyond-bord>.

8. Alan D. Bersin, “Lines and Flows: The Beginning and End of Borders”, *Brooklyn Journal of International Law*, vol. 37, no. 2 (2012): 389–406.

9. NASCO, *21st Century Border Action Plan*, n.d. (21st-Century-Borders_Full-Report.pdf (nasconetwork.com)).

10. NASCO, *21st Century Border Action Plan*, n.d. (21st-Century-Borders_Full-Report.pdf (nasconetwork.com)).

11. Véase Alan D. Bersin y Chappell Lawson, “Homeland Security and Transnational Crime”, en Lawson, Bersin y Kayyem, *Beyond 9/11*.

12. Para una conversación más profunda sobre ciberseguridad, incluyendo la planeación de largo alcance en la región y la protección de la próxima generación de infraestructura crucial, véase el capítulo escrito por Luisa Parraguez, Paul Stockton y Gaétan Houle, en este this volumen.

13. Mark Kleiman, “Surgical Strikes in the Drug Wars: Smarter Policies for Both Sides of the Border,” *Foreign Affairs*, vol. 90, no. 5 (2011): 89–101.

4

El panorama de la integración energética de América del Norte

Duncan Wood y Diego Marroquín Bitar

Los prospectos para una América del Norte abundante en energía son positivos. Para poner esto en perspectiva, en 2018, Estados Unidos superó a Arabia Saudita como el productor de petróleo más grande del mundo, y la dependencia estadounidense de petróleo importado ha disminuido significativamente por la combinación de una mayor producción y estándares más altos de eficiencia de combustible. Canadá tiene reservas enormes aún por explotarse, así como México, principalmente en el Golfo. Se podría contar algo similar respecto a la energía renovable. La región tiene un tremendo potencial para el desarrollo de generación de energía eólica, solar, hidroeléctrica y geotérmica. Canadá exporta cantidades gigantescas de energía hidroeléctrica a los Estados Unidos, mientras que los tres países han invertido enormes sumas en el desarrollo de energía eólica y solar en décadas recientes. La región también tiene un impresionante potencial para la extracción de minerales cruciales, como el litio y elementos de tierra rara, necesarios para la transición energética.

La conversación de la región se ha transformado de tratar sobre una obsesión con la seguridad energética a la de tener abundancia energética. A esta riqueza recién descubierta se hace referencia normalmente como uno de los cimientos de la competitividad de América del Norte, tanto para el presente como para el futuro. Pero hay obstáculos serios de camino a desarrollar este potencial. La volatilidad de precios, los temas ambientales, sociales y de gobernanza (ASG) que frenan el desarrollo de nuevos recursos, el efecto SPAN que retrasa el desarrollo de infraestructura, y el resurgimiento del nacionalismo en México obstaculizan el verdadero potencial energético de la región.

De cara a ese complicado panorama, este capítulo sostiene que el mejor camino para avanzar es que los gobiernos y sectores privados de los tres países colaboren en el desarrollo de una visión estratégica para la energía de América del Norte, con el enfoque puesto en siete áreas principales:

1. Coordinación efectiva de políticas
2. Colaboración de datos
3. Modernización de infraestructura para satisfacer las necesidades energéticas de la región
4. Atender la escasez de capital humano en el sector energético
5. Cooperación en normas y estándares
6. Aceleración hacia energías renovables, incluido el almacenamiento de energía
7. Cooperación tecnológica

Esta agenda, por modesta que parezca, también enfrenta serios retos al momento de escribir esto, por parte de un gobierno mexicano que se ha vuelto bruscamente hacia adentro. Argumentando una “soberanía energética”, el presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador (AMLO) se aparta del compromiso con sus contrapartes de América del Norte en políticas energéticas, sobre todo en lo relacionado a la generación de energía verde. No obstante, debido al actual contexto global y al tremendo potencial de una mayor cooperación energética, es el momento adecuado para empezar a pensar en el siguiente capítulo de política energética mexicana y en las incontables oportunidades para crear un enfoque más en línea con los retos de asegurar la abundancia energética de América del Norte.

Contexto: de seguridad energética a abundancia energética

Petróleo

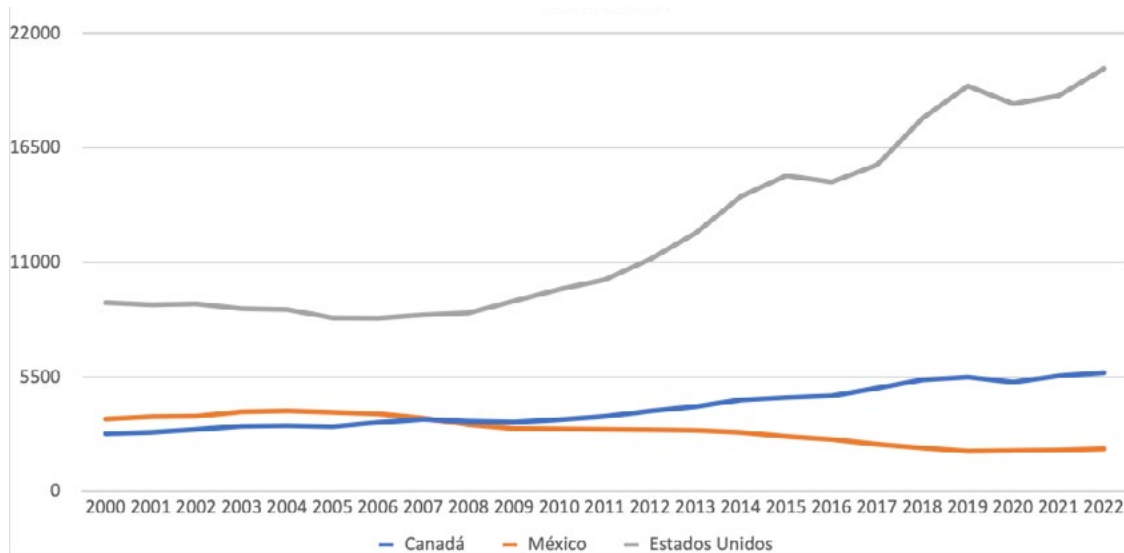
Para los analistas a largo plazo de América del Norte en la escena energética, la proeza actual de los Estados Unidos es sobresaliente. Durante las décadas de 1970, 1980 y 1990, Estados Unidos se volvió fuertemente dependiente del

petróleo importado de Latinoamérica, el Medio Oriente y Canadá. Además, importaba cantidades masivas de gas natural de su vecino del norte e invertía bastante en importaciones de gas natural licuado (GNL) de todo el mundo. A pesar de haber sido líder en el desarrollo de la industria petrolera a finales del siglo XIX, Estados Unidos disminuyó continuamente de una producción máxima de alrededor de 9 millones de barriles por día (bpd) a principio de la década de los setenta, a unos 5 millones de bpd en 2008. Mientras tanto, las importaciones se elevaron a más de 11 millones de bpd.

En contraste, durante los últimos diez años Estados Unidos ha visto su producción petrolera dispararse a 12.2 millones de bpd en 2019, haciéndolo el principal productor de petróleo y gas natural del mundo. En 2019, la producción combinada de petróleo y gas de los EE. UU. aumentó en 11%. El panorama para la energía renovable también es optimista, con un consumo total de renovables que ha aumentado en 88% desde el 2000; estas fuentes ahora casi se equiparan a la parte de consumo energético estadounidense derivado del carbón.¹

Detrás de los 15 años de resurgimiento en producción de petróleo y gas de Estados Unidos está la aplicación de nuevas tecnologías y técnicas. Estos nuevos enfoques han permitido la extracción de petróleo en campos no convencionales, lo cual ha facilitado la producción de gas pizarra y petróleo de formaciones compactas. De acuerdo con el Institute for Energy Research, el uso de fracturación hidráulica y perforación horizontal le ha permitido a Estados Unidos elevar la producción, al punto que, en noviembre de 2019, la producción petrolera llegó a un máximo de casi 13 millones de bpd. En ese punto, el país logró de manera efectiva la independencia energética por primera vez en sesenta y dos años al producir y exportar más energía de la que se consumía en el país.² Aunque la producción se redujo debido al impacto del COVID-19, Estados Unidos está ahora en camino a convertirse en un exportador neto de petróleo en el futuro no muy lejano, en particular si el surgimiento de vehículos eléctricos (VE) sigue reduciendo la demanda de gasolina en los EE. UU. La historia de la producción petrolera de Canadá es igualmente notable. Apenas en la década de los noventa, Canadá producía solamente 1.7 millones de bpd, pero justo antes del inicio de la pandemia de COVID-19, la producción nacional de petróleo crudo casi había alcanzado los 5 millones de bpd. Lo que impulsó este crecimiento exponencial fueron las arenas de alquitrán de Alberta, el depósito natural de petróleo crudo más grande del planeta. En 2018, Canadá se volvió el cuarto productor más grande de petróleo y otros líquidos con casi todas sus exportaciones petroleras destinadas al mercado estadounidense. La Asociación Canadiense de Productores Petrolíferos (CAPP por sus siglas en inglés) pronostica que la producción de petróleo crudo crecerá a 6.7 millones de bpd para 2030, proyectando una mayor producción de las arenas de alquitrán.

**Figura 1 Producción petrolera de América del Norte
(crudo y otros líquidos, millones de bpd)**



Fuente: Administración de Información Energética de EE. UU.

Las arenas de alquitrán son un recurso de hidrocarburos no convencionales porque el petróleo se da como bitumen mezclado con arena, agua y arcilla. La industria petrolera ha aplicado capital, innovación tecnológica e infraestructura para hacer que las arenas de alquitrán sean rentables, creando así una fuente de energía masiva para Canadá y los Estados Unidos.³

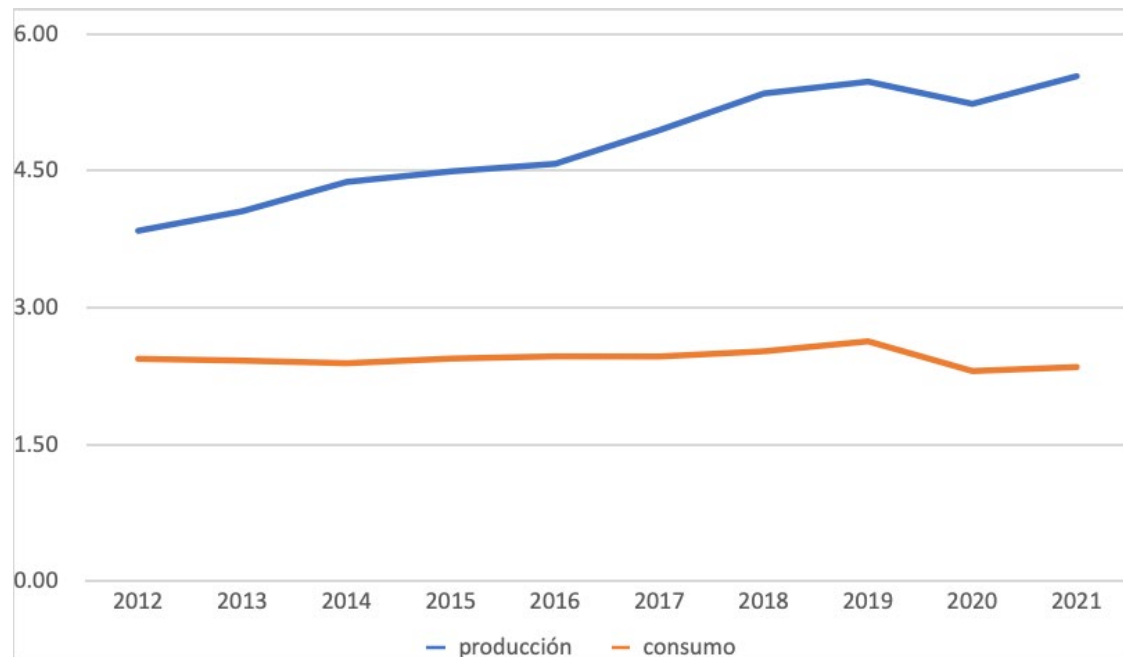
La reciente trayectoria de México es menos positiva. Tras el descubrimiento del macro yacimiento Cantarell a finales de la década de 1970, México surgió como uno de los principales productores petroleros. La producción mexicana llegó a un máximo de 3.4 millones de bpd en 2003. Desde entonces, la producción petrolera de México ha declinado continuamente. En un intento por detener esa caída, el congreso mexicano aprobó una reforma constitucional en diciembre de 2013 para abrir los hidrocarburos al sector privado y a la inversión extranjera por primera vez desde su nacionalización en 1938. Además, a la empresa estatal petrolera de México, Pemex, se le permitió asociarse con el sector privado y compañías extranjeras por primera vez en su existencia.

La reforma de 2013 despertó un gran interés de la industria petrolera en todo el mundo. Después de la implementación de legislación secundaria y varias rondas de licitaciones petroleras, el gobierno mexicano firmó más de cien contratos de exploración y producción, catalizando unos \$160 mil millones de inversiones aseguradas. Los frutos de esas inversiones y colaboraciones surgirán en los próximos años.

Sin embargo, en diciembre de 2018, el recién investido presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador (AMLO) se dispuso a deshacerse de la histórica reforma, declarando una moratoria a nuevas rondas de

licitación para petróleo y gas. En vez de eso, AMLO ha cambiado el enfoque de la política energética mexicana exclusivamente a Pemex. En un llamado a la “soberanía energética”, el gobierno de AMLO ha destinado cuantiosas inversiones a la creación de nuevas capacidades de refinación, con menos atención a otras áreas de desarrollo energético. A pesar de la inyección de miles de millones de dólares de capital nuevo a la petrolera estatal, la producción petrolera de crudo mexicano ha seguido cayendo. Para 2022, Pemex producía apenas 1.67 millones de bpd, la mitad de su máximo anterior.

Figura 2 Producción y consumo de combustibles líquidos canadienses (millones de bpd)



Fuente: Administración de Información Energética de EE. UU., Estadísticas Energéticas Internacionales

A menos que se reviertan estas tendencias, la producción petrolera de México se deterioraría al punto en que el país tendría que importar petróleo para satisfacer la demanda nacional. Irónicamente, las inversiones para aumentar la capacidad de refinación nacional, hechas en nombre de la soberanía energética, podrían significar que a la larga México deba importar petróleo extranjero para llenar sus refinerías. Es más, Pemex sigue perdiendo dinero, a pesar de los elevados precios globales del petróleo tras la invasión rusa a Ucrania y del tratamiento fiscal más favorable a la empresa.

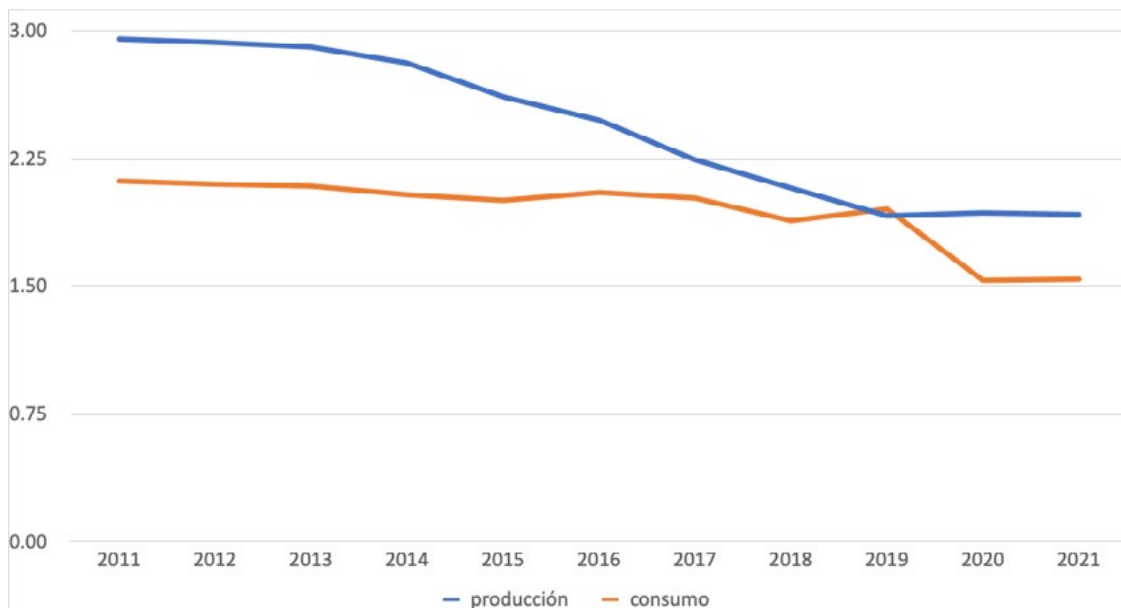
En menos de veinte años, México ha pasado de ser un gran exportador de petróleo a ser un importador neto. En lugar de cumplir el objetivo de AMLO de refinar petróleo mexicano en México, poniendo fin a la necesidad

de exportar crudo a los EE. UU. para su refinación, no completar las oportunidades que presentaron las reformas de 2103 asolará por décadas al sector energético México.

A pesar de los retos que enfrenta la industria petrolera de México, el panorama regional de América del Norte para la producción petrolera sigue siendo positivo. El impacto de la revolución del esquisto, combinada con el continuo desarrollo de las arenas de alquitrán, significan que Canadá y los Estados Unidos proporcionarán cantidades masivas a las economías regionales y, cada vez más, a las globales.

Figura 3 Producción vs consumo de petróleo de México (millones de bpd)

Fuente: Administración de Información Energética de EE. UU.,



Estadísticas Energéticas Internacionales

La situación de México no es irremediable. En abril de 2022, AMLO buscó derogar la reforma constitucional de 2013, pero sus esfuerzos no pudieron superar a la oposición en el Congreso mexicano. Eso ha dejado el camino abierto para que un gobierno futuro reinicie las licitaciones petroleras y renueve intentos por atraer capital privado al sector.

Gas

Hace veinte años la región de América del Norte enfrentó una severa escasez de gas natural, lo que obligó a Estados Unidos a importar GNL caro de lugares tan lejanos como Perú. El GNL caro aumentó los precios de la

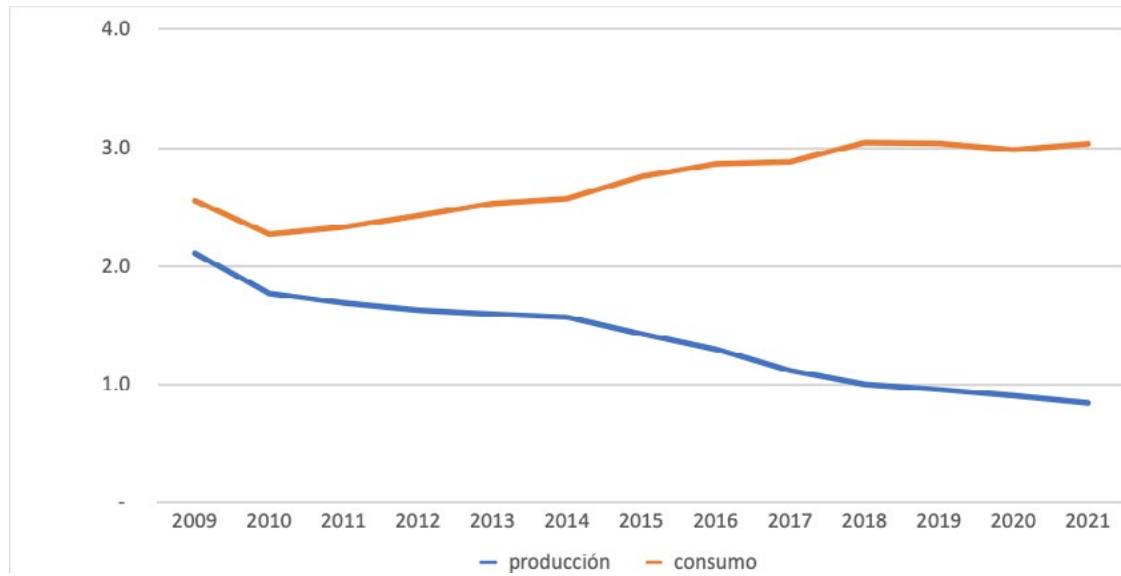
electricidad en los Estados Unidos; a su vez, esto debilitó la competitividad de la industria estadounidense. Las importaciones desde Canadá fueron cruciales para mantener bajos los precios del gas, pero debido a su limitada producción de gas, México fue incapaz de brindar mucho apoyo. En lugar de eso, las políticas mexicanas enfatizaron los esfuerzos de exploración y producción (E&P). El panorama del gas natural se transformó con la revolución del esquisto en EE. UU.; el gas que anteriormente era inaccesible por estar atrapado, estuvo disponible para los desarrolladores, a menudo como un derivado de la producción petrolera. El aumento en la producción de gas natural le puso un alto a la construcción de nuevas plantas de GNL en los Estados Unidos, e incluso permitió la exportación de gas estadounidense en forma licuada, algo que era impensable hace quince años.

En este mismo periodo, México comenzó a importar gas natural de Estados Unidos a través de tuberías transfronterizas que se construyeron en la segunda década del siglo XIX. Estas tuberías llevaron gas natural barato de los EE. UU. a la industria y plantas de energía mexicanas, lo cual redujo drásticamente los costos de energía e impulsó la competitividad industrial mexicana. Los beneficios de la producción de gas de esquisto estadounidense para la industria mexicana proporcionan un ejemplo maravilloso de cómo la integración energética puede servir como una marea creciente que levante a todos los barcos de América del Norte.

Hoy, las importaciones de gas de los Estados Unidos son esenciales para la economía mexicana. Esto sigue siendo así, sobre todo, porque Pemex no ha podido aumentar la producción de gas local para satisfacer la demanda que aumenta rápidamente. Durante décadas, la empresa nacional petrolera de México ha descuidado el desarrollo del gas natural, incluso cuando es un derivado de la producción petrolera. De hecho, Pemex ha desechado enormes cantidades de gas asociado a la producción petrolera en forma de “antorchas”, una práctica ineficiente y ambientalmente dañina de quemar gas en el proceso de extracción de petróleo. Los últimos informes sugieren que a pesar de que la producción petrolera cayó, la cantidad de gas quemado por antorcha se ha aumentado en dos terceras partes de 2018 a 2021, disparándose de 3.9 mil millones a de 6.5 mil millones de metros cúbicos por año.⁴ Este aumento fue tan severo que el organismo regulador de México, la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), intervino e inició una investigación sobre el asunto.

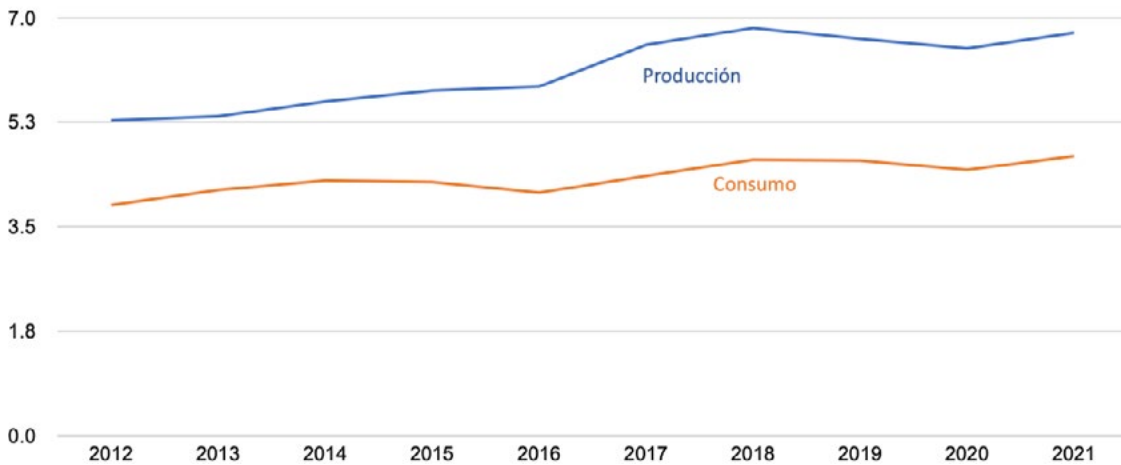
El gas natural ha sido una variable esencial no solo para elevar la competitividad de las economías de América del Norte, sino también para facilitar la transición a energías más limpias. Conforme más y más capacidades solares y eólicas se instalen por toda la región (véase abajo), el gas natural brinda un respaldo barato y confiable para compensar la naturaleza intermitente de las muchas energías renovables.

Figura 4 Producción vs consumo de petróleo de México (billones de pies cúbicos)



Fuente: Administración de Información Energética de EE. UU., Estadísticas Energéticas Internacionales

Figura 5 Producción y consumo de gas natural seco de Canadá (billones de pies cúbicos)



Fuente: Administración de Información Energética de EE. UU., Estadísticas Energéticas Internacionales

La transición energética

América del Norte tiene el claro potencial de ser una superpotencia de energía renovable. De los impresionantes recursos hidroeléctricos de Canadá al potencial energético en materia eólica, solar, geotérmica y mareomotriz

de EE. UU. y México, un futuro de energías limpias es una opción viable para los aliados norteamericanos. En años recientes, los Estados Unidos han visto un desbordamiento de capital en energía eólica y solar. La producción energética del viento se ha duplicado de 2015 a 2021 (1777 billones de Btus a 3331 billones) y la generación de energía solar se ha triplicado en el mismo periodo (426 billones de Btus a más de 1500 billones). La generación total de energía renovable estadounidense se ha elevado de 9768 billones de Btus en 2015 a 12319 billones en 2021, alcanzando el 12% de la producción energética total y alrededor del 20% de la generación de electricidad total.⁵ El consumo total de energía renovable en los Estados Unidos casi se ha duplicado desde el 2000, y en abril de 2019 la energía renovable en los Estados Unidos superó al carbón como fuente de generación de electricidad por primera vez.⁶ Ese año, las energías renovables proporcionaron el 23% de la generación total de electricidad contra el 20% del carbón.

Canadá tiene un panorama de energías renovables aún más impresionante, con el 59% de generación de electricidad que viene de fuentes hidroeléctricas, y un 8% adicional de otras energías renovables, lo cual puso la generación de energía renovable con un 18% de toda la producción energética primaria.⁷ Esto le permite a Canadá exportar cantidades importantes de electricidad renovable al mercado estadounidense.

Las divergencias en producción de petróleo y gas en los aliados de América del Norte se reflejan en la transición energética y el desarrollo de energías renovables. La reforma energética ofreció importantes señales económicas para que México avanzara hacia una transición energética verde, incluidos objetivos ambiciosos para generar el 35% de la energía del país a partir de fuentes limpias para 2024. Sin embargo, para 2021, solamente el 26.7% de la electricidad mexicana provenía de fuentes renovables. Parece casi imposible que el país alcance la meta que se puso en 2013.

Dicho eso, México está bien posicionado para expandir su generación de energía renovable en los próximos años. El informe de 2022 Mexico Clean Energy Report del Departamento de Energía de los Estados Unidos y del Laboratorio Nacional de Energía Renovable (NREL por sus siglas en inglés),⁸ hizo hincapié en el enorme potencial del país para producir más energía renovable, aunque lamentaba la reducción de enfoque en las energías verdes. La reducción en inversión en energía renovable del actual gobierno mexicano ha restringido la generación a corto y mediano plazo. Sin embargo, con la creciente demanda de electricidad y un potencial importante de recursos de energía renovable sin explotar, los prospectos a largo plazo del país son excelentes.

El almacenamiento de energía es otra área con potencial impresionante para el sector de las energías renovables en toda América del Norte. Vincular la generación de energía eólica y solar con presas hidroeléctricas permite practicar el almacenamiento de bomba sencilla; como resultado de esto, la electricidad generada en una parte del sistema se puede almacenar en otra.

Este acuerdo se hace evidente en el Operador Central Independiente del Centro del Continente (MISO por sus siglas en inglés), que reúne a quince estados de los EE. UU. y la provincia canadiense de Manitoba. Este sistema expandió el almacenamiento de energía disponible de 500MW en febrero de 2019 a 15,000MW en septiembre de 2021. Una gran parte de este almacenamiento tiene lugar en las instalaciones hidroeléctricas en Manitoba, pero el MISO siempre se mueve hacia un modelo de almacenamiento en baterías para complementar el almacenamiento en bombas.

Como eso sugiere, los nuevos desarrollos en tecnología de baterías también serán esenciales para la transición energética verde de América del Norte. Una revolución en la tecnología de baterías está impulsando un esfuerzo coordinado en América del Norte para activar nuevos suministros de minerales cruciales como litio, cobalto, níquel, manganeso y elementos de tierra rara (ETR). La decisión del gobierno de Biden de fijar una meta en la que los vehículos eléctricos (VE) representarán el 50% de las ventas estadounidenses para 2030,⁹ junto con el anuncio de General Motors de que pasarán a una flota de 100% de VE para 2035, han desatado una búsqueda frenética de suministros materiales cruciales. Otras empresas están siguiendo un enfoque similar, con Volkswagen aspirando a 55% de ventas de VE para 2030. En los Estados Unidos, hay un aumento de interés del sector privado en desarrollar depósitos de litio y de ETR. En marzo de 2022, el gobierno de Biden invocó la Ley de Producción de Defensa (DPA por sus siglas en inglés) para anunciar que “financiaría estudios de factibilidad y modernizaciones de productividad”.¹⁰ Después de la invasión rusa a Ucrania el gobierno revisó la DPA y autorizó \$500 millones en incentivos para la industria de minerales cruciales.¹¹ Estas acciones “básicamente han titularizado el dilema de los minerales cruciales”¹² en los Estados Unidos; la firma de la Alianza de Seguridad de Minerales con Canadá y con aliados europeos y asiáticos en junio de 2022 enfatiza aún más la determinación del gobierno estadounidense para asegurar el acceso a minerales cruciales.¹³

La dinámica industria minera de Canadá también está movilizando recursos junto con importantes inversiones del gobierno canadiense. En abril de 2022, el gobierno del primer ministro Justin Trudeau anunció \$3.8 mil millones de dólares canadienses al presupuesto federal “para incentivar una mayor minería de minerales cruciales a través de inversión en infraestructura, créditos fiscales para exploración y financiamiento para ayudar a atraer a las industrias intermediarias que convierten esos minerales en productos como vehículos eléctricos y baterías”.¹⁴

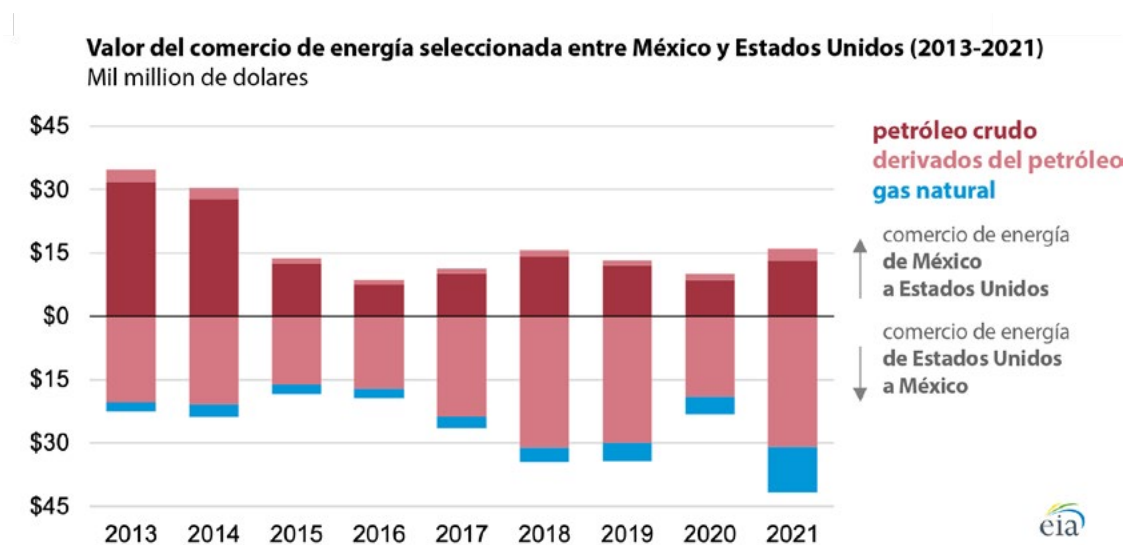
Una vez más, México tiene gran potencial, pero tuvo un arranque lento. A pesar de una orgullosa herencia minera, una industria minera moderna y altamente desarrollada y reservas cuantiosas de litio y grafito, el actual gobierno ha adoptado un enfoque de recursos nacionalista, aprobando una ley que estatiza los depósitos nacionales de litio. Esta acción, combinada

con otras políticas, que antagonizan a inversionistas extranjeros y privados, reduce significativamente los prospectos para el desarrollo de minerales cruciales en México.

El comercio energético de América del Norte

Desde hace mucho, el comercio energético en América del Norte ha sido una parte importante del panorama económico regional, sobre todo en las relaciones EE. UU.-Canadá y EE. UU.-México. Como fuentes significativas de importaciones energéticas, Canadá y México ayudaron a aliviar la dependencia energética de EE. UU. de países menos amigables. En el caso de Canadá, esa tendencia continúa el día de hoy. En 2018, el valor de las exportaciones energéticas a los Estados Unidos sumaba \$84 mil millones, o el 26% del valor de todas las exportaciones canadienses a su vecino del sur.¹⁵ Para 2021, ese total se había elevado a \$102 mil millones, un poco menos que una sexta parte de las exportaciones totales.¹⁶

Figura 6 Valor del comercio energético seleccionado entre México y los EE. UU. 2013-21 (miles de millones de dólares)



Fuente: Administración de Información Energética de EE. UU., basado en datos de la Clasificación Estándar de Comercio Internacional publicados por la Oficina del Censo de EE. UU.

La parte que corresponde a México es más complicada, pero apunta a una interdependencia similar.

Como se señaló arriba, tradicionalmente México ha sido un gran exportador de petróleo crudo a los Estados Unidos. Sin embargo, las

disminuciones de los últimos veinte años, combinadas con un aumento en la producción y exportaciones de gas de los EE. UU., han alterado drásticamente la relación. Desde 2015, las exportaciones estadounidenses de crudo ligero, gas natural y productos refinados han dejado atrás por mucho las exportaciones de crudo mexicano a los Estados Unidos. Para 2021, después de las disminuciones provocadas por la pandemia de 2020, el comercio energético entre Estados Unidos y México alcanzó un máximo de nueve años, y la energía representó el 15% de todas las exportaciones estadounidenses a México, sumando un total de US\$42 mil millones.

Acciones iniciales hacia la integración por medio de coordinación de políticas

La relación energética altamente interdependiente, combinada con el enorme potencial para el desarrollo energético del futuro en América del Norte es un buen augurio para el futuro. La coyuntura de varios factores, incluida la apertura del sector energético mexicano, los avances tecnológicos rápidos y cambios en los patrones de consumo presentan un argumento cada vez más atractivo para la cooperación regional. En reconocimiento a esto, en febrero 2014 los líderes de las tres naciones se reunieron en Toluca, México, en la Cumbre de Líderes de América del Norte (NALS por sus siglas en inglés) e idearon un rango de medidas para aumentar la competitividad regional, incluyendo acciones para promover el liderazgo de América del Norte en el sector energético. Para diciembre del mismo año, se convocó una reunión de los secretarios de energía de América del Norte para definir tres áreas clave para la cooperación trilateral: colaboración de datos energéticos, la construcción de infraestructura física resistente, y el establecimiento de mejores prácticas sostenibles. Esta reunión se apoyó en varios esfuerzos dispersos para avanzar más allá de la naturaleza tradicionalmente cerrada del sector energético mexicano y la tendencia estadounidense-canadiense de gestionar las relaciones energéticas bilateralmente. Por ejemplo, el Grupo de Trabajo de Energía de América del Norte (NAEWG por sus siglas en inglés) se creó en 2001 bajo el auspicio de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad (SPP por sus siglas en inglés); el grupo estaba compuesto por expertos en energía de los tres países y coordinado por los tres secretarios de energía. El NAEWG gradualmente se aventuró a entrar en cooperación normativa regional y el intercambio de datos y tecnología del mercado energético.

Basándose en estos diálogos los secretarios de energía de América del Norte se reunieron trilateralmente en 2007. El esfuerzo inicial del NAEWG se vio emboscado por cambios en el gobierno estadounidense, pero la cumbre de líderes de 2014 en Toluca reafirmó los intereses esenciales de las tres naciones para que la cooperación energética avance.

En gran parte, la renovación de la conversación sobre América del Norte en 2014 la impulsó un cambio en el paradigma energético de la región, de la escasez a la abundancia. Este nuevo esfuerzo para trabajar juntos también lo fomentó la reforma energética de México. Con la producción petrolera proyectada para aumentar aún más, y con los esfuerzos de eficiencia energética y los estándares de eficiencia manteniendo firme el consumo a nivel regional, los legisladores se entusiasmaron respecto a los prospectos de que América del Norte se vuelva un exportador neto de energía. En este contexto, la reunión de secretarios de energía de América del Norte en 2014 ayudó a poner la integración energética y la competitividad de nuevo en la lista de prioridades de la región.

La creación de la base de datos de la Cooperación de América del Norte en Información Energética (NACEI por sus siglas en inglés) en 2015 marcó un importante paso hacia adelante en estos esfuerzos. La NACEI es una iniciativa de compartir datos que representa un esfuerzo por entender y anticiparse al futuro energético de la región. La NACEI ayudó a crear un mapa de los flujos energéticos, instalaciones de almacenamiento, líneas de transmisión transfronterizas y plantas de energía en América del Norte, pero recibió una actualización en 2017. Tanto la NACEI como el Estudio de Integración de Energías Renovables (NARIS) de 2020 por parte del NREL representan un intento por planear oportunidades para la integración energética y el resurgimiento de una perspectiva energética muy alentadora.¹⁷ Si se canalizan adecuadamente, estas iniciativas pueden proporcionar la base de un enfoque más institucionalizado, hecho a partir de evidencias y ambientalmente consciente a las relaciones energéticas en el futuro.

Cambio de paradigma: una oportunidad para reiniciar el diálogo energético

A pesar de las diferencias actuales en los enfoques de políticas entre México, por un lado, y Canadá y los Estados Unidos por otro, la región tiene una oportunidad única para reavivar su diálogo energético y ofrecer una visión con base en prosperidad económica compartida y desempeño ambiental. La abundancia de energía, la apertura del mercado y la disponibilidad de datos son condiciones necesarias para cambiar el ritmo en la conversación energética trilateral, pero no son suficientes. Aunque América del Norte tiene cimientos fuertes, primero necesita superar una serie de retos para aprovechar el promisorio futuro energético de los tres países. La entrada en vigor del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) en 2020 representa una oportunidad única para revitalizar la conversación sobre un sistema energético integrado de América del Norte. El nuevo acuerdo comercial se basa en su predecesor y contiene disposiciones que fomentan a los sectores público y privados

a encontrar maneras de hacer que sus economías sean más resistentes y competitivas frente a las conmociones globales en comparación con otras potencias comerciales, incluyendo el sector energético. De acuerdo con el exembajador estadounidense de México, Anthony Earl Wayne, el T-MEC debe verse como un vehículo estratégico con el potencial para crear un panorama energético más eficiente y colaborativo en América del Norte.¹⁸ Más que simplemente usar el lanzamiento del T-MEC para atraer inversión nueva, aplicar estándares y reducir barreras comerciales, los legisladores y líderes de negocios a ambos lados del Río Grande deben aprovechar el tratado para construir mecanismos de cooperación a largo plazo que ayuden a la región a lidiar eficientemente con sus problemas compartidos y gradualmente consolide su mercado energético. Para liberar por completo el potencial energético de América del Norte hay siete áreas principales que requieren atención especial.

1. Coordinación efectiva de políticas

La desaparición de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad (SPP) en 2008 y con ella, el fin del NAEWG, representó el sacrificio de una oportunidad para la región. Disolvió un mecanismo que les había permitido a Canadá, México y los Estados Unidos explorar conjuntamente enfoques para manejar las necesidades energéticas presentes y futuras de América del Norte. De manera paradójica, el NAEWG se extinguió justo cuando la industria energética de la región se estaba revitalizando. Sin una plataforma compartida para estudiar la transformación de la región, los gobiernos han sido incapaces de producir una respuesta coordinada para el nuevo paradigma energético. Al regresar a los objetivos establecidos en la reunión de secretarios de energía de 2014, el T-MEC crea una oportunidad excepcional para normalizar en la región la comunicación cercana y la coordinación de mercados energéticos.

Por un lado, se necesita el liderazgo a nivel secretarías para pasar de las ideas a la acción. Los secretarios de energía deben institucionalizar sus reuniones y comprometerse a repetir las anualmente. Una atención sostenida a nivel de gabinete es indispensable si los tres gobiernos van a implementar estrategias efectivas de coordinación y colaboración continentales. Para agregar continuidad a este proceso, los secretarios deben pues designar “*sherpas*” de cada país que carguen con la agenda trilateral durante el año.

Por otro lado, el proceso de coordinación de política energética se beneficiaría de la recreación de algo similar al NAEWG. Con los desarrollos en México, así como con la marea de optimismo en la producción energética en los Estados Unidos y Canadá, hay apetito en los tres países de un grupo experto salido de los negocios, la academia y los centros de investigación para acompañar a los *sherpas* de la región. Este grupo ayudaría a reiniciar

la conversación sobre un conjunto común de principios que haría que los sistemas energéticos de América del Norte sean más compatibles y enfatizen los beneficios de una coordinación efectiva de políticas regionales.

2. Colaboración de datos

Aumentar la compartición de datos fue uno de los logros más importantes de la colaboración energética regional reciente, pero necesita actualizaciones urgentes y financiamiento renovado. Si bien es fácil predecir que el comercio energético entre los aliados de América del Norte aumentará, sería útil identificar en qué áreas de la región será probable ver mayores flujos de moléculas y electrones que pasen de un lado a otro de nuestras fronteras. Estudios cada vez más detallados pueden asegurar que las necesidades energéticas regionales se satisfagan, y que la eficiencia general se maximice. Desafortunadamente, la NACEI dejó de funcionar en 2017; la oportunidad de la región tiene todo por ganar si se reconstruye el proceso de integración energética y si este recibe fondos adicionales. Tanto la industria como los legisladores deben reconocer los enormes beneficios de compartir y sistematizar los datos en tiempo real de los flujos de energía en América del Norte. En esencia, una NACEI 2.0 sería una Agencia de Información Energética (EIA) para América del Norte. Sin duda, una característica estándar de la mayoría de las instituciones internacionales efectivas es su capacidad para producir información confiable que pueda usarse por todos sus miembros. Eso debe incluir a los minerales cruciales que son esenciales para la transición energética, al tiempo que mantener un enfoque en la energía transfronteriza. Este proceso no solo debe incluir al sector privado y a la academia, sino también a los gobiernos subnacionales. El proceso debe tener objetivos claros y desarrollarse con un alto grado de transparencia.

3. Modernización de la infraestructura para satisfacer las necesidades energéticas de la región

La abundancia de recursos energéticos no necesariamente engendra aumentos en la competitividad de América del Norte como bloque económico. Elevar la producción energética en América del Norte significa que los recursos y electricidad generados se tendrán que mover a lo largo de las fronteras para satisfacer la demanda regional o encontrar puertos desde donde pueda exportarse a otras partes del planeta. Los planificadores de políticas deben considerar seriamente la opción de exportar a Asia, donde se ha dado un crecimiento impresionante en la demanda en los últimos años. Para satisfacer esta demanda, el aumento de la producción regional

debe ir acompañado de nuevas inversiones en infraestructura. Además del reto de llevar petróleo crudo a aguas mareales, exportar productos de petróleo o refinados desde América del Norte también requerirá inversiones en infraestructura portuaria. Por el momento, hay infraestructura lista para permitir importaciones masivas de crudo hacia los Estados Unidos. Ajustarse a un escenario de exportación no debería ser un gran problema, pero la logística necesitará resolverse. Para México, la producción renovada puede necesitar buscar nuevos mercados en Europa y China, si Estados Unidos y Canadá no pueden absorber el petróleo crudo adicional.

En el frente del gas, los tres gobiernos también necesitan considerar el potencial para exportar GNL. Esto adquirió una nueva significancia geopolítica con la anexión rusa de Crimea en el 2014 y sus recurrentes amenazas de interrumpir los suministros de gas natural a Europa. La reciente invasión de Rusia a Ucrania enfatiza la importancia de este asunto a un mucho mayor grado. Algunas plantas existentes de regasificación de GNL podrían convertirse en plantas de licuefacción para exportación, pero puede que esto no baste. En cambio, planear una capacidad de exportación de GNL de manera regional permitiría una ubicación ideal de sitios y ayudaría a eliminar la duplicación de esfuerzos.

Por último, en cuanto a los mercados de electricidad, el potencial para desarrollar fuentes de electricidad tradicionales y renovables dependerá de grandes inversiones en transmisión de electricidad. Las líneas de transmisión transfronteriza han sido un tema de discusión entre México y Estados Unidos desde al menos el 2010, pero se han hecho pocos avances de forma bilateral. En el caso de Canadá y los Estados Unidos, existe un potencial tremendo para el comercio transfronterizo, pero los dos países están usando ahora la capacidad completa de su infraestructura existente de transmisión. Los problemas que plantean las autorizaciones, los asuntos de ubicación de sitios y el efecto SPAN seguirán asolando el proceso de construir nuevas capacidades de transmisión. Sin embargo, el establecimiento de lineamientos comunes y estándares compatibles para los procesos de planeación y construcción serían bien recibidos en la región.

4. Atender la escasez de capital humano en el sector energético

El sector energético es uno de los más innovadores y dinámicos de la economía, el cual en años recientes ha demostrado una capacidad impresionante para adaptarse a los cambios tectónicos de la industria y revolucionar por completo tanto su modo de producción como su nivel de desempeño. El cambio tecnológico ha sido un elemento central en esta revolución, pero gastar en tecnología sin inversiones concurrentes en capital humano resultaría en una fuerza laboral inadecuadamente capacitada para los avances tecnológicos.

Para atender efectivamente estos desafíos, se debe convencer a las generaciones más jóvenes de la región de seguir carreras educativas que se enfoquen en materias STEM (acrónimo en inglés para ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas). Para lograr esto, será esencial que se involucren actores del sector público y privado; tanto los gobiernos como las empresas deben considerar aliarse con instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil para asegurar una implementación más extensa de sus programas. Los incentivos se deben evaluar para el mediano y largo plazo y deben enfocarse en más que simplemente la compensación monetaria. Así, los aliados de América del Norte deben poner la mirada en mecanismos existentes, como intercambios universitarios, programas de becarios y asociaciones con la industria para desarrollar un enfoque conjunto a las brechas de habilidades en el sector.

5. Cooperación regulatoria y de estándares

Otra área que puede brindar beneficios inmediatos, tanto en términos de seguridad industrial para el sector privado, como de protección ambiental para la población general, es un diálogo regulatorio entre agencias de las tres naciones. Hay muchas razones para fomentar este diálogo. Primera, en el caso de la infraestructura transfronteriza como las tuberías o la infraestructura de transmisión, no tiene sentido que los estándares difieran. Por ejemplo, una tubería que atraviesa la frontera EE. UU.-México tendrá, por necesidad, el mismo calibre y deberá cumplir estándares de seguridad idénticos a ambos lados de la frontera.

Una segunda tiene que ver con temas de “licencia social” que implican obtener la aprobación comunitaria antes de abrir caminos en grandes proyectos energéticos. Estándares similares de seguridad, protección ambiental y el establecimiento de mejores prácticas industriales aceptadas no eliminarían el antagonismo público a los proyectos novedosos, pero sí brindarían una oportunidad para aprender entre reguladores. Estados Unidos está explorando la exitosa experiencia del ministro de recursos naturales de Canadá al negociar con comunidades de las Primeras Naciones. Esto nos da un ejemplo de cómo los gobiernos y las industrias pueden beneficiarse de experiencias compartidas.

Tercera, hay muchas áreas en la región en las que los recursos compartidos requieren de regulaciones compatibles. Frente al crecimiento potencial en las actividades de E&P en aguas profundas mexicanas del Golfo de México, la erosión de la capacidad y autonomía regulatorias durante el gobierno de AMLO ha causado preocupación sobre la calidad de los estándares normativos de México. Al mismo tiempo, Estados Unidos ha impuesto un nuevo régimen en el que los operadores en el mar deben tener implementado un sistema de gestión ambiental y de seguridad (SEMS

por sus siglas en inglés). Para evitar una potencial tragedia de los recursos comunes, la Agencia de Seguridad y Energía de México (ASEA, antes ANSIPA) debe adoptar estándares que sean compatibles con los del SEMS. Más aún, las agencias de los tres gobiernos deben seguir comprometidas a una conversación sobre regulaciones para asegurar que se mantengan los más altos estándares ambientales y de seguridad sin abrumar a la industria.

En el tema de las emisiones, las realidades actuales ambientales y de mercado deben presionar a los tres gobiernos para tener un enfoque común respecto a las emisiones, para evitar cualquier distorsión de mercado innecesaria a nivel regional. En estas áreas, la conversación regulatoria debe enfocarse en asegurar la compatibilidad entre estándares, métricas y normas para que tanto el público como las entidades privadas en el sector energético puedan operar sin interrupciones entre las fronteras al tiempo que también se respeten altos estándares ambientales.

6. Aceleración hacia energías renovables

Una de las principales lecciones de la pandemia de COVID-19 es la importancia del aire limpio para mejorar la salud respiratoria. No poder respirar libremente tiene un tremendo costo económico y humano, sobre todo en el contexto de una pandemia, donde el aumento a la exposición a partículas está asociado con tasas de mortandad más altas por COVID-19.¹⁹ Se requiere mucho trabajo para mejorar la calidad del aire en América del Norte, pero la “nueva normalidad” ha hecho evidente que los beneficios de reducir la contaminación del aire por medio de la generación energía limpia son más importantes que sus costos, en comparación con la inversión de más dinero en fuentes de energía sucias como el carbón y los combustibles fósiles que aumentan la contaminación del aire.

La contaminación del aire se ha vuelto un reto global urgente y América del Norte puede tomar la batuta si se desarrollan más proyectos de energía limpia para ayudar a conservar la calidad del aire. Los gobiernos de Canadá, México y Estados Unidos tienen un compromiso con sus ciudadanos; además, a nivel regional, el Capítulo 24 del T-MEC crea una obligación comercial que requiere que los países mantengan nuevos estándares de calidad de aire. No se puede negar que México tiene mucho por mejorar en este asunto, pero no necesariamente se está moviendo en la dirección correcta. En 2010, la firma de los Acuerdos de Cancún volvió a México un defensor visible de las instituciones de clima global. Ahora, sin embargo, la decisión de AMLO de priorizar la empresa estatal de servicios eléctricos, CFE, sobre las energías renovables, está arriesgando miles de millones de dólares de inversión en energías limpias, con implicaciones para los niveles de calidad el aire del país.

En el futuro, las economías de América del Norte necesitan incrementar el número de participantes del mercado energético dentro de un marco de normas claras y competencia aumentada. La generación de energía de América del Norte debe avanzar por medio de la creación de un mercado de electricidad integrado. Al emplear redes e instalaciones de almacenaje más confiables, resistentes y limpias, una transformación del sistema energético de América del Norte puede ayudar a contribuir a la reducción de contaminación y emisiones en la región.

7. Cooperación tecnológica

La experiencia de los últimos veinte años en la industria energética de América del Norte ha destacado la importancia de la innovación tecnológica en promover las agendas de energías renovables y tradicionales. Del impresionante progreso de Canadá al optimizar sus arenas de alquitrán, a la revolución petroleros de esquistos y de formaciones compactas en Estados Unidos y las nuevas tecnologías en minería y baterías que están impulsando la transición energética, la innovación ha impulsado la conversión de recursos naturales en energía y riqueza. Conforme los tres países se mueven necesariamente a un futuro de energía post-hidrocarburos, aún necesitarán capitalizar en sus reservas petrolíferas y de gas existentes. Esto implicará aplicar innovaciones tecnológicas a las reservas convencionales y no convencionales. Al mismo tiempo, compartir tecnologías de generación de energía renovable y su almacenamiento, y el *know-how* facilitará lograr los objetivos de mitigación climática.

Propuestas de políticas

Crear un consejo de negocios energéticos para América del Norte

Conforme América del Norte comienza a apreciar la importancia de una nueva era de abundancia energética, es el momento adecuado para una mayor colaboración. El reto común de mejorar la infraestructura para permitir que la energía llegue al mercado, tanto dentro de la región como globalmente, debe impulsar a los tres gobiernos hacia una colaboración más cercana. La creación de un mercado unificado en América del Norte ayudará a mejorar el suministro energético e impulsará la competitividad económica.

Como un primer paso, los gobiernos y reguladores deben desarrollar un mecanismo de planeación regional que les permita interactuar con mayor regularidad e intercambiar información: el NAEWG demostró

que tal coordinación es posible y es productiva. Otro ejemplo es el Consejo de Negocios de Energía México-Estados Unidos. Compuesto por representantes del sector privado de los dos países, el consejo facilita el intercambio de información, comparte las mejores prácticas de la industria y brinda recomendaciones sobre formas de fortalecer la relación energética bilateral. Los tres gobiernos deben seguir y basarse en estos ejemplos para crear nuevos mecanismos regionales que puedan impulsar más el proceso colaborativo.

La creación de un Consejo de Negocios de Energía para América del Norte puede basarse en los mecanismos de cooperación bilateral, como el mencionado arriba Consejo EE. UU.-México y el Memorándum de Entendimiento del 2014 entre el Departamento de Energía de EE. UU. (DOE) y Recursos Naturales de Canadá (NRCan). Al hacer eso, este nuevo consejo ayudaría a impulsar y apoyar un renovado diálogo de energía en el contexto del nuevo capítulo de energía del T-MEC. Recibir retroalimentación de un

NACEI modernizada, un Consejo de Negocios de Energía para América del Norte reuniría a los interesados claves en energía del sector privado, el gobierno y la academia para 1) destacar la importancia de la relación energética trilateral; 2) compartir prioridades para el sector y 3) identificar oportunidades de colaboración en áreas de interés mutuo como las líneas de transmisión de energía y la creación de un mercado energético resistente y ambientalmente consciente.

Incluir la energía en el Comité de Competitividad de América del Norte creado bajo el T-MEC

Con la entrada en vigor en 2020 del T-MEC, América del Norte obtuvo un marco de trabajo del siglo XXI para lidiar con los flujos comerciales que se profundizan a lo largo de sus fronteras. Sumado a un interés en la creación de un mercado energético renovado, Canadá, México y Estados Unidos tienen una oportunidad sin precedentes para mejorar los suministros, reducir los precios e impulsar la competitividad económica en la región.

El Capítulo 26 del T-MEC creó el Comité de Competitividad de América del Norte, por medio del cual los representantes gubernamentales y los interesados no gubernamentales pueden identificar políticas de proyectos que pueden volver a la región más productiva y eficiente para lidiar con problemas compartidos. Incluir la integración energética en la jurisdicción del Comité incentivará a los reguladores en los tres países a generar sinergias para explorar el potencial energético de la región. La integración energética aún requiere de mucho trabajo, pero los legisladores de los tres estados deben usar el Comité como una plataforma para volver a lanzar el debate energético en América del Norte y comprometerse a reunirse cada año.

Una cumbre energética de América del Norte que reúna a los secretarios de energía y líderes de pensamiento y de negocios, en paralelo a una reunión del comité, facilitaría el proceso.

Iniciar un diálogo sobre la cadena de suministro energético de América del Norte

Primero, la pandemia de COVID-19 y después la invasión rusa a Ucrania han forzado a los decisores de políticas e industriales a enfocarse en la importancia de las cadenas de suministro. Aunque es imposible identificar y prepararse para todas las interrupciones potenciales a la cadena de suministro, un diálogo continuo que proporcione un sistema de advertencia temprana para riesgos, así como un mecanismo de respuesta rápida para impulsar la producción energética y el compartir recursos serían complementarios a los esfuerzos de gobiernos individuales y empresas. Se necesita una coordinación más robusta para evaluar y asignar la disponibilidad de plataformas, cisternas, almacenamiento de energía, capacidad de tuberías y recursos humanos, así como rastrear la capacidad de transmisión y distribución de electricidad disponible. Una asignación más eficiente puede ayudar a optimizar el flujo de energía a los consumidores de América del Norte y a una economía productiva. La necesidad de llevar suministros de minerales cruciales al mercado es vitalmente importante y urgente. Una plataforma de minería y minerales cruciales de América del Norte se ha propuesto como parte de la solución a los dilemas de la transición energética; un enfoque paralelo a la tecnología de baterías también sería muy bien recibido.²⁰

Conclusiones

La abundancia energética se puede convertir en un motor para el progreso en América del Norte, con el potencial para impulsar la competitividad y prosperidad por mucho tiempo en el futuro. Para avanzar y desatar el potencial completo de la región es crucial que los legisladores, empresas privadas y centros de investigación comiencen a construir y reconstruir las instituciones que hagan viable la integración energética entre los tres países. Reavivar el diálogo energético para que vaya más allá de intercambios esporádicos y se vuelva una conversación sostenida y progresista requerirá compromiso y recursos de los aliados del T-MEC.

La inminente realidad de la transición energética le presenta a América del Norte muchos retos, pero también increíbles oportunidades. Los minerales cruciales, el almacenamiento de energía, la tecnología de baterías, la transmisión transfronteriza y las tuberías y, claro, la aplicación estratégica

del capital financiero, deben volverse metas compartidas entre los gobiernos de Canadá, México y Estados Unidos si es que van a avanzar hábilmente hacia una economía regional descarbonizada.

Aunque hasta ahora la mayoría de la atención se ha puesto en las riquezas energéticas de América del Norte, su disponibilidad de datos, infraestructura, tecnología y capital humano tendrán un papel central en hacer de la abundancia energética una realidad y moldear el futuro económico de la región. La colaboración en los puntos de la agenda expresados anteriormente será esencial para convertir esa abundancia en beneficios tangibles para las economías y gente de América del Norte.

Notas finales

Duncan Wood es vicepresidente de Strategy & New Initiatives en el Woodrow Wilson Center; también es asesor senior en el Mexico Institute. Gracias a Diego Marroquín Bitar y Alexandra Helfgott por su ayuda para preparar este capítulo.

Diego Marroquín Bitar es un experto en políticas públicas de la universidad Georgetown. Diego también es miembro de la US-Mexico Foundation y fue asesor del Wilson Center's Mexico Institute.

1. Administración de Información de Energía de EE. UU. (EIA), “Primary Energy Production by Source,” junio de 2022, Tablas 1.2 y 1.3. <https://www.eia.gov/totalenergy/data/monthly>

2. Institute for Energy Research, “The United States Was Energy Independent in 2019 for the First Time Since 1957,” IER Commentary, mayo 11, 2020, <https://www.instituteforenergyresearch.org/fossil-fuels/gas-and-oil/the-united-states-was-energy-independent-in-2019-for-the-first-time-since-1957>.

3. EIA, “Country Analysis Executive Summary: Canada”, octubre 7, 2019, https://www.eia.gov/international/content/analysis/countries_long/Canada/canada_CAXS.pdf.

4. Joe Lo, “Mexico’s oil gets even dirtier as flaring continues to soar”, *Climate Change News*, mayo 9, 2022, <https://www.climatechangenews.com/2022/05/09/mexicos-oil-gets-even-dirtier-as-flaring-continues-to-soar/>

5. EIA, “Total Energy”, Tabla 10.1: Producción y consumo de energía renovable por fuente. <https://www.eia.gov/totalenergy/data/browser/?tbl=T10.01#/?f=A&start=1949&end=2021&charted=6-7-8-9-14>

6. EIA, “U.S. electricity generation from renewables surpasses coal in April”, enero 2, 2020, <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=42336#:~:text=In%20April%202019%2C%20U.S.%20monthly,electricity%20generation%20to%20coal's%2020%25>.

7. EIA, “Canada: Executive Summary”, octubre 7, 2019. <https://www.eia.gov/international/analysis/country/CAN>.

8. Departamento de Energía & NREL, Mexico Clean Energy Report, <https://www.nrel.gov/docs/fy22osti/82580.pdf>

9. “FACT SHEET: The Biden-Harris Electric Vehicle Charging Action Plan”, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/12/13/fact-sheet-the-biden-harris-electric-vehicle-charging-action-plan/>

10. Stephen Mufson y Paulina Villegas, “Biden to use Defense Production Act for U.S. Critical Minerals Supply”, *The Washington Post*, marzo 31, 2022.

11. “FACT SHEET: White House calls on Congress to authorize additional support to Ukraine”, The White House, April 28, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/04/28/fact-sheet-white-house-calls-on-congress-to-provide-additional-support-for-ukraine/>

12. Morgan Bazilian y Duncan Wood, “The Biden Administration Has Taken Some Bold Steps on Energy, But More Remains to be Done”, *Real Clear Policy*, mayo 12, 2022.

13. US Departamento de Estado de EE. UU., “Minerals Security Partnership”, junio 14, 2022, <https://www.state.gov/minerals-security-partnership/>

14. Gabriel Friedman, “How Trudeau proposes to make Canada a key supplier of critical minerals”, *Financial Post*, April 08, 2022.

15. EIA, “Canada is a key energy partner to the US”, mayo 28, 2019. <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=39632>

16. EIA, “In 2021, value of energy trade between Canada and the United States rose from 2020 lows”. <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=52338>

17. Estudio de Integración Renovable de América del Norte, <https://www.nrel.gov/analysis/naris.html>.

18. Earl Anthony Wayne, “Much Still on the Table for US and Mexico”, *Pulse News*, julio 21, 2020, <https://pulsenewsmexico.com/2020/07/21/much-still-on-the-table-for-us-and-mexico>.

19. Diego Marroquín, “Aspirar, respirar y expirar: la surreal calidad del aire”. *El Universal* (México), julio 19, 2020. Wu, X., Nethery, R. C., Sabath, M. B., Braun, D. y Dominici, F., “Air Pollution and COVID-19 Mortality in the United States: Strengths and Limitations of an Ecological Regression Analysis”, *Science Advances*, vol. 6, no 45, (2020): p.eabd4049.

20. Duncan Wood, Alexandra Helfgott, Mary D’Amico y Erik Romanin, “The Mosaic Approach: A Multidimensional Strategy for Strengthening America’s Critical Minerals Supply Chain”, Woodrow Wilson Center, 2021.

5

¿Hacer que el medio ambiente sea una prioridad en América del Norte? Evidencia del T-MEC

Daniela Stevens y Mariana Sánchez Ramírez

Tras años de relativo estancamiento, el escenario para la cooperación ambiental en América del Norte ha atravesado cambios notables. Primero, la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), de 2018 a 2020, trajo consigo retos y oportunidades para la cooperación ambiental. El actualizado entre Tratado Estados Unidos-México-Canadá (T-MEC) creó mecanismos adicionales para la coordinación de políticas, incluido el Comité Ambiental del T-MEC, que tuvo su primera reunión en junio de 2021. Sin embargo, no todos los cambios resultantes de la renegociación son directos. Segundo, el regreso de la Cumbre de Líderes de América del Norte en noviembre de 2021 puso la cooperación ambiental, sobre todo respecto al cambio climático, de nuevo en la agenda de alto nivel. Por último, los cambios a nivel global y una mayor preocupación del público en eventos climáticos extremos han ampliado la coalición política para la cooperación regional. En la NALS de 2022 y más allá, la tarea para Canadá, México y Estados Unidos implica ir más lejos que la promesa de estos primeros cambios y satisfacer la urgente demanda de acción ante el clima y el medio ambiente.

El primer cambio para la cooperación ambiental de América del Norte fue una realineación institucional, la cual será el enfoque principal de este capítulo. Mientras que el TLCAN abordó los temas ambientales solamente en un tratado lateral, el actualizado T-MEC incluye un capítulo ambiental integral, el Capítulo 24. Además, Canadá, México y Estados Unidos adoptaron un Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA) en 2018. El ACA sustituyó el acuerdo lateral del TLCAN (oficialmente el Acuerdo

de Cooperación Ambiental de América del Norte o ACAAN). El ACA entró en vigor cuando el T-MEC entró en vigor el 1 de julio de 2020.¹ El ACA formaliza los esfuerzos de protección y conservación ambientales en la región. El T-MEC menciona temas ambientales que anteriormente se habían pasado por alto; fue con base en esto que el gobierno estadounidense lo caracterizó como el “capítulo más avanzado, extenso y de estándar más elevado sobre medio ambiente en cualquier tratado comercial”.²

¿Estos cambios llevan a una protección ambiental más profunda y extensa? En nuestra opinión, el T-MEC hace una pequeña contribución positiva a la protección ambiental y ofrece un puñado de innovaciones. Pero en su mayoría, el T-MEC replica las disposiciones ambientales de tratados existentes, como la Asociación Transpacífico (TPP por sus siglas en inglés). Sin embargo, de manera preocupante, el T-MEC y el ACA no pudieron atender explícitamente el problema ambiental más urgente de nuestra época: el cambio climático. Desde que el presidente Joe Biden se mudó a la Casa Blanca, los líderes de América del Norte han indicado que esto será una prioridad; sin embargo, hay medios institucionales limitados de cooperación regional relacionados con el clima en América del Norte. En cambio, los marcos dominantes se enfocan en las negociaciones globales y acciones nacionales.

El capítulo prosigue de la siguiente manera; primero, expone las disposiciones ambientales del TLCAN y su acuerdo lateral e ilustra la evolución del desempeño ambiental nacional de las partes.³ Segundo, detalla las fortalezas e innovaciones del T-MEC en relación con control de tráfico de vida silvestre, contaminación marina y desperdicio de alimentos. Tercero, habla sobre dos disposiciones más allá del Capítulo 24 que afectarán el medio ambiente de América del Norte: el mecanismo de solución de controversias entre inversores y estados (ISDS por sus siglas en inglés) y la cláusula de proporcionalidad energética. Luego, el capítulo considera cómo los líderes de América del Norte pueden fortalecer el marco de gobernanza ambiental de la región al destacar oportunidades perdidas, sobre todo con relación al cambio climático. Finalmente, presenta recomendaciones relacionadas con revitalizar el alcance y responsabilidades de las instituciones gubernamentales actuales y con profundizar los lazos en la electrificación del transporte para beneficiar a la gente y al medio ambiente de América del Norte.

El TLCAN y el ACAAN

Durante las negociaciones del TLCAN, los grupos ambientalistas estadounidenses sostenían que las reformas comerciales y de inversión del tratado debilitarían aún más la infraestructura ambiental mexicana a cambio

del crecimiento industrial. El resultado, temían los críticos, sería una carrera al fondo: las políticas ambientales laxas de México incentivarían a los socios comerciales a reducir sus estándares y regulaciones para seguir siendo competitivos.⁴ En respuesta a esto, el entonces candidato demócrata a la presidencia, Bill Clinton, juró no promulgar el TLCAN sin reglas ambientales complementarias, subrayando un tema que había sido marginal para los negociadores estadounidenses durante el gobierno de George H.W. Bush.

Al introducir asuntos ambientales en las negociaciones económicas, el TLCAN se volvió un notable ejemplo temprano de cómo los enfoques de los gobiernos en temas ambientales se estaban expandiendo más allá de sus fronteras. El TLCAN se consideró uno de los tratados comerciales “más ambientalmente consciente” que se habían acordado hasta ese momento.⁵ Aunque no incluyó un capítulo ambiental, trató explícitamente el medio ambiente en su preámbulo y en un montón de capítulos y artículos. De manera notable, el TLCAN legitimó el uso de medidas comerciales para aplicar acuerdos ambientales (Capítulo 1), autorizó a las partes a elegir sus niveles deseados de protección ambiental (Capítulo 9) y legitimó regulaciones ambientales nacionales y medidas fitosanitarias (Capítulo 7B).

Sin embargo, el TLCAN no favoreció uniformemente a estándares ambientales más elevados en la práctica. De manera más notable los mecanismos de controversia inversionista-estado en el Capítulo 11 (Artículos 1102, 1103, 1105, 1106) les otorgaron a los inversionistas extranjeros estadounidenses, canadienses y mexicanos protección del estado anfitrión para asegurar un trato nacional y de nación más favorecida (NMF), estándares internacionales mínimos y prohibiciones de requerimientos de desempeño. Les permitió a los inversionistas iniciar un proceso de solución de controversias en contra de la nación anfitriona.⁶ Las disposiciones del Capítulo 11 se redactaron en anticipación a una potencial desregularización de estándares sanitarios y ambientales en México en un esfuerzo por atraer más inversión. Pero en la práctica las disposiciones demoraron la promulgación de regulaciones más ambiciosas entre los tres aliados.

El proceso de la ratificación del TLCAN tuvo dos consecuencias institucionales adicionales. La primera, un acuerdo lateral entre los gobiernos de EE. UU. y México creó el Banco de Desarrollo de América del Norte (NADB por sus siglas en inglés) para atender las preocupaciones de los legisladores respecto a la región de la frontera EE. UU.-México. El banco “otorga préstamos y subvenciones a entidades privadas para proyectos ambientales y de infraestructura” a ambos lados de la frontera. Al principio, los proyectos de suministro de agua, tratamiento de aguas residuales y desecho de desperdicios sólidos municipales fueron los puntos focales de las actividades del banco. Con los años, el NADB ha expandido su jurisdicción y proyectos financiados con relación a calidad del aire y apoyaron el desarrollo de granjas eólicas para generar electricidad.

Segunda, el tratado ambiental lateral creó una organización intergubernamental comprometida con salvaguardar el medio ambiente sin sacrificar la prosperidad económica.⁷ Esta organización tenía la intención de promover las metas operativas insertas en el ACAAN: fomentar la cooperación para mejorar la protección ambiental, garantizar la correcta implementación de estándares y regulaciones ambientales, y mediar en controversias.⁸ Para ese fin, el tratado lateral creó la Comisión para la Cooperación Ambiental (CEC por sus siglas en inglés), compuesta por tres entidades: El Consejo de Ministros: un cuerpo gubernamental compuesto por los secretarios y ministros del medio ambiente de Canadá y México y el administrador de la Agencia de Protección Ambiental (EPA) de Estados Unidos.

La Secretaría: un organismo que brinda apoyo operativo, técnico y administrativo al Consejo y que implementa actividades.

El Comité de Consultoría Pública Conjunta (JPAC por sus siglas en inglés): el mecanismo central para la participación pública y compromiso de partes interesadas y para asesorar al Consejo.

El ACAAN estableció un enfoque trilateral a la gobernanza y cooperación ambientales, pero no surgió como un compromiso profundo trilateral para mitigar los impactos ambientales del comercio.⁹ Más bien, el acuerdo lateral fue el resultado de un acuerdo político para facilitar la aprobación del TLCAN en el congreso de EE. UU., luego de que grupos de interés ambientalista de EE. UU. cabildaron con los presidentes George H.W. Bush, Clinton y los legisladores. La estrategia de Clinton incluía la negociación de acuerdos laterales laborales y ambientales por separado, para aplacar oponentes y asegurar la ratificación del tratado.

El tratado lateral en acción

¿Cómo se desempeñó el tratado lateral? Aunque no hay datos para evaluar las condiciones ambientales o el desempeño a nivel de América del Norte, las evaluaciones del desempeño nacional no sugieren efectos sustancialmente positivos a raíz del tratado lateral.¹¹ El Índice de Protección Ambiental (EPI) ubica a Estados Unidos en el lugar 31, a Canadá en el 38, y a México en el 41 en una lista de 180 naciones. Como muestra la Tabla 1, de 2010 a 2020, las puntuaciones de desempeño han permanecido prácticamente sin cambios, en particular en los Estados Unidos. México, que comenzó con una línea basal más baja, sí mejoró su desempeño considerablemente.

Los resultados son similares en una comparación entre las puntuaciones de 2018 y una línea basal, el primer año para el que estuvieron disponibles los datos por país (en la década de 1960 para los tres países). Considerando esta línea basal, Canadá ha reducido su desempeño general de 73.1 a 72.28,

como lo muestra la Tabla 2, mientras que México aumentó su desempeño por 7.5 puntos y EE. UU. lo hizo por medio punto. La protección de ecosistemas de Canadá (55.29) fue el componente que afectó de manera más significativa el empeoramiento de su puntuación de desempeño general.

Tabla 1 Puesto y Puntuación del Índice de Protección Ambiental en 2020 y cambio desde 2010

País	Puesto Global EPI	Puntuación EPI	Cambio en 10 años
Canadá	38	57.3	+4.1
México	41	55.9	+10.3
EE. UU.	31	60.3	+1.7

Fuente: YCELP, 2020a

Tabla 2 Puntuaciones del Índice de Protección Ambiental y Puntuaciones de Subcomponentes, 2018 y años de Línea Basal

País	Puntuación EPI 2018	Línea basal Puntuación EPI	Salud 2018	Línea basal Salud	Ecosistema 2018	Línea basal Ecosistema
Canadá	72.18	73.1	97.51	97.8	55.29	56.63
México	59.69	52.26	66.04	58.86	55.46	47.85
EE. UU.	71.19	70.7	93.91	92.6	56.04	56.1

Fuente: Centro de Datos y Aplicaciones Socioeconómicas (SEDAC), 2018

Aunque el tratado lateral puso la responsabilidad a nivel nacional, le encargó a la comisión instigar la protección ambiental regional. La comisión buscaba emprender iniciativas, proyectos e informes centrados en tres prioridades estratégicas: mitigación y adaptación al cambio climático, crecimiento verde y comunidades y ecosistemas sostenibles.¹² El tratado lateral le encargaba al CEC recopilar y archivar datos ambientales de los tres países para optimizar la cooperación regional e impulsar el compromiso público, lo cual sí hizo al construir un portal en línea con bases de datos, proyectos y publicaciones.¹³ Aun así, la dependencia del portal al compartir datos de manera voluntaria para informar sus reportes provocó quejas respecto a la disponibilidad en tiempo real y la veracidad de dichos datos para informar las recomendaciones a políticas.

La Comisión también estableció el Proceso de Petición Ciudadana. Por primera vez, ciudadanos de los tres países tuvieron el derecho a entregar

una petición a la Secretaría de la Comisión arguyendo la incapacidad de una entidad para cumplir leyes ambientales estadounidenses, canadienses y mexicanas. Su finalidad era ser un modelo de responsabilidad y gobernanza por medio de la promoción de transparencia y participación del público en la aplicación de leyes ambientales. La Comisión podía recibir y, hasta cierto punto, investigar quejas de individuos y empresas, pero no tenía la facultad para hacer responsables a los aliados comerciales por empresas que socavaran la protección ambiental.

Las evaluaciones de los procedimientos institucionales del CEC, en particular el procedimiento de petición ciudadana, están mezcladas. De 1995 a 2011, el mecanismo atrajo unas cuantas peticiones en los Estados Unidos; al tiempo que atrajo más peticiones dirigidas al control canadiense y mexicano, el interés en el procedimiento decayó después de 2011. Esto pudo resultar en parte por la lentitud del proceso: los registros fácticos se emitieron en un promedio de 4.5 años después de la entrega inicial. Además, una percepción de injusticia obnubila el proceso, lo que les otorga a los gobiernos derechos mayores que a los peticionarios. Sin embargo, la evidencia sugiere que el proceso de petición ciudadana fue un tanto efectivo en la disminución de la falta de cumplimiento con la legislación nacional. Si bien el proceso no produjo decisiones legalmente vinculantes para el cumplimiento, sí fortaleció los lazos de activistas nacionales y las coaliciones transnacionales, respaldó los datos y hallazgos disponibles para validar aún más las preocupaciones ambientales y presionó a los tres gobiernos a justificar su falta de acción.¹⁴

Sin embargo, al final el tratado lateral no creó una agenda ambiental clara para América del Norte. El ACAAN solo requería que estuvieran disponibles disposiciones de control para mitigar las violaciones ambientales; por lo tanto, en la aplicación de ley ambiental se limitaba a las leyes existentes de un país. Los poderes del CEC estaban muy mal definidos y sus objetivos eran vagos y generales. Desde el principio, el CEC era inofensivo: no podía sancionar a los gobiernos por no aplicar sus leyes ni podía multar a empresas que violaban repetidamente los estándares ambientales.¹⁵ La CEC sigue siendo un portal valioso que realiza y publica investigación referente al medio ambiente de América del Norte, pero sus recomendaciones de políticas rara vez se convierten en soluciones legislativas accionables. El acuerdo lateral tampoco hizo mucho por mejorar las condiciones ambientales a lo largo de la frontera EE. UU.-México.¹⁶ El gobierno de Clinton no asignó recursos donde se necesitaban con urgencia, por ejemplo, para otorgar un aumento al financiamiento de las comunidades fronterizas, y Canadá y México prefirieron un enfoque no confrontativo y aceptaron las disposiciones.¹⁷ Por estas razones, era crucial “que su trabajo fuera más enfocado, relevante y orientado a los resultados”.¹⁸

A pesar de sus defectos, la inclusión del tratado ambiental lateral en el TLCAN tuvo un enfoque trilateral novedoso para proteger el medio

ambiente de América del Norte. Aunque a menudo desarticulada y llena de burocracia, y restringida por ser ineficaz, la CEC brindó trabajo preparatorio por medio de su recopilación de datos y publicaciones de investigación. Su proceso de petición ciudadana fortaleció las conexiones transnacionales. Estos recursos, aunque limitados, pueden informar a una agenda ambiental que reconoce responsabilidades compartidas. La conservación de la CEC en el T-MEC, aunada a innovaciones claves, les ofrece a los tres países una nueva oportunidad para reimaginar colectivamente el desempeño y el control de protecciones del gobierno.

Las fortalezas del Capítulo 24 del T-MEC

El Capítulo 24 del T-MEC conservó el 72% de las obligaciones ambientales del TLCAN; más aún, renovó la dimensión ambiental de América del Norte al incorporar disposiciones dentro del cuerpo principal del tratado.¹⁹ Al hacerlo, el Capítulo fortalece reglas de gobernanza anteriores e introduce disposiciones adicionales específicas de cada asunto.

La mayoría de las disposiciones en el Capítulo 24 se extrajeron de otros tratados internacionales.²⁰ Los negociadores replicaron disposiciones del entonces recientemente negociado Capítulo 20 de la moribunda Alianza Transpacífico (TPP). Políticamente, esto tenía la intención de minimizar las objeciones de los demócratas del Congreso al expandir la cobertura de temas ambientales más allá que en otros tratados de libre comercio. El T-MEC requiere que cada parte mantenga procesos de evaluación de impacto ambientales para proteger hábitats marinos de contaminación de embarcaciones y sobrepesca; proteger la capa de ozono, la flora y la fauna; lograr mejoras en la calidad del aire, prevención de la pérdida de biodiversidad y control de especies ajenas invasivas. Debido a que la TPP renació, sin los Estados Unidos, como el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP por sus siglas en inglés), la similitud entre T-MEC y la TPP contribuye a la consistencia entre los acuerdos comerciales. Sin embargo, la dependencia en el Capítulo 20 de la TPP también limitó la creatividad para promover la protección ambiental.

El Capítulo 24 del T-MEC obliga a Canadá, México y Estados Unidos a aplicar sus leyes ambientales nacionales y a promover una mayor responsabilidad, participación pública y transparencia. El Capítulo introduce un estándar de aplicación nacional que les exige a los tres países no debilitar leyes ambientales por razones comerciales. El nuevo, y de muy alto nivel, Comité del Medio Ambiente tiene la tarea de proporcionar información a la CEC sobre la implementación de compromisos ambientales y optimizar la recopilación de datos y los informes.²¹ El tratado requiere que todas las decisiones y los informes estén disponibles al público, a menos que

el Comité decida lo contrario.²² Esta es una mejora notable en términos de transparencia. Como contraste, bajo el TLCAN, los informes no eran accesibles a menos que dos terceras partes del Consejo votaran para que se hicieran públicos.

Ciertamente, en la reunión inaugural del Comité del Medio Ambiente, los aliados destacaron la importancia de la información y participación pública y el conocimiento público en temas ambientales, al tener su primera sesión pública para compartir información y escuchar al público interesado en la implementación del Capítulo 24. El objetivo de la reunión fue informar sobre el progreso y los retos de implementación, y los países presentaron resultados individualmente y luego conjuntamente a través de la Secretaría de la CEC.

Canadá informó las enmiendas a la Ley Canadiense de Protección Ambiental para prohibir plásticos de un solo uso. Los EE. UU. informaron sobre la creación de un comité inter agencias que coordina un enfoque estratégico para cumplir sus compromisos ambientales. México destacó la ratificación del Tratado Regional Escazú,²³ que refuerza su compromiso bajo el T-MEC, así como el desarrollo de un plan de acción nacional para una economía oceánica sostenible. Los tres países informaron mayores esfuerzos para combatir el comercio ilegal de vida silvestre y conservar los ecosistemas y la biodiversidad. La siguiente reunión tendrá lugar en julio de 2023 en México.²⁴

Más aún, el Capítulo hace que el cumplimiento de las partes respecto a tratados ambientales multilaterales (TAM) esté sujeto a consultas ambientales (Artículo 24.29) o solución de controversias (Artículo 24.32), siempre y cuando la parte quejosa y la parte en violación sean signatarios del TAM relevante. Para controversias de estado a estado el T-MEC adopta una práctica de “escalera”,²⁵ a través de la cual las consultas son el primer paso si las partes están en desacuerdo en la interpretación o implementación del Capítulo 24. El asunto pasa al Comité del Medio Ambiente si las consultas no resuelven la controversia. Si es necesario, el tema sube un peldaño más a las consultas ministeriales, y el último recurso es el régimen general de solución de controversias del T-MEC. Esta es la única mención explícita de utilizar el mecanismo de solución de controversias como herramienta para solucionar desacuerdos sobre asuntos ambientales.²⁶ La inclusión de una cadena de comando de consulta brinda transparencia a lo largo de todo el proceso para solucionar la queja antes de llegar a la solución de controversia. Esta característica expande el anterior proceso arbitral, que existía en el papel, pero que nunca se reunió bajo el ACAAN.

Innovaciones

El T-MEC alardea sobre disposiciones nunca incluidas en un tratado de libre comercio: un control mayor sobre el tráfico de vida silvestre (Artículo 24.22),

una obligación para tomar medidas que eviten y reduzcan la contaminación marítima (Artículo 24.12),²⁷ y un régimen comercial relacionado al desperdicio de alimentos (ECA, Artículo 10), las cuales se tratan abajo.

Control sobre el Tráfico de Vida Silvestre.

El T-MEC establece que las partes tratarán el tráfico transnacional de vida silvestre protegida “como un crimen mayor”, que conlleva un castigo de al menos cuatro años de encarcelamiento (Artículo 24.22). La inclusión de esta disposición en el Capítulo se vincula a la resolución de 2013 del Consejo Económico y Social (ECOSOC) 2013 de las Naciones Unidas (ONU) para prevenir y responder al tráfico ilegal de la vida silvestre protegida.²⁸

Contaminación Marina.

El T-MEC es el primer trato comercial en establecer que sus signatarios deben “tomar medidas para evitar y reducir” la contaminación plástica marina (Artículo 24.12). Sin embargo, el tratado no menciona medidas explícitas, mucho menos cómo se van a financiar. Si bien la disposición toma prestado del informe y recomendaciones del Programa del Medio Ambiente de las Naciones Unidas (UNEP),²⁹ el antecedente directo fue el apoyo de Canadá al Estatuto de Plásticos en el Océano en la Cumbre del G7 de 2018 (de manera notable, Estados Unidos se había abstenido).³⁰ El lenguaje general del T-MEC respecto a la contaminación marina sirvió como un catalizador para que América del Norte se reuniera para encontrar soluciones innovadoras y resolver el problema.

Desperdicio de alimentos.

El Artículo 10.2 del ECA establece que el Programa de Trabajo “puede incluir” actividades cooperativas “que promuevan la producción y el consumo sostenibles, incluyendo reducir la pérdida de comida y el desperdicio de alimentos”. La disposición surge tras un informe de la CEC que evidencia una pérdida de alimento anual per cápita en Canadá y EE. UU. de 396 kg y 415 kg, respectivamente.³¹ Reducir el desperdicio de alimento reduce las emisiones de metano, un gas de invernadero (GDI), y por tanto se suma a la lucha contra el cambio climático. De acuerdo con el Panel Intergubernamental sobre Cambio climático (IPCC), este sector causó entre 8% y 10% de las emisiones globales de 2010 a 2016.³²

Otras mejoras notables en el Capítulo 24 del T-MEC incluyen:

- Un proceso de petición ciudadana que debería ser considerablemente más rápido; bajo el TLCAN, el procedimiento tardaba un promedio de siete años.³³

- Una revisión de la misión de la CEC, ordenando que defina un “Programa de trabajo” que establezca áreas de cooperación entre las partes.
- Mantener el Comité Conjunto de Consultoría Pública (JPAC), el cual es notable dadas sus recomendaciones, leves pero firmes, anteriores para reafirmar los compromisos de las partes y apoyar la continuidad de los procedimientos de quejas ciudadanas.³⁴
- Una consideración a la relevancia del medio ambiente para poblaciones indígenas, reconociendo sus derechos constitucionales y señalando la importancia de consultarlas sobre esfuerzos para mejorar los asuntos de protección ambiental.
- Una disposición pionera sobre género que ordena a la Secretaría “desarrollar recomendaciones sobre la mejor forma de considerar los efectos de género y diversidad y las oportunidades en la implementación del Programa de Trabajo” (Artículo 10.4 del ECA).
- La crucial importancia de los subsidios pesqueros, extraídos de la TPP, para atender el enorme problema de la pesca ilegal, no regulada y no registrada (IRR),³⁵ que proporciona un modelo para la OMC y responde a preocupaciones de seguridad nacional.³⁶

Más allá del Capítulo 24

Las disposiciones sobre energía e inversión son tan importantes para la gobernanza ambiental como las reglas del Capítulo 24 que establecen disposiciones ambientales.³⁷ Esta sección habla sobre los asuntos a lo largo del T-MEC que tendrán un impacto directo en temas ambientales.

Solución de controversias inversionista-Estado

La solución de controversias inversionista-Estado (ISDS) es un mecanismo de arbitraje que les permite a las empresas y a los inversionistas privados iniciar quejas en contra de un Estado anfitrión cuando presuntamente incumple un estándar en el tratado. El mecanismo de la ISDS es un medio de solucionar controversias legales entre inversionistas extranjeros y naciones anfitrionas, que a su vez fomenta la inversión extranjera al señalar la existencia de un sistema imparcial de arbitraje.

El Capítulo 11 del TLCAN brindaba protección para los inversionistas de un país signatario en otros países signatarios. De manera notable, no requería que los inversionistas agotaran los recursos del sistema

judicial nacional antes de invocar el arbitraje (Artículo 1121). Los procedimientos de la ISDS han levantado sospechas de promover los intereses de negocios por sobre las regulaciones de salud y ambientales de los estados aliados. Las últimas décadas vieron muchas críticas públicas y académicas respecto a la forma en que este sistema se usaba bajo el TLCAN para demandar a los gobiernos e impugnar regulaciones nacionales ambientales o de gestión de recursos para favorecer a inversionistas que invocaban el estándar de trato nacional (Artículo 1102) y un estándar mínimo de obligación de trato (Artículo 1105).³⁸

Los casos de ISDS del TLCAN muestran los riesgos de priorizar las protecciones al inversionista a expensas de la gobernanza ambiental, que incluía intentos nacionales legítimos para aplicar las regulaciones. Los ejemplos incluyen la restricción de acción climática de Alberta y el desdén a las evaluaciones de impacto ambiental y protección al ecosistema en varias provincias canadienses y en México. El Capítulo 11 desincentivó la mejora estatal de las regulaciones, debido al deseo de evitar litigación y pérdidas potenciales. De manera contraria, creó incentivos para que inversionistas obtuvieran montos altos por arbitrajes de la ISDS.³⁹ En este sentido, el TLCAN les dio a las partes una vía para escapar de las políticas ambientales al enviar la producción a países con estándares más débiles.

El Capítulo 14 del T-MEC sobre inversión restringió la ISDS de modo que las tres partes solo podrán presentar quejas que surjan de prácticas comerciales desleales. Si bien los inversionistas canadienses y mexicanos dependerán de sus derechos bajo la CPTPP (Capítulo 9), el Anexo 14-D dispone una ISDS que se aplica a EE. UU. y México, a través de la cual los inversionistas de ambos países pueden impugnar casos de expropiación directa o por violación de trato nacional u obligaciones de nación más favorecida. Para seguir este curso de acción, los inversionistas primero deben haber intentado resolver el asunto a través de tribunales nacionales o procedimientos administrativos. El Anexo 14-D limita el alcance de la ISDS entre ambos países a cinco sectores económicos:

1. Petróleo y gas natural
2. Suministro de generación de energía
3. Suministro de telecomunicaciones
4. Suministro de servicios de transporte
5. Propiedad o administración de caminos, vías férreas, puentes o canales

No se les requiere a los inversionistas que agoten las opciones nacionales como un primer paso en estos cinco sectores económicos, como resultado de la presión de EE. UU. y las empresas de energía multinacionales que quieran la opción de recurrir a la ISDS en el recientemente liberalizado

sector energético de México. Esta preocupación fue prominente durante las negociaciones debido al escepticismo de los empresarios después de la elección del presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador. Como presidente, López Obrador ha promovido intentos para alterar la apertura de sus predecesores en estos sectores.

La ISDS fue un blanco particular para Canadá, que había estado buscando reformar o retirarse del Capítulo 11 del TLCAN. Canadá ha sido receptora de más demandas bajo el TLCAN que los EE. UU. o México, pues perdió ocho casos, mientras que EE. UU. nunca ha perdido uno.⁴⁰ Canadá tuvo una experiencia particularmente negativa con la ISDS del TLCAN: desde 1994, Canadá ha sido la acusada en más de 40 peticiones ISDS de empresas extranjeras que sostenían que las políticas canadienses violaban sus derechos.⁴¹ Alrededor del 60% de los recursos impugnaban regulaciones ambientales o políticas de gestión de recursos. Entre las controversias que se han impugnado bajo los procedimientos ISDS del TLCAN están las regulaciones que eliminan gradualmente la generación de electricidad a partir del carbón, prohibir los desechos radioactivos en el mar y evitar la exportación de desechos tóxicos.⁴² No es ninguna sorpresa que Canadá no se adhiriera al Anexo 14-D. En vez de eso, el Anexo 14-E eliminó la ISDS entre EE. UU. y Canadá tres años después de que el T-MEC entrara en vigor.

Una vez plenamente en vigor, el Capítulo 14 del T-MEC evitará que los inversionistas estadounidenses en Canadá (y los inversionistas canadienses en Estados Unidos) inicien un procedimiento de arbitraje directo en contra del estado anfitrión que pueda impugnar los estándares de protección y mejora ambientales.⁴³ El nivel agregado de transparencia y apertura del gobierno en temas regulatorios es un extra ya que los grupos ambientales o los ciudadanos pueden usar esta oportunidad para defender mejor y cambiar las regulaciones que dañan el medio ambiente. Pero también les da un amplio espacio a los inversionistas para sostener que las regulaciones son onerosas y tienen un impacto negativo en el comercio.⁴⁴ En julio de 2026, el primer periodo de revisión del T-MEC podrá dar un vistazo a cómo el aprovechamiento de los grupos del sector privado y activistas de las medidas contradictorias afecta la gobernanza ambiental en la región.

Oportunidades perdidas del Capítulo 24 y recomendaciones hacia el futuro

A pesar de estas características positivas, el T-MEC comete pecados capitales de omisión cuando se trata de protección ambiental. Pero lo más importante es que el T-MEC descuida por completo el cambio climático. Durante los últimos veinticinco años, el consenso científico se ha vuelto unívoco respecto al avance del cambio climático, sus orígenes a causa de

actividades humanas y la urgencia de atenderlo. El tratado podría haber fijado un estándar para reducir emisiones en los tratados comerciales, así como el TLCAN original abrió camino al introducir estándares ambientales. Por ejemplo, pudo haber requerido que las partes se adhirieran a los Acuerdos de París e informaran su implementación, fijaran compromisos cada vez más ambiciosos, establecieran mecanismos para financiar la adaptación o hicieran a las corporaciones responsables por sus emisiones de gases de invernadero. Sin embargo, los negociadores no estuvieron a la altura de reconocer el aumento del impacto del cambio climático en el comercio o el impacto del comercio en el cambio climático. La vuelta al proteccionismo en Estados Unidos durante el gobierno de Trump y la negación del cambio climático por parte del expresidente de EE. UU. amenazaron la renegociación. Como se anticipaba, el Capítulo 24 no menciona la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, los Acuerdos de París o ningún compromiso relacionado con reducir las emisiones.⁴⁵ Si bien es cierto que el T-MEC menciona más TAM que el TLCAN, este es un estándar bajo. El T-MEC menciona menos TAM que otros Tratados Comerciales Preferenciales de EE. UU. posteriores a 2007.⁴⁶ Específicamente, tiene un defecto al no incluir TAM que el gobierno estadounidense incorporó en los tratados de libre comercio en el Acuerdo Bipartidista sobre Políticas Comerciales del 10 de mayo de 2007.⁴⁷ El T-MEC no menciona los subsidios a combustibles fósiles, los cuales retrasan la transición a una economía de poco carbono, ni tampoco habla sobre las reducciones necesarias a la producción de combustibles fósiles para satisfacer las metas climáticas.⁴⁸

Dicho eso, hubo un cambio importante del TLCAN que puede tener beneficios para la cooperación en el cambio climático. El T-MEC eliminó la “cláusula de proporcionalidad energética” del TLCAN (Artículo 605), que se les había aplicado a los Estados Unidos y Canadá. La disposición tuvo importantes implicaciones ambientales: requería que Canadá exportara a los EE. UU. la misma proporción de producción energética nacional cada año con base en un promedio de tres años. Esta cláusula significaba que Canadá no podía reducir el acceso estadounidense al petróleo, gas natural, carbón y electricidad canadienses sin una reducción correspondiente en su propio acceso. Por otro lado, si los canadienses redujeran su dependencia en combustibles y las empresas aumentaran la proporción de energía exportada, entonces la obligación de seguir produciendo energía de fuentes fósiles crecería. Las exportaciones canadienses totales de petróleo crudo han crecido continuamente durante las décadas posteriores al TLCAN. Como la producción de petróleo y gas natural es la actividad económica con más emisiones de Canadá, la eliminación de la disposición en el T-MEC elimina un obstáculo en la lucha contra el cambio climático. Potencialmente, este ajuste podría contribuir a lograr los compromisos de Canadá bajo los Acuerdos de París. Esta cláusula de proporcionalidad de otra época

“probablemente obstaculizaría, pospondría o incluso evitaría [...] reducir o eliminar gradualmente la producción de petróleo y gas natural y la transición a un futuro de poco carbono”.⁴⁹ Por el momento, ha habido pocos cambios por parte de Canadá, pero el final de la cláusula elimina un posible obstáculo.

En otras áreas, el Capítulo 24 del T-MEC destaca la importancia del comercio y la inversión en los bienes y servicios ambientales, como las “tecnologías limpias” y promueve el uso de almacenamiento de carbono. Sin embargo, toda esta es una sección no vinculante; el tratado no pudo fijar ninguna medida concreta para incentivar la inversión en hacer que la economía regional fuera más verde. Pasa por alto conceptos y objetivos importantes en la lucha contra el cambio climático, tales como la transición energética, economías y tecnologías de poco o cero carbono y adaptación para proteger a comunidades vulnerables.⁵⁰ Todas estas son áreas en las que los líderes de América del Norte deben urgentemente expandir mecanismos trilaterales para resolver los problemas ambientales compartidos.

El ECA y el Capítulo 24 presentan una gama de actividades para la cooperación y mecanismos agregados ausentes en el ACAAN. Aun así, la inclusión de tales actividades en el T-MEC reflejaba en su mayoría prácticas existentes. No hace que su implementación sea vinculante. La CEC tiene el potencial para enfocarse en resultados relevantes, pero perdió su capacidad de mostrar informes no solicitados. Si el pasado sirve como alguna guía, es posible que la CEC permanezca con pocos fondos, lo cual genera dudas sobre si las añadiduras al texto del T-MEC revitalizarán la cooperación ambiental en la práctica.⁵¹ Aún debe decidirse el presupuesto para la CEC, ya que ese es el trabajo del Consejo, pero es probable que sea menor al que había bajo el TLCAN.

Si bien las disposiciones pioneras el Capítulo 24 atrajeron una atención importante, esas innovaciones son vagas. No proporcionan lineamientos para prohibiciones explícitas.⁵² Las disposiciones sobre tráfico de vida silvestre y contaminación marina al menos incluyen el verbo modal de futuro y fuerte intención en inglés, “shall”, el cual implica cierto grado de compromiso. En contraste, la reducción del desperdicio de alimentos es particularmente débil, pues dice que es un área en la que las partes “podrían” considerar la cooperación. Finalmente, el T-MEC no reconoce el principio preventivo. En la Unión Europea (UE), este principio les permite a la UE o a sus estados miembros actuar en contra de un riesgo antes de que este riesgo se haya comprobado científicamente.⁵³ El principio apareció por primera vez en la Declaración de Río de 1992 firmada por las partes del T-MEC excepto por los EE. UU., quienes no firmaron apelando a la necesidad de un “enfoque con base en la ciencia”.⁵⁴

Respecto a los temas de procedimiento, el hecho de que las controversias ambientales estén sujetas al mecanismo de soluciones es en teoría un gran paso porque hace que las disposiciones ambientales sean aplicables

por medio de sanciones comerciales. Sin embargo, este mecanismo no ha funcionado bien para controversias comerciales, ya que les ha permitido a las partes retrasar considerablemente los procedimientos al no poder designar plantillas de panelistas.⁵⁵ Mientras tanto, la advertencia sobre soberanía en el Capítulo 24 es más fuerte que en el ACAAN, ya que incluye el derecho a ejercer discreción en la aplicación, la fijación de prioridades y la asignación de recursos, entre otros (Artículo 24.3). El Capítulo deja a discreción de cada parte la forma y grado de protección y el compromiso para ejercer leyes ambientales solo se aplica si no desalientan el comercio o la inversión. Por ejemplo, respecto a la responsabilidad social corporativa y la conducta empresarial responsable, el T-MEC no compromete a las partes más allá de alentar a las empresas “a adoptar e implementar voluntariamente mejores prácticas” (Artículo 24.13). De manera similar, mientras que el T-MEC alienta a las partes a implementar TAM específicos, no les requiere ratificar o implementar tratados. Dado que las partes tienen la capacidad de usar el Capítulo 24 como un marco para alojar iniciativas de gran escala que fortalezcan la cooperación ambiental en la región, en la sección que sigue identificamos dos áreas con potencial prometedor y no explorado, la coordinación institucional y la electrificación del transporte.

Ventaja institucional

El alcance del trabajo y los mecanismos utilizados por dos instituciones, el Banco de Desarrollo de América del Norte (NADB) y la Comisión Conjunta Internacional (IJC) pueden facilitar la implementación del capítulo sobre el medio ambiente del T-MEC.

La IJC es una institución bilateral establecida para gestionar los sistemas compartidos de lagos y ríos y tuvo el encargo de aprobar proyectos que afecten los flujos de agua entre Canadá y los Estados Unidos.⁵⁶ Supervisa los proyectos que pueden ajustar los niveles naturales de agua y afectar el consumo de agua potable y la generación de energía hidroeléctrica. Sin embargo, debido a su posición como un organismo de vigilancia, no hay inversiones asociadas con la Comisión, la cual solo interviene para resolver controversias cuando una parte demanda que un proyecto provoca daños ambientales. Ambos gobiernos podrían considerar mejorar las facultades de la IJC, así como comprometer recursos económicos y humanos para brindarle un conjunto accionable de mandatos más allá de la supervisión.

Por otro lado, los Estados Unidos y México han demostrado su compromiso para aumentar el capital del NADB en los últimos cinco años. De acuerdo con el Servicio de Investigación Congresal (CRS por sus siglas en inglés), el expresidente de los EE. UU. Barack Obama y el expresidente mexicano Enrique Peña Nieto acordaron duplicar la base capital del NADB,

de \$3 a \$6 mil millones de dólares en 2015.⁵⁷ Después de las largas y tensas negociaciones entre el liderazgo congresal de EE. UU. y el gobierno de Trump para agendar un voto de ratificación, la propuesta de ley de implementación del T-MEC (H.R. 5430) que se volvió ley el 29 de enero de 2020, incrementó parcialmente el capital del banco.⁵⁸

Dadas sus estructuras, la IJC y el NADB podrían servir como base para expandir los enfoques duales-bilaterales para atender y financiar proyectos ambientales transfronterizos. La estructura de gobernanza y mecanismos de financiamiento de ambas instituciones pueden informar sobre cómo Canadá, México y los Estados Unidos crean una misión de cooperación ambiental con un enfoque en identificar y financiar proyectos de infraestructura que atiendan problemas ambientales regionales más amplios.

Potencial para la electrificación

Conforme las tecnologías y preferencias de poco carbono siguen desarrollándose, la economía de América del Norte dependerá cada vez más de electricidad de poco o cero carbonos para alimentar automóviles, procesos industriales, calentar hogares y negocios. El T-MEC proporciona una vía oportuna para enfrentar este reto, dado que la electrificación podría aumentar considerablemente la demanda de electricidad y amplificar la ya importante necesidad de una infraestructura moderna y confiable de transmisión.

Esta debería ser una oportunidad considerable: América del Norte tiene el potencial de liderar la transición energética. Si bien no incluye las disposiciones de cambio climático, el lenguaje del T-MEC sí permite una ambición sobre energía limpia, y tampoco evita mayor cooperación sobre la electrificación de diferentes sistemas. Tal potencial podría desarrollarse si líderes de pensamiento progresista incentivaran transiciones que vincularan la necesidad energética y la fiabilidad a una recuperación verde de la pandemia global. El punto máximo en precios de energía resultante del aislamiento de Rusia después de su invasión a Ucrania, con consecuencias estratégicas duraderas, debe brindar un ímpetu más a cambiar la matriz de energía.

En cada una de las tres naciones signatarias del T-MEC, la transportación constituye una gran fuente de emisiones de gas de invernadero, contaminantes aéreos y la intoxicación de aguas subterráneas. El T-MEC brinda un marco para reducir esos daños al tiempo que expande la industria y genera empleos, dado que explícitamente busca “[...] fomentar la producción futura de nueva energía y vehículos autónomos”, de la que un componente clave será el desarrollo de “baterías avanzadas”. Las formas y medios para permitir esto no se especifican.

El tratado permite importaciones libres de impuestos para vehículos eléctricos de conexión (VEC) siempre y cuando un porcentaje de las partes

de esos automóviles se produzcan dentro de las tres naciones signatarias. Para 2023, ese requerimiento alcanzará el 75%, que permanecerá como el porcentaje mínimo hacia el futuro. Aunque la inclusión de baterías avanzadas en el T-MEC (para autos eléctricos, híbridos y convencionales) indica que el gobierno de Trump pretendía incentivar la producción nacional, la transición implica un proceso largo que también está supeditado a factores internacionales. La competencia con China, que busca dominar la industria de las baterías avanzadas, podría estimular parcialmente la capacidad de producción regional. Pero por el momento, América del Norte se está quedando atrás. Cualquier estrategia debe incluir inversiones en investigación y desarrollo, nueva capacidad y producción y demanda de VEC.⁵⁹

Sugerimos que los tres aliados del T-MEC desarrollen urgentemente una estrategia trinacional para acelerar el desarrollo de baterías avanzadas y VEC eficientes y costeables. Aunque el tema se mencionó en la NALS de 2021, se merece una mayor atención. Para impulsar este proceso, la NALS 2021 debe alistar un panel trilateral dirigido por expertos para desarrollar una estrategia regional para baterías avanzadas y VEC. Esto se debe complementar con la formación previa e inmediata de un comité ad hoc de múltiples interesados para informar sobre las deliberaciones de la comisión y sugerir puntos de la agenda.

Después de un cambio de gobierno en EE. UU., los entregables de la NALS de 2021 presentaron un escenario más optimista para la cooperación ambiental que el que había caracterizado las conversaciones del T-MEC. El llamado a la acción para que la CEC “preserve los conocimientos y prácticas de comunidades indígenas y locales” es de importancia,⁶⁰ aunque no hay mención de una estrategia trilateral que establezca mecanismos de cooperación con dichas comunidades. La sesión del consejo de la CEC de 2022 y el Foro Público de la JPAC en julio genera un marco de trabajo que define cómo las perspectivas de comunidades indígenas y locales se reconciliarán para aumentar la cooperación ambiental y el desarrollo sostenible.

Los siguientes años, sobre todo en el contexto de la incierta recuperación económica en medio de la pandemia de COVID-19 y los aumentos de precios de energía relacionados con la guerra Rusia-Ucrania, serán cruciales para definir si las inversiones se destinan no solo a la electrificación de la transportación, si no a una infraestructura con miras hacia el futuro para que la red eléctrica pueda apoyar la transición a economías de poco carbono en América del Norte. El sector automotriz siempre ha sido un impulsor de la integración de América del Norte. Para apoyar una industria automotriz orientada hacia el futuro, los planeadores de servicios y redes eléctricas deben ser parte del diálogo continental. Se enfrentarán a los mayores retos sobre cómo administrar los impactos en las redes, sobre todo la máxima demanda de carga, así como ubicar eficientemente ubicaciones de carga. Para superarlos, estos retos requieren de un liderazgo decisivo y visionario de parte de los tres gobiernos.

Conclusión

La inclusión de un Capítulo sobre el medio ambiente en el Tratado entre Estados Unidos-México-Canadá solidifica aún más la vinculación de comercio y medio ambiente en América del Norte. Además, someter a los aliados comerciales al mismo mecanismo de solución de controversias para resolver fallas en la aplicación de leyes ambientales es una característica nueva y revolucionaria de los tratados de libre comercio del siglo XXI.

Este capítulo enlistó los méritos del Capítulo 24, como lo fueron las disposiciones en prevención de contaminación marina, protección a la vida silvestre y gestión de desperdicio de alimentos, que a su vez refleja una creciente atención internacional a este conjunto específico de problemas. Sin embargo, las mayores fortalezas ambientales del T-MEC están fuera del Capítulo 24: eliminar gradualmente los mecanismos de solución de controversias y eliminar por completo la cláusula de proporcionalidad energética EE. UU.-Canadá. El cambio en el mecanismo de la ISDS puede alterar las relaciones comerciales y de inversiones de forma que resulte en una mayor protección y una gobernanza ambientales más fuerte en América del Norte, mientras que la eliminación de la cláusula de proporcionalidad puede incentivar y acelerar un proceso de descarbonización en el sector energético canadiense. En contraste, las controversias regulatorias y un aumento de inversión gubernamental en fuentes de energía de combustibles fósiles en México restringen las expectativas sobre descarbonizar el sector energético.

Sin embargo, el T-MEC también tiene defectos notables en protección ambiental. Estos incluyen la ausencia del tema de cambio climático, la debilidad de mecanismos de control, la naturaleza no vinculante de muchos compromisos y los eslabones débiles con los TAM. Debido a la políticamente tensa diplomacia comercial, los negociadores perdieron la oportunidad de atender explícitamente el cambio climático, así como serias preocupaciones como subsidios a combustibles fósiles. Dada la poca probabilidad de reabrir el tratado, dependerá de los líderes de América del Norte resolver esto fuera del marco inmediato del T-MEC.

Finalmente, hicimos dos recomendaciones que deberían estar en la agenda de la NALS 2022. Primera, los líderes deben fortalecer, coordinar e incrementar el financiamiento para instituciones existentes, como el NADB, la IJC y la CEC. Segunda, hay una oportunidad urgente para que América del Norte continúe con la electrificación del transporte. El futuro económico de la región, notablemente de sus sectores automotrices y eléctricos, depende de ello. Dar forma a una visión colaborativa para baterías avanzadas, redes eléctricas y vehículos eléctricos debe ser una avenida central de cooperación para acelerar un futuro de emisiones bajas y disminuir la dependencia en combustibles fósiles. Esto requerirá tanto de *expertise* como de un liderazgo visionario en los tres países para idear y ejecutar políticas vanguardistas

y hacer ajustes oportunos. La consumación de una región de América del Norte en las próximas décadas depende de la creación de un enfoque ágil y regional que mitigue los retos ambientales y maximice las oportunidades que presenta el libre comercio en todo el continente.

Notas finales

La doctora **Daniela Stevens**, es directora del programa Energy, Climate Change & Extractive Industries en el Inter-American Dialogue, y fue profesora investigadora en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en Ciudad de México.

Mariana Sánchez Ramírez cursa una maestría en políticas públicas en el American University School of Public Affairs. Actualmente trabaja en la intersección del gobierno en la industria energética en Chevron. Sus opiniones expresadas en este capítulo son a título personal y no necesariamente reflejan las opiniones o políticas de Chevron, su Junta Directiva o la administración de Chevron.

1. El nuevo tratado comercial de América del Norte se conoce en Canadá como el Canada-United States-Mexico Agreement (CUSMA) y en México como el *Tratado México, Estados Unidos y Canadá* (T-MEC).

2. United States Trade Representative (USTR), “United States–Mexico–Canada Trade Fact Sheet: Modernizing NAFTA into a 21st Century Trade Agreement”, octubre 2018, <http://tinyurl.com/y5xppv1m>.

3. El término “Partes” se refiere a los tres signatarios del tratado de libre comercio de América del Norte: Los Estados Unidos, Canadá y México.

4. Gary C. Hufbauer, Daniel C. Esty, Diana Orejas, Luis Rubio y Jeffrey J. Schott, *NAFTA and the Environment: Seven Years Later*, Institute for International Economics, octubre 2000.

5. Daniel C. Esty, “Making Trade and Environmental Policies Work Together: Lessons from NAFTA”, *Aussenwirtschaft (The Swiss Review of International Economic Relations)*, no. 49, (1994).

6. Véase Hufbauer et al., *NAFTA and the Environment*, 2000, para una revisión extensa de las disposiciones del TLCAN sobre el medio ambiente.

7. Commission for Environmental Cooperation (CEC), “About,” n.d., <http://www.cec.org/about/>.

8. Hufbauer et al., *NAFTA and the Environment*, 2000.

9. Steve Charnovitz, “The NAFTA Environmental Side Agreement: Implications for Environmental Cooperation, Trade Policy, and American Treaty-making,” *Temple International and Comparative Law Journal*, no. 257 (1994): 257–314.

10. William P. Avery, “Domestic Interests in NAFTA Bargaining,” *Politic Science Quarterly*, no. 113, no. 2 (1998): 281–305.

11. Yale Center for Environmental Law and Policy (YCELP), “2020 EPI Results,” 2020a, último acceso: 19/3/2020, <https://epi.yale.edu/epi-results/2020/component/epi>.

12. Las catorce herramientas en línea interactivas y bases de datos ilustran el grado de la compartición de información para reflejar los avances en cooperación y gobernanza ambientales. Por ejemplo, *Taking Stock Online: North American Industrial Pollution* de la CEC es una base de datos interactiva que identifica los contaminantes industriales para entender mejor cómo gestionar “los contaminantes de preocupación común”.

13. CEC, “About,” n.d.

14. John H. Knox y David L. Markell, “Evaluating Citizen Petition Procedures: Lessons from an Analysis of the NAFTA Environmental Commission,” *Texas International Law Journal*, vol. 47, no. 3 (2012): 505–540; Raúl Pacheco-Vega, “Las denuncias ciudadanas sobre cumplimiento ambiental en América del Norte (1996–2012): perspectivas sobre la sociedad civil ambientalista norteamericana”, *Norteamérica*, vol. 8, no. 1 (enero-junio 2013): 77–108.

15. Clifford T. Cosgrove, “The NAAEC after Ten Years: A Qualitative Assessment of the North American Agreement on Environmental Cooperation”, (2005), M.S. Thesis, *University of Montana, College of Forestry and Conservation*, <https://scholarworks.umt.edu/etd/8629>.

16. EE. UU. House Committee on Ways & Means, “Ways & Means Committee Democrats Raise Concerns with Environmental Provisions in Renegotiated NAFTA”, comunicado de prensa, abril 17, 2019. EE. UU. House Committee on Ways & Means, “Environmental Concerns,” comunicado de prensa, mayo 3, 2019.

17. Hufbauer et al., *NAFTA and the Environment*, 2000.

18. Scott Vaughan, “USMCA Versus NAFTA on the Environment,” International Institute for Sustainable Development, octubre 3, 2018, <https://www.iisd.org/articles/usmca-nafta-environment>.

19. Noemie Laurens, Zachary Dove, Jean Frederic Morin, Sikina Jinnah, “NAFTA 2.0: The Greenest Trade Agreement Ever?” *World Trade Review*, vol. 18, no. 4 (2019): 659–677.

20. Ben Lilliston, “‘New NAFTA’ Continues Damaging Climate Legacy,” Institute for Agriculture and Trade Policy, informe del 17 de octubre, 2018, https://www.iatp.org/sites/default/files/2018-10/2018_10_NewNAFTA_Analysis_ClimatePolicy.pdf; Hadrian Mertins-Kirkwood, “Updated NAFTA Deal a Profound Failure for Climate Action,” *The Monitor*, Oct. 12, 2018, <https://monitormag.ca/articles/updated-nafta-deal-a-profound-failure-for-climate-action>; Bob Weber, “New Trade Deal Doesn’t Address Climate Change: Environmentalists,” *CTV News*, Oct. 1, 2018, <https://www.ctvnews.ca/politics/newtrade-deal-doesn-t-addressclimate-change-environmentalists-1.4116723>.

21. El Comité está obligado a reunirse dentro de un año de la entrada en vigor del tratado, el 1 de julio de 2020 y luego convocar a reunión cada dos años.

22. USTR Environment Chapter Provision 24.26.

23. El tratado de acceso a la información, participación pública y justicia en temas ambientales en Latinoamérica y el Caribe entró en vigor en abril de 2021.

24. USMCA Environment Meeting 06/17, último acceso 17/6/22, <https://www.worldtradelaw.net/document.php?id=usmca/USMCAEnvironmentCommitteeTranscript-June2021.pdf&mode=download>.

25. Aaron Cosbey, “Weighing up the Environmental Cooperation Agreement under the Canada–United States–Mexico Agreement,” *Policy Brief IISD*, febrero 2019.

26. Si surgiera una controversia, el T-MEC ordena la creación de un panel para ofrecer asesoría o ayuda en el asunto. El Capítulo 31 (Solución de Controversias) del tratado destaca el proceso extensivo para la designación, función y proceso de resolución de controversias del panel. Los expertos que presidan el panel escucharán a las partes involucradas y evaluarán los hechos relativos a la controversia, luego presentarán un informe con sus recomendaciones al Comité Ambiental, en lugar de al CEC. Véase el Capítulo de Solución de Controversias del USTR.

27. Como se define en la convención de la ONU sobre Crimen Organizado Transnacional.

28. La resolución extrae esta lista de la convención sobre Comercio Internacional de Especies de Flora y Fauna en Riesgo. Véase “Resolución 2013/40: Prevención de crimen y respuestas de justicia criminal al tráfico ilícito de especies protegidas de fauna y flora silvestre”, ECOSOC, 25 de julio de 2013, <http://tinyurl.com/y95ptrny>.

29. Por ejemplo, las resoluciones 1/6 y 2/11 exhortan a los estados a gestionar, prevenir y limpiar desechos plásticos en el medio ambiente marino. Véase Morin et al., 2017: 378–380, y “Resolution 1/6. Marine plastic debris and microplastics”, *United Nations Environment Program*, 2014, <http://tinyurl.com/y2q52nbs>; “Resolution 2/11. Marine plastic litter and microplastics,” *United Nations Environment Program*, 2016, “Marine plastic debris and microplastics – Global lessons and research to inspire action and guide policy change,” *United Nations Environment Program*, 2016, <http://tinyurl.com/y55gemkf>.

30. El Estatuto de Plásticos en el Océano del Gobierno de Canadá destaca un marco que las empresas, gobiernos y sociedad civil pueden adaptar “para asegurar que los plásticos se diseñen para reusarse y reciclarse”. El estatuto identifica cinco áreas claves para instituir “un enfoque de gestión de ciclo de vida de recursos eficientes a los plásticos en la economía”. Véase “Ocean Plastics Charter,” *Government of Canada*, 2021, <https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/services/managing-reducing-waste/international-commitments/ocean-plastics-charter.html>.

31. “Characterization and Management of Food Loss and Waste in North Commission for Environmental Cooperation”, CEC, 2017, <https://tinyurl.com/y47d85hb>.

32. “Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems,” *IPCC*, 2019.

33. John H. Knox, “Fixing the CEC Submissions Procedure: Are the 2012 Revisions up to the Task?” *Golden Gate University Environmental Law Journal*, vol. 7, no.1 (2014): 81-107.

34. David Gantz, “The EE. UU.-Mexico- Canada Agreement: Labor Rights and Environmental Protection,” Baker Institute Report no.06.13.19, (2019).

35. Global Ocean Commission, informe, “The Future of Our Ocean Next steps and Priorities,” 2016.

36. Grace Hearty, “Fishing for Success: Using Trade Agreements to Enhance National Security,” *Center for Strategic and International Studies*, julio 20, 2020, <https://www.csis.org/analysis/fishing-success-using-trade-agreements-enhance-national-security>.

37. Vaughan, “USMCA Versus NAFTA on the Environment,” 2018; Kyla Tienhaara, “Regulatory Chill in a Warming World: The Threat to Climate Policy Posed by Investor–State Dispute Settlement,” *Transnational Environmental Law*, vol. 7, no. 2 (2017): 229–50.

38. Scott Sinclair, “Canada’s Track Record Under NAFTA Chapter 11: North American Investor–State Disputes to January 2018,” *Canadian Centre for Policy Alternatives*, 2018; James McCarthy, “Privatizing Conditions of Production: Trade Agreements as Neoliberal Environmental Gobernanza,” *Geoforum*, vol. 35, no. 3 (2004): 327–41; Michael Nolan, “Challenges to the Credibility of the Investor–State Arbitration System,” *American University Business Law Review*, vol. 5, no. 3 (2015): 429–46; Linda J. Allen, “The Environment and NAFTA Policy Debate Redux: Separating Rhetoric from Reality,” *William & Mary Environmental Law and Policy Review*, vol. 42, no. 965 (2018): 984–985.

39. Tienhaara, “Regulatory Chill in a Warming World,” 2017.
40. Daniel Garcia-Barragan, Alexandra Mitretodis y Andrew Tuck, “The New NAFTA: Scaled-Back Arbitration in the USMCA,” *Journal of International Arbitration*, vol. 36, no. 6. (2019): 739–754.
41. *Canadien Centre for Policy Alternatives*, 2019.
42. Laurens et al., “NAFTA 2.0,” 2019.
43. Hay un poco de contradicción en el Capítulo 28 (Artículo 28.14), que le otorga a “cualquier persona interesada” la oportunidad de sugerir, modificar o rechazar regulaciones si están tecnológicamente caducas, afectan a la salud, bienestar o seguridad de la sociedad.
44. Kyla Tienhaara, “NAFTA 2.0: What are the implications for environmental gobernanza?” *Earth System Governance*, no. 1 (2019): 2.
45. Esto se puede explicar dado que el TPA-2015 de EE. UU. le prohíbe al país incluir obligaciones que reduzcan las emisiones de carbono en sus tratados comerciales preferenciales. Véase Morins y Rochette, “Transatlantic convergence of preferential trade agreements environmental clauses,” *Business and Politics* 19, no. 4 (2017): 621–658.
46. Laurens et al., “NAFTA 2.0,” 2019.
47. Como la convención Tropical Interamericana del Atún, la convención Ramsar sobre Pantanos, la convención Internacional Ballenera y la convención sobre la Conservación de Recursos Marinos Vivientes del Antártico.
48. Ronald Steenblik, Jehan Sauvage y Christina Timiliotis, “Fossil fuel subsidies and the global trade regime,” in Jakob Skovgaard, Harro van Asselt, eds., *The Politics of Fossil Fuel Subsidies and Their Reform*, Cambridge University Press, 2018.
49. Gordon Laxer, “Escaping Mandatory Oil Exports: Why Canada needs to dump NAFTA’s energy proportionality rule”, *The Council of Canadien*, 2018. Para un análisis extenso de cómo la cláusula de proporcionalidad crea efectos distorsionados, véase John Dillon y Gordon Laxer, “Over a Barrel: Exiting from NAFTA’s Proportionality Clause,” *Parkland Institute*, 2008; and Larry Hughes, “Eastern Canadien Crude Oil Supply and Its Implications for Regional Energy Security”, *Energy Policy*, vol. 38, no. 6 (2010): 2692–99.
50. La Agenda Estratégica de 2015 del CCE sí incluyó tres puntos que trataban directamente el cambio climático: mitigación y adaptación al cambio climático, protección al ecosistema y crecimiento verde y comunidades sostenibles, y un cambio radical en la agenda de trabajo de la Secretaría. Véase Sánchez, 2020: 38.
51. Hugh Benevides, “Does the USMCA Offer Hope for a Revitalized Commission for Environmental Cooperation?” *Canadien Environmental Law Association Blog*, 19 October 2018; and Tienhaara, 2019.
52. TEPAC, 2018.
53. Peter-Tobias Stoll et al., “CETA, TTIP and the EU Precautionary Principle”, *Foodwatch*, junio 2016.
54. Véase principio 15 de la Declaración de Río, último acceso 3/4/2020. “Precautionary Principle Wednesday, agosto 4, 2010,” EE. UU. Chamber of Commerce, 2010, último acceso 5/4/2020.
55. Gantz, “The EE. UU.-Mexico-Canada Agreement,” 2019.
56. La IJC sirve como un recurso de asesoría e investigación para ambos gobiernos; su autoridad se limita a emitir órdenes de aprobación, que coloca condiciones en proyectos y en cómo operan. Véase “Annual Project Summaries,” *ICJ*, 2020, <https://ijc.org/en/what/iwi/projects>.

57. “The North American Development Bank,” *Congressional Research Service* (CRS), junio 18, 2020, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10480>.
58. “The United States-Mexico-Canada Agreement Implementation Act”, 2020, .
59. William Alan Reinsch, et al., “The Impact of Rules of Origin on Supply Chains USMCA’s Auto Rules as a Case Study,” CSIS, abril 2019.
60. “FACT SHEET: Key Deliverables for the 2021 North American Leaders’

6

Gestión de emergencias en América del Norte

*Juliette Kayyem, Daniel Jean
y Luis Felipe Puente Espinosa*

En América del Norte, los desastres y emergencias no tienen fronteras nacionales. Cuando Estados Unidos cerró su espacio aéreo el 11 de septiembre de 2001, más de 200 aeronaves con destino a EE. UU. que llevaban decenas de miles de pasajeros fueron redirigidas a aeródromos canadienses. En 2003, un apagón masivo golpeó el este de los Estados Unidos y la provincia canadiense de Ontario, afectando a más de 50 millones de personas de América del Norte. Cada año, el aumento de niveles del Río Rojo en Dakota del Norte produce inundaciones que se supone empeorarán debido al cambio climático; el río se desborda hacia Canadá. Desde 1959, bomberos de Naco, Arizona, han cruzado regularmente a México para combatir los incendios que se desatan al sur de la frontera estadounidense.

Como demuestran estos ejemplos y como sin duda lo comprueba la pandemia de COVID-19, México, Estados Unidos y Canadá no solamente comparten fronteras comunes sino también una vulnerabilidad ante desastres y emergencias. En las postrimerías del COVID-19, los líderes de América del Norte han señalado la necesidad de mejorar las respuestas conjuntas a las pandemias; sin embargo, le han puesto atención inadecuada a la necesidad de una mejor y más extensa respuesta conjunta a las pandemias. Para estar preparados para la cada vez mayor frecuencia y escala de desastres catastróficos, cuando un flujo de asistencia veloz se requiere para salvar vidas y reducir el sufrimiento, estos tres países deben planear y coordinar efectivamente respuestas transfronterizas. Hay numerosas tendencias de seguridad que sugieren la aún mayor importancia de construir estas capacidades entre los tres países. No obstante, existe un pacto de gestión

de emergencia no integral para América del Norte. Ciertamente hay varios tratados bilaterales “paralelos”, entre los EE. UU. y Canadá y EE. UU. y México, pero hay una ausencia de enfoque holístico y trilateral. Este capítulo revisa los principales retos a una gestión de emergencias efectiva que resultan de esta brecha y resume una propuesta para un Pacto integral de Gestión de Emergencias de América del Norte.

Los retos de la gestión de emergencias a lo largo de América del Norte

El número de acuerdos y tratados entre los gobiernos de Canadá, México y Estados Unidos sobre gestión de emergencias ha crecido durante las dos décadas pasadas. Como resultado de esto, hay una variedad de acuerdos bilaterales, memorándums de acuerdos e iniciativas. Además, hay un tratado trilateral en apoyo a la capacidad de estar preparado y responder dentro de América del Norte. Sin embargo, América del Norte sigue enfrentando retos cambiantes a la gestión de emergencias integral. Conforme el cambio climático, la tecnología, la salud global y la naturaleza y escala de emergencias cambian, también la necesidad de una coordinación mejorada entre EE. UU., México y Canadá.

Sin embargo, construir cooperación regional es complicado por los distintos sistemas federales que operan en cada país. Además, las corporaciones nacionales, regionales y privadas tienden a tener diferentes roles entre las muchas jurisdicciones relevantes de América del Norte. Aunque cada actor y tratado hace una contribución importante, la estructura desigual de la gestión de emergencias en América del Norte muy a menudo es menos que la suma de sus partes. Para superar los cada vez mayores retos compartidos, América del Norte debe avanzar más allá de su enfoque de toda la vida, el cual depende principalmente de compartir información, hacia una cooperación operativa más sistémica.

En las siguientes secciones, el capítulo ofrecerá un panorama de cómo las emergencias y la gestión de emergencias están cambiando; reconocerá la importancia de respuestas multinivel y argumentará en favor de un pacto de emergencias multifacético de América del Norte para atender todos los peligros. Este pacto debe facilitar la cooperación de diversos actores e integrar los mejores elementos de tratados bilaterales y públicos-privados existentes. La creciente escala de riesgos ambientales y de humanos en nuestro continente demandan una coordinación trilateral para compartir experiencias, capacitación y tecnologías, todo en aras de entregar respuesta a emergencias más efectivas.

Tendencias cambiantes en emergencias

El clima actual y las tendencias de desarrollo humano están generando mayores retos para la gestión de emergencias en América del Norte. La probabilidad de que los desastres abarquen las fronteras de EE. UU.-México y EE. UU.-Canadá está aumentando. La probabilidad de que los recursos necesiten compartirse, gestionarse y coordinarse en respuesta también está aumentando. De manera notable, los desastres naturales están evolucionando: los incendios forestales son cada vez más frecuentes e intensos, y se propagan entre fronteras, destruyendo bosques, casas y cosechas; los huracanes aumentan en potencia y trayectoria de viaje, extendiéndose hacia el norte y dejando mayor destrucción a su paso; los volcanes han aumentado en actividad; las sequías prolongadas persisten y la migración ambiental es una realidad creciente. Además, debemos responder al probable potencial de más pandemias a escala global y/o continental y a los desastres provocados por humanos, ya sea que tengan un origen terrorista o que se originen del movimiento transfronterizo de sustancias peligrosas.

La pandemia de COVID-19 puso de relieve la necesidad de respuestas coordinadas. La pandemia afectó profundamente el medio ambiente global, y los tres países principales de América del Norte se coordinaron para atender la amenaza al tiempo que también protegían sus respectivos intereses nacionales. Con el objetivo de contener la mayor propagación del coronavirus, a fines de marzo de 2020, los EE. UU. lograron acuerdos con Canadá y México para limitar todos los “viajes no esenciales” entre fronteras. Trabajando de cerca y colaborativamente, el Departamento de Seguridad Nacional se unió a sus contrapartes de México y Canadá para idear un enfoque de América del Norte que limitara la propagación del virus al restringir temporalmente los cruces terrestres de personas, al tiempo que permitía un movimiento continuo y sin restricciones de carga y bienes. Estas restricciones se revisaban (y renovaban) mensualmente y estuvieron en vigor hasta fines de 2021.

Los efectos del cambio climático que se intensifican rápidamente, el aumento de la globalización y la potencial propagación de brotes de enfermedades contagiosas, y el aumento en las amenazas e impacto de la interrupción a la tecnología o infraestructura suponen un riesgo expandido a lo largo de América del Norte a nivel continental. Aunque los tratados bilaterales para planeación y respuesta a emergencias hayan bastado en el pasado, Estados Unidos, Canadá y México ahora deben reconocer que el paradigma cambiante de las emergencias necesita una cooperación trilateral. Por lo tanto, la naturaleza única y en evolución de la gestión de emergencias abre la puerta a una mayor cooperación trilateral entre países que hasta entonces habían preferido tratados bilaterales.

Reconocer la necesidad de gestión federal y local

Los desastres son siempre locales. Por lo tanto, la primera necesidad de un pacto de América del Norte es crear cooperación trilateral que complemente los esfuerzos locales y subnacionales de preparación y gestión de emergencias. Ciertamente, la reducción de desastres y la gestión de riesgos dependen de los mecanismos de coordinación entre todos los sectores y niveles. En general, los factores de riesgo tienen características locales y específicas que deben entenderse para determinar las acciones requeridas para reducir un riesgo de desastre que pueda tener un alcance nacional, regional o global. De acuerdo con esto, uno de los principales retos para la cooperación a lo largo de la región es una colaboración avanzada con y entre las instituciones a nivel local en gestión de riesgo de desastres y respuesta de emergencias. Es esencial seguir incorporando la participación de instituciones locales en la gestión de riesgo y respuesta de emergencias entre las tres naciones.

Por ejemplo, la cooperación regional entre los estados de EE UU. y las provincias canadienses permite respuestas más rápidas y concentradas. Un ejemplo de esto es cómo las comunidades locales han expresado su preocupación respecto al marco federal Canadá-EE. UU. para facilitar el movimiento de bienes y personas a lo largo de la frontera durante y después de una emergencia. Los observadores no gubernamentales hacen notar que algunas de las barreras sistémicas que existen entre varios niveles de gobierno nacional pueden obstaculizar la cooperación nacional, que se exagera aún más en un contexto bilateral. En cambio, los estados y provincias/territorios, más allá del asunto de observar sus jurisdicciones, valoran los beneficios prácticos que han surgido de tratados regionales. Además, les preocupa que ampliar la gobernanza de niveles regionales a federales podría afectar la naturaleza “de acción” de los tratados regionales.

Esto hace destacar algunas de las tensiones inherentes y valores relativos entre los enfoques de gestión de emergencias federales, regionales y no gubernamentales. Cada uno brinda ciertos beneficios y retos, y un pacto de gestión de emergencias de América del Norte exitoso capitalizará, por lo tanto, el fortalecimiento y la integración, más que enfatizar el tratado solo a un nivel de gobierno o exclusivamente dentro de un sector.

Pasar de compartir información a cooperación operativa sistémica

El segundo objetivo del pacto consiste en avanzar más allá de los marcos actuales de compartición de información a una cooperación operativa sistémica. Hasta hoy, ha habido un enfoque sustancial, con resultados eminentemente positivos, en compartir inteligencia entre las fronteras de

EE. UU., las del norte y del sur, para asegurar una consciencia situacional en situaciones de emergencia. Este enfoque se ha visto acompañado de tratados bilaterales importantes para compartir respuestas operativas, aunque estas se podrían fortalecer.

De manera ideal, EE. UU., México y Canadá deberían tener objetivos estratégicos que se conviertan en mecanismos prácticos. Estos incluirían herramientas y bienes comunes, planes compartidos y protocolos de respuesta que puedan atender varias áreas de riesgo claves. Además, es esencial definir y establecer medidas y lineamientos aprobados trilateralmente para el análisis de riesgo. Es importante recopilar un Atlas de riesgos regional, sobre todo para monitorear los fenómenos hidro meteorológicos que pueden afectar a cualquiera de los tres países. Estos mecanismos prácticos constituirían el núcleo de la cooperación sistémica que vaya más allá de los tratados actuales de compartición de información en América del Norte.

Los tres gobiernos deben desarrollar protocolos de cooperación internacional más ágiles para la entrada y salida de equipos de rescate, asistencia y salud, al tiempo que deberían facilitar acceso a suministros de ayuda humanitaria. La cooperación regional se fortalecería con mecanismos de certificación para servicios de emergencia de cualquiera de los tres países, permitiendo un manejo expedito de las formalidades migratorias, fiscales, de aseguranza, y diplomáticas. Además, promover la certificación les otorgaría a los equipos de ayuda, cuando se activen, permisos previos para actuar bajo las leyes de otros países, habilitando una respuesta más eficiente. Más aún, esto reforzaría la cultura de la protección y de la auto protección en todos los sectores, creando consciencia de una responsabilidad conjunta de América del Norte por parte de los funcionarios gubernamentales, el sector privado, los medios masivos y el público entre los tres países. La Cruz Roja podría ayudar a integrar los esfuerzos para facilitar los procedimientos de entrada y salida fronteriza.

*Más allá de los tratados bilaterales:
una propuesta para un pacto integral de gestión de emergencias
de América del Norte*

Los Estados Unidos, México y Canadá han implementado, cada uno, marcos legislativos para gestionar las emergencias nacionalmente. También han desarrollado tratados bilaterales para atender emergencias transfronterizas específicas. Hay un tratado trilateral sobre pandemias de influenza en respuesta al H1N1, el cual se citó como modelo para un mayor nivel de preparación para pandemias durante la Cumbre de Líderes de América del Norte 2011.² Los marcos de tratados individuales, nacionales y de otro tipo que se resumen abajo fijan los cimientos para una mayor cooperación,

pero se deben fortalecer y expandir para prepararse para los riesgos de emergencias futuras. Proponemos que EE. UU., México y Canadá revisen cuidadosamente los enfoques de gestión de emergencias existentes y fortalezcan la cooperación bilateral y no federal (regional y privada) para atender mejor las tendencias emergentes y los impactos locales de las emergencias. Además, sugerimos una evaluación de los componentes necesarios que se requieren para un enfoque trilateral más integral que englobe la gestión de tendencias emergentes, recursos nacionales-federales y autoridades en emergencias. Juntos, acuerdos bilaterales federales más fuertes, una cooperación adicional formalizada a niveles no federales y un enfoque trilateral más estratégico formarán los componentes esenciales de un pacto de gestión de emergencias de América del Norte más efectivo.

Marcos de línea basal nacional para gestión de emergencia/desastre

A continuación, se ofrece un breve panorama sobre los marcos de gestión de emergencias/desastres establecidos por cada uno de los tres países. Los marcos de trabajo nacionales, junto con los tratados bilaterales descritos abajo demuestran que EE. UU., México y Canadá reconocen y han actuado en consecuencia con la necesidad de una respuesta estratégica y planeada para emergencias en América del Norte. Estos tratados representan una plataforma sobre la que puede tener lugar una mayor integración de esfuerzos hacia un pacto extenso de emergencias en América del Norte, en respuesta a las necesidades crecientes.

En los Estados Unidos, el marco legislativo actual para gestión de desastres es la ley Robert T. Stafford de Socorro a Desastres y Asistencia en Emergencias de 1988. La ley Stafford reconoce la importancia de la preparación ante emergencias transfronterizas entre estados y países vecinos. La ley de asistencia al extranjero de los EE UU. también autoriza a la FEMA a proporcionar gestión de servicios en emergencias y productos básicos a países aliados en caso de un desastre.³

En México, la legislación actual para gestión de desastres se origina del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) de 1986, establecido tras el devastador terremoto de 1985 en Ciudad de México. El enfoque original del SINAPROC era la planeación, respuesta y capacidad de recuperación de México. Desde entonces se ha expandido para incluir un sistema integral de gestión de riesgos de desastres que abarque identificación, prevención y reducción de riesgos, financiamiento y reconstrucción posterior al desastre. Bajo el SINAPROC, México también estableció el Fondo de Desastres (FONDEN) en 1996, que sirvió como estrategia de protección financiera del gobierno contra desastres naturales y como vehículo de reconstrucción rápida de infraestructura después de un desastre natural.⁴ El gobierno

del presidente Andrés Manuel López Obrador le confirió los deberes de respuesta en emergencias a la Guardia Nacional en 2021.⁵

En Canadá, el marco original de gestión de desastres se estableció con el Marco de Trabajo de Gestión de emergencias para Canadá de 2007. Este detalla la prevención y mitigación, preparación, respuesta y componentes de recuperación, así como los principios, gobernanza e instrumentos de gestión de emergencias. Proporciona un enfoque común para partes interesadas federales, provinciales y territoriales (FPT) respecto a la gestión de emergencias. Canadá ha seguido revisando y mejorando la ley original de Gestión de emergencias.⁶

Paso 1: aumentar la cooperación bilateral

Los tres países tienen varios tratados bilaterales en orden para compartir recursos y brindar asistencia a emergencias o desastres. Hay varios ejemplos recientes de buena colaboración entre subconjuntos de los tres países. La coordinación de bomberos de bosques de México y Canadá para apagar los grandes incendios en Ontario en julio de 2018 es un ejemplo exitoso de gestión de emergencia. En respuesta a las tres peticiones de ayuda del Centro Canadiense de Interagencias para Incendios Forestales (CIFFC), México envió 310 bomberos de la Comisión Nacional de Bosques de México para ayudar a extinguir los incendios forestales en Canadá.⁷ Esto representa la movilización internacional de bomberos más grande en la historia mexicana, aunque se ha repetido en años recientes.

En el caso de la cooperación con los Estados Unidos, hay ejemplos recientes adicionales. En 2017, México ofreció ayuda al gobierno del estado de Texas después de que Harvey, un huracán categoría cuatro, azotara el estado en agosto. De manera recíproca, México recibió ayuda de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Oficina de Asistencia para Desastres Extranjeros (OFDA) y el Comando Norte de Estados Unidos (NORTHCOM) después del terremoto en México del 19 de septiembre de 2017, en forma de brigadas de asistencia y donaciones. En octubre de ese mismo año, y a pesar de aún estar lidiando con su propia reconstrucción en varios estados tras el terremoto, el gobierno mexicano trabajó conjuntamente con partes de la Agencia Federal de Gestión de Emergencias (FEMA) para brindar ayuda después de que el huracán María golpeará a Puerto Rico. En ese tenor, México envió una brigada de especialistas para apoyar los esfuerzos de restaurar la electricidad en la isla caribeña. Estos éxitos demuestran la efectividad de los tratados bilaterales estratégicos. Un elemento crucial de cualquier potencial Pacto Integral de Gestión de Emergencias de América del Norte es basarse en los enfoques bilaterales existentes al fortalecer los acuerdos existentes que funcionan y

expandir en áreas donde se necesita coordinación adicional en respuesta a emergencias/desastres. Abajo hay un panorama general de algunos de los tratados bilaterales entre los EE. UU. y Canadá y entre EE. UU. y México, seguido de recomendaciones para áreas que requieren cobertura adicional.

EE. UU.-Canadá. La frontera estadounidense-canadiense es la barrera internacional más larga entre dos países de cualquier lugar del mundo. Aproximadamente 75% de la población de Canadá (y 12% de la población de EE. UU.) vive a 100 millas de la frontera. Aproximadamente 400,000 personas cruzan la frontera todos los días por negocios, ocio o para mantener lazos familiares. Esta frontera, a la que a menudo se le refiere como la frontera más larga del mundo sin defensas, se ha endurecido significativamente después del 11 de septiembre de 2001, creando retos para la asistencia transfronteriza para desastres.

El concepto de ayuda mutua entre Canadá y los Estados Unidos se desarrolló orgánicamente con el tiempo, respondiendo a las necesidades que crecieron. Sin embargo, evolucionó más formalmente a fines de la década de 1940 y principios de la de 1950 cuando los Estados Unidos estaban preocupados por un posible ataque nuclear de la Unión Soviética. En 1950, a través de la orden ejecutiva (OE) 10, 186, el presidente Truman estableció la Administración Federal de Defensa Civil, incitando a la Agencia a negociar tratados o pactos de ayuda mutua a lo largo de las líneas estatales, incluidas las provincias o subdivisiones similares de un país extranjero. La OE 10, 186 se reconoce como un punto de inflexión en las relaciones entre el gobierno federal estadounidense y los estados en la preparación ante emergencias. También incentivó a unidades gubernamentales debajo del nivel federal a celebrar tratados de ayuda mutua con jurisdicciones homólogas.

Bajo el encabezado de “defensa civil” o “planeación de emergencia civil”, Canadá y Estados Unidos han seguido expandiendo su cooperación en una amplia gama de temas. Los dos gobiernos comenzaron una colaboración formal en estas áreas en 1986 con la firma de un tratado sobre Cooperación Integral en Gestión y Planeación de Emergencias Civiles. De mucha mayor importancia fue su acuerdo sucesor, el tratado de 2008 entre el gobierno de Canadá y el gobierno de los Estados Unidos de América sobre Cooperación en Gestión de Emergencias. Los tratados bilaterales aplicables se recopilan en el Compendio de Mecanismos de Asistencia en Gestión de Emergencias de EE. UU.-Canadá (“Compendio EE. UU.-Canadá”), que es en sí un grupo de trabajo establecido por el tratado Canadá-EE. UU. de 2008. De los más de treinta documentos incluidos en el Compendio EE. UU.-Canadá, más del 75% se establecieron apenas después de 2006 (es decir, en la era posterior al 11 de septiembre y al huracán Katrina). El alcance de su contenido abarca la asistencia en gestión de emergencias, la preparación y respuesta

ante incendios forestales, la infraestructura esencial, búsqueda y rescate, ciberseguridad y más.⁸

De acuerdo con investigación de la Cruz Roja estadounidense, las partes interesadas de EE. UU. y Canadá destacaron los tres marcos bilaterales como fundamentales para la asistencia en desastres transfronterizos (Tabla 1). Estos tres pactos o tratados regionales y bilaterales proporcionan un marco de trabajo que permite movimientos frecuentes de personal y equipo de emergencias (equipos de bomberos regulares, personal y equipo para combate a incendios forestales, ambulancias, personal médico, etc.) entre y más allá de las comunidades fronterizas. Dos de los tres tratados bilaterales existentes se enfocan en gestionar y mover personal y equipos durante emergencias. El Acuerdo y Plan Operativo Recíproco de Combate a Incendios Forestales entre Canadá-EE. UU. de 1982 (actualizado en 2017) es esencial para apoyar la prestigiosa historia de cooperación en combate a incendios entre el Centro Canadiense de Interagencias para Incendios Forestales (CIBFC) y el Centro Nacional de Coordinación Interagencias de EE. UU. (NICC por sus siglas en inglés). El otro es el Marco de Trabajo para el Movimiento de Bienes y Personas mencionado arriba, un acuerdo bien recibido de ayuda mutua federal bilateral diseñado para dar apoyo a los tratados preexistentes entre estados y comunidades locales al norte y al sur de la frontera.

Al desarrollar un Pacto de Gestión de Emergencias de América del Norte, EE. UU. y Canadá deberán seguir sus revisiones regulares de tratados bilaterales existentes para determinar si deben actualizarlos en respuesta a las tendencias y necesidades cambiantes alrededor de emergencias y desastres. De manera simultánea, deben identificar oportunidades para integrar tratados donde sea posible para reducir las redundancias y aumentar la capacidad de una respuesta multifacética. Esto es particularmente crucial ahora que las emergencias y desastres tienen efectos más extendidos.

EE. UU.-México. La región de la frontera México-estadunidense se define como 100 kilómetros en el norte y sur del límite internacional. Hasta junio de 2020, dentro de esta zona hay aproximadamente 12 millones de personas, una población que se espera se duplique para 2025. Los flujos legales entre los dos países son masivos en la era T-MEC posterior al TLCAN. Estados Unidos es la principal fuente de inversión extranjera en México. El comercio de mercancía entre los EE. UU. y México se valora coloquialmente en “un millón de dólares por minuto” (El comercio entre EE. UU.-Canadá es incluso ligeramente más sustancial). Diariamente hay aproximadamente un millón de cruces fronterizos legales, que hacen que la frontera México-EE. UU. sea una de las más transitadas en todo el mundo. Los EE. UU. y México también se ven significativamente afectados por el incremento en casos, severidad y duración de desastres naturales.⁹

Tabla 1 Marcos de trabajo bilaterales EE. UU.-Canadá

Tratado	Sinopsis
1982 Acuerdo y Plan Operativo Recíproco de Combate a Incendios Forestales entre Canadá-EE. UU. (actualizado en 2017)	Este tratado facilita la cooperación entre el Canadian Interagency Forest Fire Centre (CIFFC) y el Centro Nacional de Coordinación Interagencias y Plan Operativo de EE. UU. (NICC) relacionado al equipo, personal y aeronaves conforme sea “necesario a lo largo de la frontera internacional”.
2008 Tratado entre el gobierno de Canadá y el gobierno de los Estados Unidos de América sobre Cooperación en Gestión de Emergencias	Este tratado histórico entre los dos países estructura casi diariamente, cooperación continua entre los gobiernos respectivos en relación a intereses mutuos en gestión de emergencias.
2009 Marco Canadá–Estados Unidos Para el Movimiento de Bienes y Personas a lo largo de la Frontera Durante y Después de una Emergencia (y su Anexo Marítimo) y Plan para el Movimiento de Personas y Bienes Durante y Después de una Emergencia (Canadá, Revisado el 2014)	Este marco entra en efecto si hay una “alteración fronteriza significativa” como resultado de “(a) Un ataque o amenaza de ataque terrorista a los Estados Unidos o Canadá; (b) A incidente natural o provocado por el hombre, incluyendo una pandemia u otro incidente de salud que impacte a grandes números y/o afecte la Infraestructura Crucial y Recursos Claves de interés nacional para uno o ambos países; o (c) que los gobiernos Federales, estatales, locales, provinciales, territoriales o tribales estadounidenses soliciten asistencia a nivel nacional a través de procedimientos existentes”.

Conforme estas tendencias se manifiestan, las autoridades se ven cada vez más restringidas en su capacidad de responder y dependen más y más de otros niveles de gobierno, incluidas las jurisdicciones transfronterizas. Como lo demostraron los incendios forestales de 2016 en Fort McMurray, Alberta, y la secuencia de huracanes de 2017 que asoló el sur de los Estados Unidos, incluso una capacidad federal con buenos recursos puede verse limitada cuando la afectan múltiples eventos en un periodo corto. La necesidad de cooperación internacional y la capacidad de intercambiar capacidad máxima cuando se requiera se ha visto drásticamente impactada por estos eventos desastrosos múltiples y simultáneos que siguen aumentando en frecuencia y severidad.

Si bien no son tantos en número o tan profundos en obligación legal como los tratados bilaterales entre Canadá y los Estados Unidos, existen varios marcos de gestión de emergencias entre México y los Estados Unidos. Estos están principalmente dentro de los sectores ambiental, industrial y de salud pública. La mayoría está limitado a intercambios de información que se enfocan en la preparación, compartir información durante eventos que tienen un impacto simultáneo en los dos países y cooperación técnica/científica. De acuerdo con una investigación llevada a cabo por la Cruz Roja estadounidense, los interesados de EE. UU. y México destacaron los siguientes marcos bilaterales como importantes para la asistencia a desastres transfronterizos (Tabla 2).

Los logros más importantes con el tratado de 2011 en materia de cooperación en gestión de emergencias sin duda son aquellos que tienen que ver con la colaboración con el Mando del Norte de los Estados Unidos (NORTHCOM), la Agencia Federal de Gestión de Emergencias (FEMA), la Encuesta Geológica de los Estados Unidos (USGS) y la Agencia de Protección Ambiental con sus contrapartes en Protección Civil a lo largo del gobierno de México. Por ello, las conversaciones y la cooperación con autoridades de Estados Unidos se han fortalecido en cuestión de cursos de capacitación, creación de protocolos transfronterizos, equipamiento de cuerpos de emergencia de diferentes entidades y análisis de experiencias y lecciones aprendidas después de las emergencias. El programa “Border 2020” representa la continuidad del esfuerzo binacional entre México y Estados Unidos con miras a atender los retos en el medio ambiente y la salud pública en la región fronteriza. Además, los cuerpos de búsqueda y rescate en México, EE. UU. y Canadá han mostrado determinación no solamente para ayudar a la población víctima de emergencias, sino también para compartir su conocimiento y experiencia en prevención y respuesta a lo largo de todas las regiones en los tres países.

La principal área de crecimiento en cooperación bilateral entre los EE. UU. y México, así como bilateralmente entre Canadá y los Estados Unidos, consiste en ir más allá de predominantemente compartir información hacia una cooperación cooperativa más sistémica. La mayoría de los tratados bilaterales se enfocan en intercambiar conocimiento durante una emergencia y lecciones aprendidas después de emergencias. Sin embargo, incorporan menos de los planes y protocolos concretos necesarios para una coordinación integral durante una emergencia. Los EE. UU. y México, tanto a niveles federales y no federales deben mejorar su cooperación bilateral para incluir cooperación sistémica formalizada que englobe las estrategias y obligaciones para una respuesta coordinada a emergencias y desastres.

Tabla 2 Marcos de trabajo bilaterales EE. UU.-México

Tratado	Sinopsis
1983 Tratado de Cooperación para la Protección y Mejora del Medio Ambiente en el área fronteriza (Tratado de La Paz)	Este tratado facilita la cooperación entre Aunque muy orientado hacia protocolos de protección ambientales que cubren el área fronteriza, este tratado también contiene disposiciones relacionadas a la planeación conjunta de contingencias y respuesta a emergencias después de un desastre de contaminación en la zona identificada. Uno de los mecanismos de implementación más recientes del tratado de La Paz, el Border 2020, enfatiza fuertemente la cooperación comunitaria fronteriza local después de una derrama de sustancia peligrosa.
1999 Tratado de Protección contra Incendios Forestales entre el Departamento de Agricultura y el Departamento del Interior de los Estados Unidos de América y la Secretaría de Recursos Naturales y Pesqueros de los Estados Unidos Mexicanos para la frontera Común (actualizado en 2003).	Este tratado crea compromisos explícitos sobre asistencia transfronteriza durante eventos de incendios forestales. El tratado permite que recursos de protección contra incendios que se originan en el territorio de un país crucen la frontera para suprimir incendios forestales hasta 10 millas de cada lado de la frontera Estados Unidos-México.
2011 Tratado entre el gobierno de los Estados Unidos de América y los Estados Unidos de México sobre Cooperación de Gestión de Emergencias en casos de Desastres Naturales y Accidentes.	Este pacto se enfoca principalmente en establecer canales de comunicación por medio de un grupo de trabajo binacional y de alto nivel para atender problemas en este sector. Se fijan mecanismos de cooperación en cuestión de análisis, prevención, atención y mitigación de riesgos.

Paso 2: Fortalecer la coordinación no federal y no gubernamental

Como se hizo notar arriba, hay beneficios de la cooperación más allá del nivel federal. Esto puede incluir los esfuerzos locales y regionales, así como la cooperación no gubernamental, ambos mencionados abajo. La cooperación regional proporciona un proceso rápido y optimizado entre estados, provincias y otros niveles no federales de gobierno. La implementación de respuesta a emergencias/desastres típicamente se da a niveles estatales y locales, asegurando, por tanto, que existan tratados regionales de cooperación para permitir una gestión de emergencias más efectiva en general. La

coordinación no gubernamental entre entidades privadas ha demostrado tener éxito en el pasado (como se detalla más abajo) y es un elemento importante de la gestión de emergencias eficiente. En especial, en respuesta a la naturaleza cambiante de las emergencias, las organizaciones no gubernamentales son un componente de la gestión de emergencias cada vez más necesario. Si, por ejemplo, se daña la infraestructura debido a un desastre natural o a un ciberataque, las empresas privadas de servicios o los proveedores de servicios están obligados a ayudar a mitigar y resolver el problema. Los éxitos de la coordinación no-federal que se destacan abajo enfatizan la necesidad de una coordinación regional y no gubernamental más fuerte como elemento clave de un pacto de gestión de emergencias de América del Norte.

La presencia de tres tratados subnacionales entre Canadá y los EE. UU. que cubren las tres principales regiones de la frontera (es decir, el Atlántico noreste, los grandes lagos y el Pacífico noroeste), ha aportado cierta gobernanza sistémica a la asistencia mutua entre estados y provincias/territorios vecinos. Están alineados de cerca con los gobernadores-primeros ministros conferencias-asociaciones (por ejemplo, la Conferencia de Gobernadores de Nueva Inglaterra y de Primeros Ministros del Este de Canadá, la Conferencia de Primeros Ministros y Gobernadores de Grandes Lagos y el St. Lawrence y la Asociación de Primeros Ministros del Oeste y Gobernadores del Oeste), ofrecen una oportunidad para aumentar el liderazgo político en asuntos de interés mutuo. Si bien su proximidad, historia de cooperación y confianza establecida son recursos, el enfoque regional y la jurisdicción asociada también ha limitado a veces su capacidad para actuar debido a que la autoridad de control fronterizo es federal. Aunque la ayuda mutua en situaciones de emergencia históricamente se ha beneficiado de la facilitación fronteriza, los bomberos de Quebec experimentaron un retraso en la frontera estadounidense mientras un incendio en 2007 se agudizaba en el restaurante Anchorage Inn. Este fue un momento histórico en Rouses Point, Nueva York, un pueblo con capacidad limitada para combatir incendios. Este fue un caso de estudio, entre otros, que contribuyó a la adopción en 2009 de un marco de trabajo Canadá-EE. UU. que facilitara el movimiento de bienes y personas entre la frontera durante y después de una emergencia.

Además de ese, hay tres tratados subnacionales entre estados de EE. UU. y provincias canadienses que proporcionan asistencia mutua en gestión de emergencias y desastres (Tabla 3). Si bien estos pactos están a nivel provincia-estado, las autoridades federales siguen en control de los cruces fronterizos.

Además de los tratados internacionales, también hay tratados locales entre jurisdicciones limítrofes en México y Estados Unidos para atender las necesidades locales. Como resultado de estos, los recursos de supresión de incendios están disponibles para responder a las jurisdicciones contiguas. Durante incendios forestales severos, los Estados Unidos han intervenido para asistir a México con equipo, como recursos especializados para fotografía infrarroja y fotointerpretación.

Tabla 3 Tratados subnacionales EE. UU.-Canadá

Tratado	Sinopsis
1996 Tratado de Gestión de emergencias del Pacífico Noroeste	Este tratado facilita la cooperación entre MDE entre la Columbia Británica y Yukón además de Alaska, Idaho, Oregón y Washington.
2000 Pacto Internacional de Gestión de Emergencias y Asistencia	MDE entre Nuevo Brunswick, Terranova y Labrador, Nueva Escocia, la Isla del Príncipe Edward Island y Quebec además de Connecticut, Maine, Massachusetts, Nuevo Hampshire, Rhode Island y Vermont.
2013 Pacto de Gestión de emergencias Y Asistencia del Norte	MDE entre Alberta, Manitoba, Ontario y Saskatchewan además de Illinois, Indiana, Ohio, Michigan, Minnesota, Montana, New York, North Dakota, Pennsylvania y Wisconsin.

Respecto a la colaboración en gestión de crisis regionales, California y México develaron el Memorándum de Entendimiento (MDE) en 2014. Este MDE sirve para aumentar la cooperación en una variedad de temas como salud pública y cambio climático.¹¹ Trabajando junto a aliados federales mexicanos y estadounidenses, Cal OES creó el grupo de trabajo para incendios forestales para aumentar los objetivos de preparar y coordinar esfuerzos para emergencias de incendios forestales a lo largo de la región fronteriza California-México.

Más aún, el borrador del programa Border 2020 es el programa más recientemente actualizado que se implementa bajo el tratado de La Paz de 1983. Este borrador toma prestado del actual programa ambiental Border 2012 y ha sido actualizado para reflejar mejor los eventos actuales dentro de los últimos ocho años. La más reciente versión hará hincapié en enfoques regionales de abajo hacia arriba para toma de decisiones, fijar prioridades e implementación de proyectos para atender problemas ambientales y de salud pública en la región (GNEB 2010).

Tales esfuerzos de ayuda mutua y subnacional también han incorporado al sector privado. El grado de integración de la red eléctrica y la importancia de Canadá como proveedor de electricidad de los EE. UU. también ha llevado a lo que probablemente sea la cooperación de ayuda mutua más madura y sistémica. Esta tiene lugar entre entidades privadas y les permite a equipos de empresas de servicios canadienses reestablecer la energía después de tormentas en Estados Unidos y viceversa. Lo que se originó como tratados

individuales o contactos puntuales entre empresas durante desastres naturales evolucionó en 2007 con la creación del Grupo de Asistencia Mutua del Noreste (NEMAG). NEMAG es un grupo de servicios eléctricos de Nueva Inglaterra y canadiense que, durante emergencias, combina sus esfuerzos para facilitar el compartir equipos entre sus miembros. El NEMAG ahora funciona como coordinador regional para asignación de recursos entre servicios eléctricos en la región noreste durante la restauración de energía después de tormentas. Ahora es común ver empresas de servicios canadienses restableciendo la energía a lo largo de Nueva Inglaterra después de tormentas. En septiembre de 2017, la capacidad estadounidense se vio desafiada después de una sucesión de huracanes. Aprovechando la capacidad de respuesta del NEMAG, trabajadores de hidroeléctricas de varias provincias orientales canadienses trabajaron durante numerosas semanas en Florida y Georgia para restaurar la energía después del huracán Irma. Esto fue similar a cómo sus colegas de Nueva Inglaterra habían ayudado a las empresas de servicios de Quebec después de la tormenta helada sin precedentes que azotó Quebec y el este de Ontario en 1998. De hecho, muchas empresas de energía canadienses ahora mantienen a sus empleados retirados capacitados y certificados para servir como capacidad aumentada, un gran recurso para estar preparados para desastres en Canadá y como ayuda mutua en los EE. UU.

Durante el apagón de 2003 en el noreste, tres filiales que inicialmente habían tenido contacto con tendidos eléctricos provocaron una serie de fallas de control de computadora en cascada, las cuales afectaron sectores claves económicos y de seguridad pública. Después de este evento, los dos países sintieron la necesidad de cooperar más en la prevención y resistencia de la red eléctrica. En un compromiso que surgió en marzo de 2016, con la “declaración conjunta EE. UU.-Canadá sobre clima, energía y liderazgo en el Ártico” por parte del presidente de EE. UU., Barack Obama y el Primer Ministro canadiense, Justin Trudeau, los dos países prometieron aumentar los esfuerzos para “desarrollar una estrategia conjunta estadounidense-canadiense para fortalecer la seguridad y resistencia de la red de electricidad de América del Norte, incluso contra la creciente amenaza de los ciberataques y los impactos del cambio climático”. Los tres objetivos de alto nivel de esta estrategia son:

1. Proteger la red eléctrica de hoy y aumentar el nivel de preparación
2. Gestionar contingencias y aumentar los esfuerzos de respuesta y recuperación
3. Construir una red eléctrica futura, más segura y resiliente

Los esfuerzos sistémicos en prevención para proteger la red también están bien atendidos por organizaciones como la Corporación de Fiabilidad Eléctrica de América del Norte (NERC), una autoridad internacional

regulatoria y no lucrativa cuya misión es asegurar la reducción eficiente y efectiva de riesgos a la fiabilidad y seguridad de la red eléctrica. La NERC es la Organización de Fiabilidad Eléctrica (ERO) para América del Norte (Canadá, EE. UU. y la parte norte de Baja California, México), una jurisdicción que da servicio a más de 334 millones de personas.

El Tratado Recíproco de Combate a Incendios Forestales y Plan Operativo de Canadá/EE. UU. de 1982, actualizado en 2017, es otro marco que reconoce y apoya la cooperación desarrollada entre entidades no gubernamentales. A saber, el Centro Canadiense de Incendios Forestales (CIFFC) y el Centro Nacional de Coordinación Interagencias de EE. UU. (NICC) facilitan el movimiento de personal, equipo y aeronaves conforme se requiera. Hay una larga tradición de ayuda mutua para combatir incendios forestales entre Canadá y los EE. UU. con equipos que se mueven a ambos lados en respuesta a las necesidades y capacidad de responder. En años recientes, con los intensos incendios forestales que a menudo azotan tanto a Canadá como a los EE. UU., los bomberos mexicanos también se han vuelto un aumento de capacidad bien recibido.

Paso 3: Desarrollar un enfoque integral trilateral

El esfuerzo para crear un tratado trilateral integral se debe basar en este amplio trabajo hasta la fecha en el espacio de gestión de emergencias y de manera más general en otros tratados de América del Norte. En otras palabras, los países saben cómo hacer esto. Si bien la proximidad geográfica hace que Canadá y los EE. UU., y México y los EE. UU. sean aliados más naturales en respuestas inmediatas a emergencias responses, la creciente relación política bilateral entre México y Canadá ha acompañado una mayor integración económica bajo el TLCAN (ahora el T-MEC).

Esto fue fundamental en el apoyo que Canadá le brindó a México durante lo que ahora se conoce como la pandemia del virus H1N1/09. A mediados de abril de 2009, por medio de monitoreo, autoridades de salud mundiales se dieron cuenta de que el virus de influenza H1N1 tenía el potencial de convertirse en pandemia. Este nuevo virus detectado en humanos, que se esparció rápidamente en el mundo, afectó inicialmente a México. La Agencia de Salud Pública de Canadá y su renombrado Laboratorio Nacional de Microbiología en Winnipeg ampliaron su capacidad para probar especímenes en México. Además de proporcionar capacidad, le permitió a Canadá ser el primer país en caracterizar la secuencia genómica completa del virus pandémico de influenza H1N1. Esto hizo una contribución significativa al entendimiento científico internacional de esta novedosa cepa y al desarrollo de una vacuna que previniera una mayor propagación.

El caso de estudio de H1N1 ilustra el interés mutuo de trabajar juntos de manera trilateral para prevenir, monitorear y responder a pandemias y

otros asuntos de salud pública. Aumentar la cooperación en salud pública tiene sentido debido a la importancia de flujos turísticos entre los dos países. México alberga unos 2 millones de visitantes canadienses de manera anual, la segunda fuente más grande de visitantes después de los Estados Unidos. Canadá recibe a unos 400,000 visitantes mexicanos por año, la quinta fuente de visitantes (a la par de Alemania). Los funcionarios nos dicen que la cooperación táctica diaria en enfermedades transmitibles ha tenido avances importantes en años recientes, lo cual ha permitido contactos frecuentes en casos individuales de preocupación (por ejemplo, paperas, tuberculosis, etc.) para prevenir la contaminación.

Respecto a una cooperación más amplia en emergencias, Canadá y México también firmaron un MDE al establecer un diálogo de seguridad pública en el contexto de su Plan de Acción Conjunta bilateral 2014–2016. Este MDE es relativamente reciente y general en su alcance. Debido a las realidades geográficas, las áreas donde los dos países podrían querer enfocar su diálogo bajo este MDE son combate a incendios forestales, salud/enfermedades transmitibles y riesgos sísmicos. La historia reciente ya ha demostrado los beneficios respecto a combatir incendios forestales.

Con lo aprendido de la experiencia del H1N1, Canadá, México y los EE. UU., después de un compromiso hecho en la Cumbre de Líderes de América del Norte (NALS) que tuvo lugar en Guadalajara en 2009, adoptaron el Plan de América del Norte para la Influenza Animal Pandémica de 2012. Esto expandió el existente Plan de América del Norte para la Gripe Aviaria e Influenza Pandémica de 2007. El plan de América del Norte para Influenza Animal Pandémica de 2012 entre Canadá, México y EE. UU. es el único tratado trilateral en gestión de emergencias adoptado posterior a la pandemia de H1N1, lo que permitió una mejor preparación y gestión de brotes de influenza a gran escala (humana o animal) que impacten al continente. A nuestro entender, México trabaja muy activamente con Canadá y los EE. UU. en iniciativas apoyadas por la ONU/Organización Mundial de la Salud (OMS) y con Regulaciones de Salud Internacionales. A pesar de las lecciones aprendidas de la pandemia de H1N1 del 2009 y del plan trilateral de 2012 mencionado arriba, no ha habido ningún ejercicio trilateral reciente para prepararse ante una pandemia.

Desde marzo de 2020, la propagación global del brote de COVID-19 tuvo un profundo impacto en los sistemas de salud y en millones de personas en todo el mundo. La respuesta fue variada en América del Norte con una falta de pruebas adecuadas y rastreo de contacto para el virus tanto en los Estados Unidos como en México. Canadá ha logrado contener la propagación más efectivamente, pero la pandemia también la afectó bastante. A pesar de los tratados de EE. UU. con sus aliados de América del Norte para limitar todos los viajes no esenciales entre fronteras, Canadá parece ser la única de las tres naciones que ha aplicado regulaciones fronterizas estrictas.

La pandemia de COVID-19 ha enfatizado aún más la necesidad de colaboración trilateral en respuesta a desastres emergentes. De acuerdo con investigaciones hechas por el Wilson Center, hubo una falta de coordinación respecto a la cadena de suministro del equipo de protección personal (EPP) crucial. En su publicación *Pandemics and Beyond: The Potential for EE. UU.-Mexico Cooperation in Public Health*, los autores Duncan Wood y Andrew I. Rudman concluyen que un problema crucial hasta ahora ha sido la falta de suministros médicos como cubrebocas y kits de prueba para servicios médicos, así como gel desinfectante de manos, toallitas desinfectantes y termómetros para el público en general. Una respuesta coordinada de manufactura entre los vecinos de América del Norte facilitaría enormemente la cadena de suministro a lo largo de la región. Esto no siempre fue así, sobre todo a principios de la pandemia. Por ejemplo, en abril de 2020, contra la evidencia del fabricante, el gobierno de Trump intentó detener las exportaciones de cubrebocas hechas por 3M hacia Canadá y Latinoamérica, aun cuando materiales claves para estas mascarillas de hecho venían de Canadá. La batalla continua del mundo con el COVID-19, que no se reducirá hasta que una masa crítica del mundo esté vacunada, es un recordatorio de que la cooperación, y no el aislamiento, es la clave para prevenir la propagación de enfermedades en nuestro mundo abierto e interdependiente. Tal cooperación debe ser parte del “ADN regional” en América del Norte. Históricamente, las pandemias ocurren cada 30-35 años en promedio, pero los expertos en salud pública hacen hincapié en que la frecuencia se está acelerando. Debemos estar preparados para la inevitable próxima emergencia global de salud.

En el frente no gubernamental, las entidades canadienses, estadounidenses y mexicanas de la Cruz Roja se preocupan por el aumento de incidentes, duración y severidad de desastres y celebraron un tratado trilateral. El tratado es muy práctico e incluye protocolos para guiar las respuestas durante emergencias e intercambios anuales de personal con el objetivo de facilitar la cooperación cuando los desastres ocurran. La colaboración en ayuda humanitaria, en particular con Canadá, se ha fortalecido en los últimos seis años. Los Estados Unidos, México, Canadá y la Cruz Roja han tenido un gran número de reuniones sobre este tema, en particular para fortalecer la ayuda para emergencias de incendios forestales. En este contexto, México está dispuesto a seguir promoviendo la cooperación con los Estados Unidos y Canadá en gestión de riesgos de desastres para asegurar mejores prácticas que beneficien a todos los habitantes de América del Norte.

Aunque estas son condiciones esenciales para una cooperación eficiente de emergencias, es importante formalizar una cooperación trilateral que se base en las áreas de cooperación existentes entre EE. UU.-México, EE. UU.-

Canadá y Canadá-México y se puedan atender todos los peligros. La coordinación de la Cruz Roja entre los tres países y el plan de América del Norte para Influenza Animal Pandémica, que probablemente requerirá una importante revisión con las lecciones del COVID-19, puso el escenario para un tratado trilateral más integral. Tal tratado requiere no solamente compartir información, sino también cooperación sistémica que incluya certificaciones para rápido apoyo de personal entre fronteras. Además, debe incluir planes y protocolos para colaboración optimizada para abordar las emergencias cada vez más intensas y diseminadas de hoy y mañana. Un tratado trilateral más fuerte es un componente necesario de un Pacto integral de Gestión de Emergencias de América del Norte bien equilibrado y efectivo.

Conclusión: Pacto integral de gestión de emergencias de América del Norte multifacético

La propia naturaleza de un continente compartido entre los EE. UU., México y Canadá, así como el clima emergente y otras tendencias de emergencia, necesitan coordinación trilateral para compartir experiencias, capacitación y tecnologías. Al examinar la necesidad de un pacto de América del Norte, hemos analizado las necesidades que justifican una iniciativa similar y revisado las experiencias de cooperación bilaterales y trilaterales entre los tres gobiernos. También fue útil observar experiencias de cooperación no gubernamentales bilaterales y trilaterales como el combate a incendios forestales, la red eléctrica y un tratado trilateral adoptado por la Cruz Roja. Las experiencias y comentarios recientes, tanto de los agentes gubernamentales como de los no gubernamentales, han destacado cómo la proximidad influye en la necesidad y justificación de asistencia mutua en la gestión de emergencias. Esto explica por qué la ayuda mutua se desarrolló inicialmente de manera orgánica entre comunidades y regiones fronterizas, y por ello los pactos regionales existentes. Más aún, demuestra que la necesidad y nivel de madurez de la cooperación requerida puede variar entre estados del norte de Estados Unidos y Canadá y los estados del sur de Estados Unidos y México. Sin embargo, al lidiar con asuntos que pueden ser más hemisféricos como la vigilancia pandémica y respuesta a emergencias tiene más sentido un plan trilateral sólido y ejercido.

Sabemos que los desastres no tienen fronteras. Los efectos del cambio climático son evidentes y globales. De ahí que sea importante seguir fortaleciendo los mecanismos de cooperación trilateral para generar protocolos más ágiles para respuesta a desastres y evitar la creciente formación de riesgos en nuestros países. En este contexto, al emprender

un pacto trilateral, los tres países se beneficiarían si el instrumento dejara lugar para una especificidad bilateral (Canadá-EE. UU. y EE. UU.-México) y dedicara atención trilateral a áreas donde los riesgos sean más comunes a los tres, como en la red eléctrica integrada, los incendios forestales, los riesgos sísmicos y pandemias y otras enfermedades contagiosas.

El objetivo final de un Pacto Trilateral de América del Norte es fortalecer y consolidar la cooperación en la región norteamericana sobre gestión de riesgos y desastres. Los EE. UU., Canadá y México tienen la oportunidad de servir como un referente global de resiliencia colaborativa de cara a los desastres naturales y el crecimiento demográfico. Todo esto tiene el objetivo final de prevenir desastres y salvar vidas de cara a los riesgos crecientes y cambiantes.

Notas finales

Juliette Kayyem es la presidenta de profesores del proyecto de seguridad nacional en Harvard Kennedy School of Government; anteriormente fue secretaria asistente en el Departamento de Seguridad de los EE. UU. durante el gobierno de Obama.

Daniel Jean es ex asesor de Inteligencia y Seguridad Nacional del Primer Ministro de Canadá y ahora es miembro Senior de la Graduate School of Public and International Affairs de la universidad de Ottawa. **Luis Felipe Puente Espinosa** es secretario general del gobierno del estado de México; de 2012 a 2020 fungió como coordinador nacional de Protección Civil.

1. UNU-EHS, *Interconnected Disaster Risks*, 2020–21, United Nations University – Institute for Environment and Human Security (UNU-EHS): Bonn, Alemania.

2. La Casa Blanca, “Key Deliverables for the 2021 North American Leaders’ Summit”, noviembre 18, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/11/18/fact-sheet-key-deliverables-for-the-2021-north-american-leaders-summit/>.

3. Para más información, véase Congressional Research Service, “Congressional Primer on Responding to and Recovering from Major Disasters and Emergencies”, R41981, junio 3, 2020. <https://sgp.fas.org/crs/homesec/R41981.pdf>.

4. Elizabeth Mansilla, “Natural hazards gobernanza in Mexico”, *Oxford Research Encyclopedia of Natural Hazard Science*. Oxford University Press, 2019.

5. “‘Sin intermediaciones’: AMLO explicó el manejo de desastres de su Gobierno ante desaparición del Fonden”, InfoBae, septiembre 9, 2021.

6. Public Safety Canada, *An Emergency Management Framework for Canada*, 3rd ed., mayo 2017. <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/2017-mrgnc-mngmnt-frmwrk/index-en.aspx>

7. Carl Meyer, “Mexico sends hundreds of its firefighters to help battle Ontario blazes”, agosto 3, 2018, National Observer.

8. Departamento de Seguridad Nacional de los EE. UU., “Compendium of U.S.–Canada Emergency Management Assistance Mechanisms”, abril 2022, <https://www.dhs.gov/publication/compendium-us-canada-emergency-management-assistance-mechanisms>.

9. William R. Page, Jean W. Parcher y Jim Stefanov, “Natural hazard risks in the Borderlands”, in *United States–Mexican Borderlands: Facing tomorrow’s challenges through USGS science*, cap. 8, U.S. Geological Survey, 2013.

10. CBC News, “Quebec firefighters delayed at border while hotel burned”, noviembre 15, 2007.

11. California-Mexico Memorandum of Understanding on Climate Change & the Environment, Summary Report, 2014-2018.

SECCIÓN 2

Agendas para un futuro regional

7

El desarrollo de una fuerza de trabajo exitosa es vital para una América del Norte competitiva y próspera

Earl Anthony Wayne y Sergio M. Alcocer

La fuerza de trabajo de América del Norte padece de alarmantes brechas y desigualdades en habilidades. Si se quedan sin atender, estos déficits en los mercados laborales podrían socavar la competitividad económica de América del Norte y sembrar las semillas de un mayor desencanto social.

Mucho antes de la pandemia y de la “gran renuncia”, los empleadores, a menudo, se enfrentaban a identificar a empleados que poseyeran las habilidades necesarias. Por el contrario, con frecuencia los empleados tenían dificultades en adquirir la educación y la capacitación que necesitaban para acceder a las oportunidades laborales. Con el incremento claro de nuevas contrataciones en los últimos dos años, estas disparidades continúan impidiendo a las empresas y los sectores en Canadá, México y Estados Unidos aprovechar el potencial inherente a las poderosas redes de comercio y producción que sus países han construido desde principios de la década de 1990. Durante la recuperación de la pandemia, incluyendo la llamada “gran renuncia”, las brechas y las escaseces de habilidades, en habilidades digitales y tecnologías emergentes, se mantienen como un reto central para la región. Si la región va a superar los acelerados cambios tecnológicos, adaptarse a los demográficos cambiantes y crear amortiguadores contra los impactos inesperados, los líderes de América del Norte deben formular e invertir en una agenda seria y comprometida *de desarrollo de la fuerza laboral para América del Norte*.

Los tres países han comenzado a abordar los problemas de desarrollo de la fuerza laboral de manera más consistente desde 2020, cuando entró en vigor el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) y cuando el Comité de Competitividad del T-MEC identificó el desarrollo de la fuerza

laboral como área de acción. Los líderes de los tres países también hicieron del desarrollo de la fuerza laboral un tema de acción importante para las agendas de trabajo de competitividad aprobadas por las Cumbres de Líderes de América del Norte (NALS) en 2021 y 2023. Como parte del trabajo de seguimiento de la NALS, los ministros y representantes del sector privado lanzaron un programa específico de desarrollo de la fuerza laboral centrado en la promoción de la industria de semiconductores de América del Norte en una conferencia en Washington en junio de 2023. Además, Estados Unidos y México hicieron del desarrollo de la fuerza laboral un tema de trabajo bilateral desde que reactivaron el Diálogo Económico de Alto Nivel (DEAN) bilateral en 2021 y han organizado eventos y proyectos específicos de desarrollo de la fuerza laboral.

Se trata de un avance positivo. Sin embargo, Estados Unidos, Canadá y México aún no han invertido en una agenda integral de América del Norte para abordar sistemáticamente las brechas y desajustes de habilidades que continúan obstaculizando la prosperidad y la competitividad de la fuerza laboral de América del Norte y, por lo tanto, su potencial productivo. Los estudios continúan demostrando que los programas de desarrollo de la fuerza laboral bien diseñados pueden impulsar y mantener el empleo.

Los lugares de trabajo de América del Norte habían cambiado mucho antes de la pandemia. Los cambios impulsados por la tecnología, llamados “Industria 4.0” o la “Cuarta Revolución Industrial” están eliminando, redefiniendo y creando nuevas clases de trabajos en todo el continente. Los tres países, y gran parte del mundo, se han visto forzados a reconsiderar el “futuro del trabajo”. A más largo plazo, es probable que las transformaciones tecnológicas contribuyan a la creación de más y mejores empleos; sin embargo, durante las difíciles transiciones a lo largo de muchas industrias, empresas, individuos y gobiernos necesitan prepararse para los impactos que acompañan la “destrucción creativa”. Al unir fuerzas, los norteamericanos pueden hacer que más y mejores empleos sean una realidad y mejorar los efectos disruptivos del cambio.¹

Aunque el cambio tecnológico ya presentaba retos importantes a la fuerza laboral, la pandemia de COVID-19 aceleró, exacerbó y remodeló las formas en que se realizan negocios y producción. Los cambios tecnológicos y los cambios relacionados con la pandemia han catalizado una “doble disrupción” para los trabajadores a nivel global, en palabras del Foro Económico Mundial (FEM).² La pandemia obligó a los negocios a reevaluar el papel de la tecnología en los lugares de trabajo, administrar a los trabajadores remotamente y a expandir rápidamente el comercio por internet.³ En ese mismo sentido, la pandemia dio pie a conversaciones serias sobre la resiliencia, la robustez y la dependencia de las cadenas de suministro a lo largo de América del Norte y en todo el mundo.⁴ Si bien el mercado laboral de América del Norte se recuperó de los impactos de 2020, y aunque México sigue padeciendo altas tasas de informalidad, el empleo regresó

en distintas formas y con cambios importantes en los sectores laborales.⁵ Estas transformaciones han puesto de relieve un sinnúmero de brechas en la preparación de la fuerza laboral y se sumaron a los miedos de que muchos empleos permanecerán vacantes.⁶

La aparición de herramientas cada vez más poderosas que utilizan la Inteligencia Artificial (IA) ha agregado preocupaciones adicionales sobre nuevos cambios significativos en los empleos, las habilidades y el lugar de trabajo en América del Norte e internacionalmente, como parte del debate y la discusión en curso sobre cómo los gobiernos podrían administrar mejor esta nueva y poderosa tecnología y su efecto en los trabajadores y en las empresas.

Para atender mejor estas brechas, los Estados Unidos, Canadá y México necesitan aumentar y dirigir mejor sus esfuerzos en inversión en el desarrollo, el ajuste y la capacitación de sus fuerzas laborales, así como en la construcción de una agenda de colaboración intercontinental. Muy a menudo, los cambios y los retos de las fuerzas laborales de América del Norte no se han abordado correctamente, ya sea a nivel nacional, sectorial o a lo largo del mercado de América del Norte. Sin embargo, dadas las conexiones cercanas de las economías regionales, las necesidades de la fuerza laboral son interdependientes.

Si América del Norte va a aumentar su competitividad regional, necesita una estrategia para desarrollar y desplegar una fuerza laboral del siglo XXI. Así como el gobierno de Biden enmarcó su respuesta económica a la pandemia de COVID-19 como un enfoque de “Reconstruir mejor”, una perspectiva de “Reconstruir mejor América del Norte” en el desarrollo de la fuerza laboral aportaría un cimiento para la cooperación y la prosperidad futuras entre los tres países.

Por tanto, una agenda de desarrollo de la fuerza laboral para América del Norte debe enfocarse en cuatro áreas: (1) aprendizaje basado en el trabajo; (2) uso innovador de acreditaciones portables y transparentes; (3) recopilación de datos de mercado y transparencia, así como (4) crear mecanismos colaborativos para ayudar a prepararse para los cambios por venir.⁷

La implantación de esta agenda depende del involucramiento de los grupos interesados, impulsado por la colaboración entre gobiernos nacionales y subnacionales, negocios, academia y proveedores de servicios educativos, sindicatos, así como organizaciones no gubernamentales (ONG). Los tres gobiernos deben tomar la batuta, identificando alianzas y programas exitosos que ya funcionen en el continente y buscando expandirlos. Esta colaboración podría empezar por responder a las necesidades de sectores de particular importancia regional, como el sector automotriz y la naciente

producción de energía “verde”. Al cooperar en el desarrollo de la fuerza laboral, América del Norte fortalecerá la solidez de las cadenas de valor compartidas; brindará apoyo a la capacidad de la región de competir en un mercado global, incluso en contra de potencias como China; y mejorará las condiciones para los trabajadores del continente.

Desarrollo de la fuerza de trabajo en América del Norte: el panorama hoy

América del Norte presume de una de las redes de comercio y producción más fuertes del mundo. En conjunto, los Estados Unidos, Canadá y México tienen una población de casi 500 millones de personas y un producto interno bruto (PIB) de unos US\$24 billones. Esto incluye a la economía más grande del mundo, la décima y la decimoquinta, respectivamente.⁸ Los Estados Unidos son el socio comercial más importante de México y Canadá, y esos dos países son los mercados de exportación más grandes de Estados Unidos. Más de 50% del comercio dentro de América del Norte es en bienes intermediarios, lo que refleja el hecho de que los tres países construyen mucho juntos. Desde principios de la década de 1990, el comercio dentro de América del Norte ha crecido en un factor de cuatro; la inversión mutua es masiva.⁹ Desde el lanzamiento del T-MEC en 2020, el comercio de América del Norte ha crecido alrededor de 30%, con un promedio de unos 3 millones de dólares por minuto, y la inversión extranjera directa ha aumentado.

También, los retos del desarrollo de la fuerza laboral tienen consecuencias significativas para los trabajadores, las empresas y la estabilidad social en toda la región. Incluso antes de la pandemia de COVID-19, las fuerzas del cambio tecnológico y la competencia global estaban remodelando América del Norte. La industria de América del Norte estaba haciendo o planeando inversiones en innovaciones que seguramente remodelarán el empleo, de la automatización de almacenes a los robots repartidores.¹⁰ Estos cambios afectarán a muchos sectores de alto empleo, sugiriendo necesidades de aprender nuevas habilidades o mejorarlas en grandes porciones del mercado laboral, incluso con los trabajadores de edad madura. Las áreas específicas de interés se tratarán con mayor detalle abajo.

Cuidado con la línea amarilla (de las habilidades)

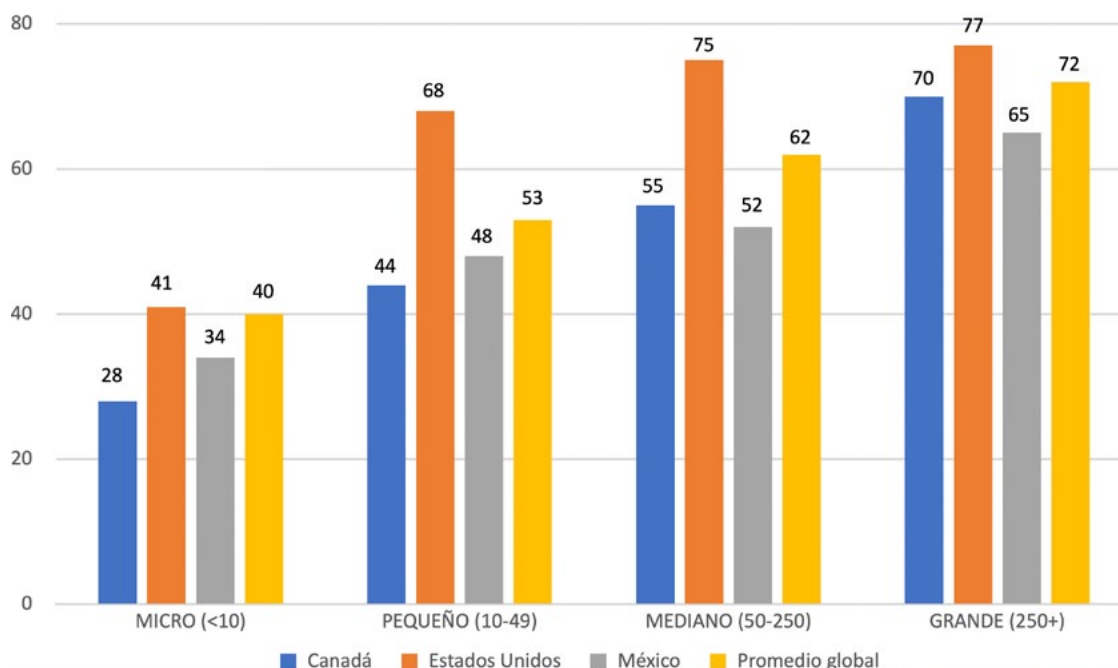
Como se señaló arriba, las tres economías de América del Norte enfrentan brechas y disparidades de habilidades. Los empleadores están teniendo todavía más dificultades para ocupar puestos, con casi dos tercios de los empleadores canadienses y mexicanos que reportan dificultades, de acuerdo

con la encuesta de escasez de talento 2021 de Manpower Group.¹¹ Las brechas en habilidades y disparidades son una importante razón de ello. Los empleadores de América del Norte reportaron la falta de postulantes, la falta de habilidades técnicas (“duras”) adecuadas o suficientes, insuficientes habilidades humanas/sociales (“suaves”) y experiencia inadecuada como las principales razones para no poder ocupar los puestos. Estas brechas en habilidades y disparidades evitan que los trabajadores consigan mejores trabajos y perjudican la competitividad y el desempeño industrial de las empresas. Juntas, son un lastre serio para la economía regional.

Aún peor, es bastante probable que las disparidades crezcan conforme el cambio en el empleo se acelera. Esto se debe en parte al ritmo en aumento de la automatización, la cual está eliminando viejas categorías de trabajo al tiempo que crea nuevos tipos de empleos.¹² La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) estima que 14% de empleos en sus países miembros podría desaparecer como resultado de la automatización en los próximos 15 o 20 años, y es probable que otro 32% cambie radicalmente.¹³ Las habilidades principales de empleo cambiarán, aumentando la demanda para *reskilling* (capacitación de personas desplazadas de su trabajo) y *upskilling* (capacitar a empleados cuyos empleos están evolucionando).¹⁴ El alfabetismo digital y las habilidades digitales y fundacionales serán cada vez más importantes: para 2030 un estimado de 77% de los trabajos en Estados Unidos requerirá del uso de tecnología.¹⁵

La automatización ha cambiado la naturaleza del trabajo desde hace mucho tiempo. Pero la pandemia aceleró el ritmo. En un estudio de ocho países en 2021, analistas de McKinsey hallaron que la pandemia aumentaría el número de trabajadores que probablemente necesitarían cambiar de ocupaciones para 2030. Las más afectadas incluyen ocupaciones de salarios bajos, trabajadores sin título universitario, mujeres, minorías étnicas y trabajadores jóvenes. Los impactos de la pandemia se concentraron en áreas de la economía donde la gente trabaja en proximidad física: a) ocio y viajes; b) ventas y hospitalidad; c) trabajo con computadoras; y d) producción y almacenamiento en interiores. Mientras tanto, se espera que la demanda laboral crezca más en otros sectores: el cuidado médico, el soporte doméstico, el cuidado personal, el transporte de bienes y la producción y mantenimiento en exteriores. Como resultado de esto, una fuerza laboral con habilidades para estos sectores se necesita más que nunca. Los cambios necesitan concentrarse en los grupos mencionados arriba para cerrar las brechas de habilidades y empleo; para hacerlo, los trabajadores también necesitarán aprender, o en el mejor de los casos, mejorar sus habilidades “suaves” y flexibles para adaptarse a los cambios continuos. La pandemia también nos enseñó que se necesita inteligencia emocional y capacidad para manejar el estrés y la incertidumbre.

Figura 1 Escasez de talento por tamaño de compañía



Fuente: Manpower Group, encuesta de escasez de talento de 2019.

De manera notable, estos retos y escaseces de talento son preponderantes en los tres países de América del Norte y afectan en varios grados a negocios de todos los tamaños (Figura 1). Las cifras sugieren que, en los tres países, al igual que en el promedio global, las empresas más grandes enfrentan más dificultad para ocupar puestos. Claro que estas compañías a menudo son las empresas más integradas a nivel regional y global en América del Norte.

En secciones posteriores del capítulo se exploran soluciones a estas escaseces y disparidades del mercado laboral. Pero vale la pena notar que se necesitará una mezcla de estrategias, precisamente porque los retos que tienen que ver con el empleo y las habilidades son muy diversos. Por ejemplo, la OCDE calcula que 10.2% de trabajadores estadounidenses están en ocupaciones con alto riesgo de automatización y, por lo tanto, en necesidad de “capacitación moderada”. Un 2.3% adicional necesita “capacitación importante” para evitar el riesgo de perder sus trabajos debido a la automatización.¹⁸ De igual manera, 8.5% de trabajadores canadienses necesitan “capacitación moderada” y 3.2% necesita “capacitación importante”.¹⁹ La OCDE no proporciona datos similares para México, pero dice que está en el 20% inferior en la mayoría de los indicadores de desarrollo de habilidades.²⁰

La automatización afectará a los sectores de maneras muy diferentes: un estudio de Brookings sobre los riesgos de la automatización en los Estados Unidos sugiere que, si bien los servicios profesionales y la educación tienen un potencial más limitado para reemplazo de empleo por parte de la

automatización, casi tres cuartas partes de las tareas de empleados en servicios de alojamiento y alimentos y casi 60% en manufactura, transportación y almacenamiento podrían enfrentar la automatización.²¹

¿Cómo adaptarse? Conforme los nuevos avances tecnológicos se espere que modifiquen las clases de trabajos para las que los trabajadores se capacitan hoy, será esencial desarrollar una cultura de aprendizaje e innovación a lo largo de la vida de un trabajador. Tanto las habilidades “duras” o técnicas y las “suaves” o humanas y sociales serán cruciales para preparar a trabajadores para el futuro del trabajo en la “industria 4.0”.²² Desarrollar una cultura en la fuerza laboral de aprendizaje e innovación es esencial para el éxito.²³ El Foro Económico Mundial (FEM), por ejemplo, destaca las habilidades “suaves” que pueden aplicarse y adaptarse a una economía cambiante como las principales habilidades. Estas incluyen el pensamiento analítico, el aprendizaje activo, la creatividad, la solución de problemas, el liderazgo y la inteligencia emocional junto con habilidades tecnológicas más técnicas.²⁴

También es esencial incorporar un mayor entendimiento de la tecnología en los requisitos de habilidades de la fuerza de trabajo.²⁵ Las empresas están reconociendo algunas necesidades emergentes de la fuerza de trabajo y las están incluyendo en su planeación: el 74% de las compañías encuestadas por el FEM informaron que la disposición de talento será el principal factor en determinar los destinos de nuevas inversiones.²⁶ Entonces, para ganarse esas inversiones, América del Norte necesita hacer que el desarrollo de la fuerza laboral sea una prioridad.

Eso sugiere qué tan importante será el desarrollo de habilidades importantes para el desarrollo de la economía de América del Norte. Responder a las brechas de habilidades y preparar a los trabajadores para el cambio tecnológico exige una acción conjunta de los gobiernos de América del Norte, el sector privado y las instituciones educativas. Aunque las empresas líderes en los Estados Unidos, Canadá y México están adoptando nuevas tecnologías en proporciones comparables, los esfuerzos colaborativos públicos, privados y académicos en la capacitación y desarrollo de fuerza laboral aún se quedan cortos.²⁷ La resiliencia de la fuerza de trabajo debe ser una medida de su capacidad para adaptarse bajo condiciones económicas variantes e inciertas. Los Estados Unidos, Canadá y México necesitarán fuerzas de trabajo ágiles y resilientes con sistemas de capacitación y educativos públicos y privados para dar mejor apoyo a los trabajadores actuales y preparar a los estudiantes para las carreras del futuro. Si no se toma ningún paso en esta dirección, no hay duda de que América del Norte se enfrentará a las repercusiones sociales y políticas del desplazamiento y el desempleo.

Desplazamiento de empleo: comercio y tecnología

En años recientes, el discurso político estadounidense ha incluido el argumento frecuente de que los tratados comerciales, en particular, que el comercio dentro de América del Norte provoca pérdidas de empleos. En casos específicos, a veces se señala que el comercio ha provocado que los empleos se muevan entre países, así como dentro de los Estados Unidos. De hecho, este cambio que se aleja del empleo en manufactura va más allá de América del Norte: entre los miembros de la OCDE, el empleo en el sector de la manufactura declinó 20% durante las últimas dos décadas; en contraste, los empleos en servicios crecieron 27%.²⁸ Aunque el comercio es a menudo un objetivo político, estudios serios sugieren que las mejoras a la productividad y la nueva tecnología, así como el comercio desde China, han sido motores mucho mayores para estas pérdidas de empleos en manufactura.²⁹ Un estudio de la Ball State University en 2017 halló que más de 87% de las pérdidas de empleos de manufactura de 2000 a 2010 se podía atribuir a mejoras a la productividad en lugar de al aumento en comercio y la globalización.³⁰

Cualesquiera que sean las causas, no hay duda de que en años recientes demasiados trabajadores se han quedado atrás. Los programas instituidos para ayudar, como el U.S. Trade Adjustment Assistance, no han producido los resultados deseados.³¹ Es probable que haya más desplazamiento de empleos en el horizonte, con efectos negativos en el desempleo concentrados en las mismas áreas de los Estados Unidos que padecieron pérdidas de empleos en la primera década de este siglo. La pandemia parece haberse sumado a estos riesgos; un estudio de las economías europeas sugiere traslapes entre las pérdidas de empleo relacionadas a la pandemia y los sectores que están en mayor riesgo de automatización.³² Es probable que tendencias similares se mantengan en América del Norte, conforme las tres economías batallan por salir de la recesión que la pandemia global desató.³³ Los niveles anteriores de asistencia han sido inadecuados, y a menos que se tomen acciones para regiones y sectores “en riesgo” que mitiguen el posible desplazamiento de empleos, los efectos en la sociedad estadounidense serán nefastos.³⁴

Es probable que estos cambios sean igual de intensos en México, con dos tercios de los trabajadores mexicanos empleados en sectores con altos riesgos de automatización, de acuerdo con un informe de 2018 del Banco de México.³⁵ Usando las probabilidades de la automatización para distintos tipos de ocupaciones calculadas para los Estados Unidos (EE.UU.), el Banco de México clasificó el riesgo de la automatización para distintas ocupaciones en México y desarrolló tres categorías de riesgo: (1) riesgo alto, con una probabilidad mayor que 66%; (2) riesgo medio, con una probabilidad entre 33% y 66%; y (3) riesgo bajo, con probabilidad de menos de 33%. Los sectores donde es más probable ver que la automatización

reemplace empleos incluyen el sector agrícola, de hospitalidad y servicios alimenticios, la construcción, la manufactura y los servicios financieros. Más aún, estas ocupaciones corresponden a lugares donde los empleados tienen los niveles más bajos de escolaridad, limitando así su capacidad de adaptarse a los riesgos de la automatización. Otros estudios calculan que México podría perder unos 2.7 millones de empleos de manufactura para 2030.³⁶ También hay un fuerte elemento geográfico, con el nivel de riesgo más alto concentrado en los estados mexicanos que tienen las tasas más altas de desigualdad económica y social, incluyendo Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla y Yucatán.³⁷ Con excepción de Yucatán, los demás estados han sido una fuente histórica de migrantes a los EE.UU.

Los riesgos son claros, y los analistas mexicanos han pedido mayor inversión, adaptar las mejores prácticas implementadas en otros países, y mejorar la educación media y superior.³⁸ Sin embargo, hasta ahora esas peticiones no se han reflejado en el gasto del gobierno mexicano.³⁹

Presupuestos insuficientes para desarrollo de fuerza de trabajo

En efecto, el financiamiento insuficiente para el desarrollo de la fuerza laboral es una preocupación de toda la región. De acuerdo con la OCDE, los países de América del Norte van rezagados respecto a otros países con respecto a inversiones en el tema (Figura 2). Aun cuando las inversiones de EE.UU. en habilidades son menores que las de la mayoría de las economías desarrolladas, un informe de 2019 ha señalado que el Congreso de los EE.UU. ha reducido fondos para capacitación laboral en 40% desde 2001.⁴⁰ De manera similar, en 2018, los tres países exhibían pésimas proyecciones de qué tan preparados están para la automatización. De los 25 países evaluados, la Economist Intelligence Unit sitúa a Canadá en 5o, los Estados Unidos 9o y México en 23er lugares.⁴¹ Los países mejores evaluados brindan apoyo importante a la innovación tecnológica y a las estrategias para atender los efectos de automatización en la fuerza laboral. En contraste, en América del Norte existen unas cuantas políticas para atender los retos de la inteligencia artificial y la automatización basada en la robótica. Tales políticas deben incluir aspectos educativos que involucren a múltiples interesados y en los que se atienda explícitamente el impacto de la automatización y la necesidad de capacitación vocacional y aprendizaje para toda la vida.

Es importante señalar que, bajo la Administración Biden, EE.UU. aumentó significativamente su gasto en inversión económica en Estados Unidos, incluida el nuevo financiamiento para el desarrollo de la fuerza laboral con tres leyes principales: la Ley de Infraestructura Bipartidista, la Ley sobre Chips y Ciencia y la Ley de Reducción de la Inflación. Estas

leyes han financiado una amplia gama de programas de desarrollo de la fuerza laboral y han abierto las puertas para más. Sin embargo, muchos de ellos aún se están desarrollando, implantando y aún no se han financiado.

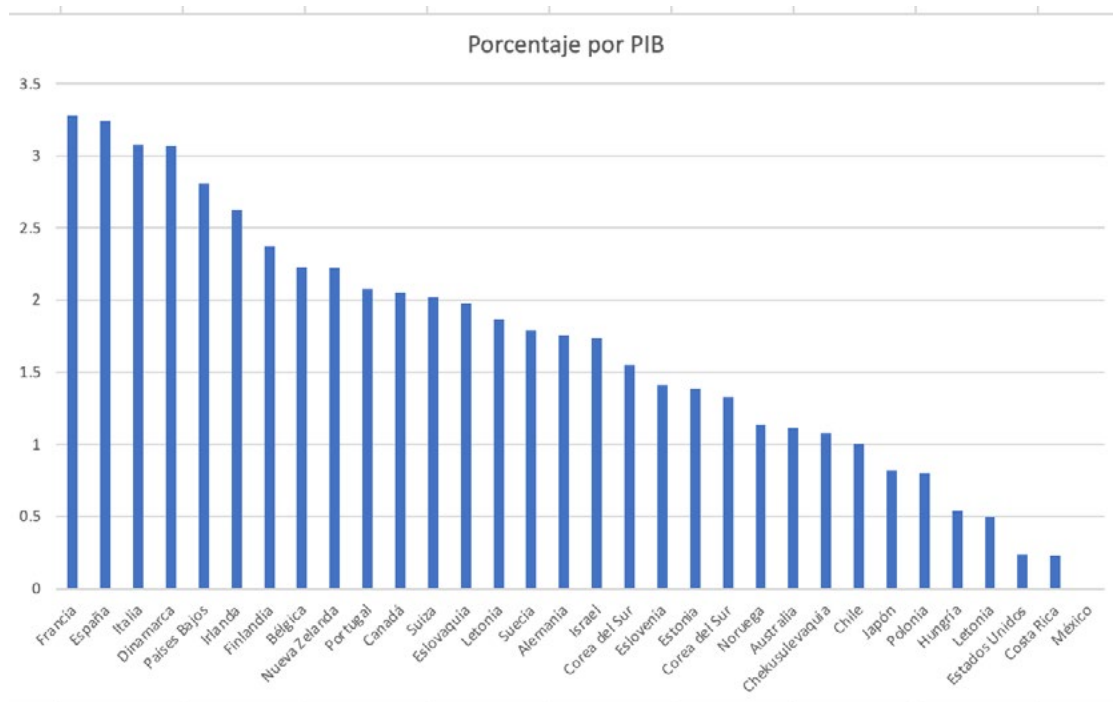
Estados Unidos ha invitado al diálogo y la cooperación con Canadá y México en varias iniciativas relacionadas, incluida la industria de los semiconductores, pero esto aún no ha producido un conjunto continuo de mecanismos para la colaboración en el desarrollo de la fuerza laboral. Además, Estados Unidos ha sugerido que México mejore sus propias políticas y programas para ayudar a atraer inversiones a México, incluyendo mejores oportunidades de capacitación para sus trabajadores.

Los últimos datos disponibles de la OCDE (hasta 2021) siguen mostrando que México está a la zaga de todos los demás países de la OCDE en gasto público en políticas activas del mercado laboral como porcentaje del PIB (Figura 2). Esta calificación de la parte inferior del grupo se mantiene incluso cuando se enfoca en programas de capacitación, que incluye el programa de capacitación juvenil de la actual administración mexicana, “Jóvenes Construyendo el Futuro”.

Mientras que Canadá ocupa un lugar más alto en términos de PIB per cápita que sus dos vecinos, Estados Unidos ocupa un lugar bajo como porcentaje del PIB, pero aumentó significativamente los desembolsos del programa con la legislación mencionada anteriormente. Sin embargo, los expertos de la Brookings Institution argumentan que se necesitan más fondos centrados específicamente en el desarrollo de la fuerza laboral.

Aunque los rankings indican la necesidad de mejora en las tres economías de América del Norte, hacen evidente que se necesita un cambio mucho más profundo en México. Los retos de México tienen que ver sobre todo con el desarrollo y el apoyo a una cultura de innovación y mejoras a su mercado laboral. Respecto a fomentar una cultura de innovación, el ambiente de investigación e innovación de México, su infraestructura, y políticas de ética y seguridad necesitan mejorarse con urgencia. En el espacio del mercado laboral, se deben expandir los vínculos entre las instituciones educativas y los sectores económicos. En contraste, de acuerdo con este estudio, Canadá necesita afinar políticas para financiar y apoyar la innovación, facilitar las transiciones en los lugares de trabajo y aumentar las opciones para desarrollar habilidades técnicas. Los Estados Unidos enfrentan sus más grandes retos en el terreno de la educación (primeras infancias, STEM [ciencia, tecnología, ingeniería, matemáticas], capacitación de maestros e innovación curricular), la capacitación vocacional y la transición del estudiantado de la universidad a un sitio en el mercado laboral.

Figura 2 Gasto público total en programas de mercado laboral como porcentaje de Producto Interno Bruto (PIB), 2021



Fuente: Estadísticas de la OCDE, 2019, <http://stats.oecd.org//Index.aspx?QueryId=8540>.

Nota: *Datos disponibles solamente para 2015. La información en esta gráfica se basa en mediciones de la OCDE del gasto público total en programas de mercado laboral incluyen la capacitación, los incentivos de empleo y el empleo y rehabilitación protegidos y apoyados, creación directa de empleos, incentivos a *start-ups*, ingresos sin trabajo, mantenimiento y apoyo y jubilación temprana.

Las políticas deben atender las brechas de educación en los trabajadores estadounidenses, en particular la capacitación de habilidades digitales.⁴² Los grupos de defensoría se están concentrando en “alfabetismo digital”, haciendo notar que casi uno de cada tres trabajadores carece de habilidades fundamentales en esta área.⁴³

Cuadro 1 Agenda de desarrollo de fuerza de trabajo nacional en Canadá

Las inversiones directas de Canadá en el desarrollo de la fuerza laboral incluyen becas y apoyos, subsidios de investigación, subsidios salariales, programas de apoyo a emprendedores y beneficios de capacitación para trabajadores que estén a mitad de su carrera. Ejemplos de programas para incentivar inversiones en el sector privado, desarrollo de habilidades y nuevos empleos incluyen las iniciativas de innovación “Superclusters”, un fondo de inversión estratégico y la política de beneficios de tecnología Industrial.

Canadá reconoce explícitamente en sus políticas la necesidad de colaboración y comunicación entre interesados de todos los sectores para atender los retos de la fuerza laboral. En 2018, el gobierno canadiense creó seis mesas estratégicas de economía, conformadas por directivos de las industrias (CEOs), para investigar los retos de crecimiento dentro de sus sectores.⁴⁴ El Centro, Consejo y Oficina de Habilidades Futuras, creado en 2019, es una iniciativa multi-sector para identificar las demandas de habilidades que surgen; desarrollar, probar y evaluar nuevos enfoques y compartir resultados y mejores prácticas. El presupuesto federal canadiense para 2019 anunció la creación del Beneficio de Capacitación de Canadá, que ayudará a trabajadores a mitad de su carrera a acceder a oportunidades de *upskilling*, conseguir apoyo de ingresos durante la capacitación y ofrecer protección de empleo durante un permiso para capacitación.⁴⁵ Especialistas canadienses en desarrollo de la fuerza laboral destacan la necesidad de medir y examinar los resultados.⁴⁶

El presupuesto federal de Canadá para el año 2020/2021 destinó CA\$922 millones para ayudar a los empleadores a capacitar trabajadores para atender las necesidades del mercado laboral a través de convenios para el desarrollo de la fuerza laboral. De manera adicional, ofrece casi CA\$2,5 mil millones a través de convenios de desarrollo del mercado laboral para apoyar a empleadores con esquemas de capacitación de habilidades apoyadas con empresas aseguradoras y otros apoyos para ayudar a trabajadores a prepararse para el empleo. Por último, se esmera en apoyar el acceso a oficios de mano de obra calificada con casi 73,100 canadienses en el programa de becas de formación.⁴⁷ Los autores no han visto evaluaciones de la efectividad de los programas, pero es clara la impresionante cantidad de fondos que se invierten.

Cuadro 2 Agenda nacional de desarrollo de fuerza de trabajo en México

En 2019, el presidente de México y las Secretarías del Trabajo y Prevención Social y del Bienestar lanzaron uno de los programas de mentoría/formación más grandes del mundo, llamado Jóvenes Construyendo Futuro.⁴⁸ El objetivo del programa es incrementar los niveles de productividad y crecimiento económico por medio de aumentar las oportunidades de capacitación y empleo para 2.3 millones de jóvenes mexicanos entre los 18 y 29 que no estudian ni trabajan.⁴⁹ Este programa de mentoría apunta a capacitar a jóvenes por hasta un año con habilidades de trabajo relevantes y vincularlos con los sectores privados, no lucrativos y públicos. Esta iniciativa les da prioridad a postulantes que viven en áreas marginadas, con altos índices de violencia y con una población predominantemente indígena.⁵⁰ Los jóvenes que se unen a este programa reciben un estipendio mensual de \$3,600 pesos mexicanos (unos US\$210) y seguro médico durante su participación en el programa. Al final del año de capacitación/mentoría, los jóvenes reciben un certificado que describe la capacitación recibida y las habilidades desarrolladas durante el programa de mentoría, y luego se incorporarán al mercado laboral. El Servicio Nacional de Empleo monitorean el programa.⁵¹ Los expertos hacen hincapié en la necesidad de ver resultados, incluyendo las habilidades medidas y competencias obtenidas, el desarrollo de certificados reconocidos y el registro continuo de empleo. También están pendientes de las reducciones al presupuesto que se proponen para el programa. Más aún, se deben notar dos limitantes de este programa. Primera, Mexicanos Contra la Corrupción, una organización no gubernamental independiente, así como otras, han identificado potenciales “irregularidades” en los patrones de inscripción del programa.⁵² Segunda, el programa no apunta a preparar jóvenes trabajadores para trabajos del futuro, sino más bien para los empleos estándar de hoy. Los autores aún no conocen una evaluación de la efectividad del programa.

Cuadro 3 Agenda nacional de desarrollo de fuerza de trabajo en los Estados Unidos durante los gobiernos de Trump y Biden

El desarrollo de la fuerza laboral se ha anunciado como prioridad por parte del actual y anterior gobiernos estadounidenses. El gobierno del presidente Donald Trump estableció, en julio de 2018, el Consejo Nacional Presidencial para el Trabajador Estadounidense.⁵³ El alcance del mandato del Consejo incluía asuntos clave respecto a habilidades, competencias y capacitación.⁵⁴ Los grupos de trabajo del Consejo ofrecieron recomendaciones en septiembre de 2019, incluyendo informar a trabajadores y estudiantes sobre iniciativas de capacitación y pedir un aumento en transparencia de datos. El gobierno de Trump les pidió a las empresas en todo el país firmar una “Promesa a los Trabajadores de Estados Unidos.” Más de 450 compañías y asociaciones se comprometieron a crear unas 16 millones de oportunidades nuevas en educación y capacitación en los próximos cinco años.⁵⁶ El gobierno estadounidense dijo que apuntaba a facilitar la creación de al menos 6.5 millones de oportunidades de capacitación para trabajadores estadounidenses en edades de preparatoria a cercanos al retiro, aunque los resultados no están claros. En marzo de 2021, el presidente Biden propuso inversiones en desarrollo de la fuerza laboral como parte de su plan de empleos estadounidense, incluyendo un combinado de \$48 mil millones en ello, infraestructura y protección a trabajadores. Las propuestas de Biden incluyen escalar los programas de aprendizaje basados en trabajo, por medio de oportunidades como pasantías registradas, programas de pre-formación y otros programas de capacitación de gestión laboral. Las propuestas hablan sobre caminos para que diversos trabajadores tengan acceso a capacitación y oportunidades en sus carreras. También piden nuevas inversiones en escuelas secundarias y preparatorias para conectar a estudiantes subrepresentados con STEM y con sectores en demanda. Incluyen una importante inversión en alianzas con centros de formación para impartir programas de capacitación de empleos con base en habilidades en demanda.⁵⁷ Hasta mediados de 2022, algunas nuevas oportunidades de capacitación fluyen desde la ley de infraestructura, pero gran parte de la agenda aún necesita convertirse en ley.⁵⁸

Una propuesta para el desarrollo de fuerza de trabajo en América del Norte

Con esos retos y necesidades en mente, se ofrece una propuesta para el desarrollo de la fuerza laboral en el contexto de la economía regional de América del Norte. Un enfoque regional tiene sentido porque las economías de América del Norte comparten los retos de la fuerza laboral, aun cuando estos retos lucen un poco diferentes en cada país. Es necesario un enfoque colaborativo, sobre todo debido a la integración comercial y económica de las tres economías.⁵⁹ Las cadenas masivas de producción transfronteriza y las redes de comercio han posicionado a la región como una de las más competitivas en el mundo, ayudándola a construir productos en conjunto.⁶⁰ De manera contraria, las brechas en habilidades y disparidades en una parte de la región perjudican el desempeño económico e industrial en otros lugares, restringiendo la competitividad de la región. La propuesta también se basa en las relaciones duraderas entre universidades y centros formativos mexicanos, canadienses y estadounidenses que se construyeron durante décadas.

Hasta ahora, los tres países han implantado diferentes estrategias para desarrollar sus fuerzas laborales (véanse Cuadros 1 a 3). Además, una gran parte de la actividad relacionada con el desarrollo de la fuerza laboral se da a niveles subnacionales y locales. Existen historias de éxito a lo largo de América del Norte. La capacitación para una planta de Siemens en Charlotte, Carolina del Norte, cooperación de múltiples interesados en el centro aeronáutico de Querétaro y un “plan de acción gradual” multifacético en la Columbia Británica son sólo algunas de las historias de buenas noticias. Sin embargo, es notable que las mismas estrategias que se han identificado como cruciales, incluyendo la capacitación vocacional y la transición a los lugares de trabajo, aún no hayan recibido papeles preponderantes en los esfuerzos de políticas nacionales y regionales.

Sin embargo, simplemente implantar estos tipos de programas no es suficiente. Los tres países de América del Norte también deben trabajar para asegurarse de que los interesados y el público estén conscientes de la existencia de los programas y entiendan los beneficios que la participación crea para estudiantes, trabajadores y la industria. También necesitan integrar un cuidadoso examen de resultados.⁶¹ Para hacer eso, Estados Unidos, México y Canadá deben establecer mecanismos para implantar estrategias de innovación trilaterales que apunten a mejorar el desarrollo de la fuerza laboral y formalizar caminos para intercambiar las lecciones aprendidas. Se necesita sincronizar las políticas subnacionales, nacionales y regionales, con la cooperación del gobierno, el sector privado y los educadores en todos los niveles. En la siguiente sección, se destaca la necesidad de desarrollar estrategias regionales/sectoriales, pero de manera importante, éstas se deben

construir a partir de ejemplos locales exitosos. Se presentan en relación con cuatro temas prioritarios: formación, acreditaciones, recopilación de datos y mejores prácticas.

Prioridades de acción

El T-MEC, sobre todo su Comité de Competitividad, ofrece nuevos mecanismos para comenzar a construir la cooperación en desarrollo de la fuerza laboral. Aunque las negociaciones del T-MEC no tratan directamente el desarrollo de la fuerza laboral, el capítulo sobre trabajo (Capítulo 23) pide específicamente que se compartan mejores prácticas y se desarrollen actividades de cooperación, incluyendo aquellas en pasantías.⁶² El capítulo sobre competitividad (Capítulo 26) destaca el interés compartido de las partes por fortalecer el crecimiento económico y requiere el establecimiento de un Comité de Competitividad, que podría incluir un diálogo multisectorial y de múltiples interesados sobre desarrollo de la fuerza laboral.⁶³

El Comité de Competitividad del T-MEC ha iniciado un diálogo sobre el desarrollo de la fuerza laboral y ha realizado varios eventos en 2022 y 2023. En el marco de la Cumbre de Líderes de América del Norte, los presidentes de Estados Unidos y México y el Primer Ministro de Canadá aprobaron una agenda de trabajo de competitividad para América del Norte que tiene como componente integral el desarrollo de la fuerza laboral. Convocaron una reunión tripartita de ministros y representantes del sector privado de los tres países reunidos en Washington. De la reunión se destacó la necesidad de esfuerzos colaborativos de desarrollo de la fuerza laboral en el sector de los semiconductores como uno de sus resultados. Del mismo modo, el Diálogo Económico de Alto Nivel México-Estados Unidos ha iniciado una serie de reuniones y proyectos centrados en el desarrollo de la fuerza laboral como parte de su agenda en curso. Estos fueron un pilar clave del trabajo reportado en el DEAN de septiembre de 2023 e incluyen programas de capacitación relacionados con semiconductores, regulación de equipos médicos, educación en habilidades técnicas y sistema de certificación, entre otros.

A través de estas vías, los tres países del T-MEC tratan los asuntos que rodean el futuro del trabajo y de la competitividad de América del Norte. Como parte de este esfuerzo, América del Norte se beneficiaría enormemente de un proceso público-privado-académico donde los gobiernos (en todos los niveles), el sector privado, sindicatos, instituciones educativas y otros pudieran explorar las mejores prácticas en desarrollo de la fuerza laboral.

Tema 1. Expandir las formaciones, el aprendizaje basado en el trabajo y la educación técnica

El aprendizaje basado en el trabajo (ABT) o programas de aprendizaje integrados al trabajo incluyen una amplia gama de modelos. Las pasantías son un ejemplo bien conocido. La mezcla de instrucción académica y aprendizaje en el trabajo equipa a los individuos con capacidades relevantes para satisfacer las demandas del mercado laboral y les proporciona a los negocios los empleados capacitados que necesitan. Estos tipos de programas de aprendizaje tienen impactos positivos en la economía, que facilitan la transición de la escuela al mercado laboral, fomentando la productividad y los salarios más altos y alentando a los trabajadores a buscar más educación.⁶⁴ El ABT también ayuda a cumplir la misión de las instituciones educativas al estar cerca y ser relevante para una mejor calidad de vida y mayores oportunidades en sus comunidades.

Los enfoques del ABT, como los programas de pasantías, pueden reducir las brechas de habilidades al colocar de inmediato a trabajadores en puestos sin ocupar, y las empresas que ofrecen las pasantías pueden ajustar la capacitación para que esta sea consistente con sus necesidades cambiantes.⁶⁵ El ABT también brinda una carrera al ofrecerles a los trabajadores empleos pagados, certificaciones, y habilidades vendibles.⁶⁶ Sin embargo, las pasantías y otras iniciativas ABT necesitarán evolucionar al ritmo del cambio tecnológico y las necesidades de los lugares de trabajo. La OCDE recomienda que sus países miembros se alejen de los sistemas educativos de concentración inicial y vayan hacia un modelo donde las habilidades se actualicen continuamente para igualar la demanda cambiante.⁶⁷ Cada año de educación postsecundaria que un trabajador recibe conduce a un aumento de ingreso per cápita de 4 a 7%.⁶⁸ A pesar de los beneficios de los programas ABT, persisten los estereotipos negativos respecto a la educación vocacional y las carreras en manufactura.⁶⁹ Mejorar la apreciación pública sobre la importancia de la educación técnica y tecnológica parece ser un punto importante en la agenda para el nuevo Comité de Competitividad.

Aún persisten grandes necesidades. Eso es especialmente cierto dado que un número significativo de empleados, casi una cuarta parte de los trabajadores canadienses, mexicanos y estadounidenses, podría necesitar capacitación en habilidades adicionales.⁷⁰ Los trabajadores quieren tal *upskilling*, según sugieren las encuestas.⁷¹ Aunque muchas empresas no han aceptado todavía la propuesta de valor de la capacitación en el trabajo a mitad de carrera,⁷² esto podría estar cambiando en el mercado laboral posterior a la pandemia. Las encuestas sugieren que muchos empleadores están ampliando las oportunidades de *reskilling* y *upskilling*.⁷³ Esto debería ayudarles a desplegar

internamente a muchos trabajadores a los que probablemente desplazará la automatización y el aumento de la tecnológica (Figura 15).⁷⁴ Sin embargo, los negocios pequeños y medianos a menudo se enfrentan con que el costo de los programas de *upskilling* y *reskilling* es prohibitivo. Las alianzas de la industria o del sector con los interesados de la fuerza laboral existente, sobre todo el gobierno, pueden ayudar a organizaciones más pequeñas a cosechar más beneficios de los programas de capacitación.⁷⁵ Pero el acceso a fondos públicos para esos esfuerzos parece limitado, con solamente 21% de los negocios que reportan el uso de fondos públicos para apoyar sus esfuerzos de *reskilling* y *upskilling*.⁷⁶ El financiamiento público, condicionado a las mejoras de desempeño en los negocios, podría ser una solución.

Cerrar esta brecha es esencial para la competitividad de América del Norte. Los gobiernos federales de Canadá, México y Estados Unidos deben ponerse de acuerdo para crear estándares compartidos para los siguientes puntos:

1. *Definir las pasantías y otros aprendizajes basados en el trabajo (ABT), así como criterios mínimos y estándares de calidad.*⁷⁷ El acuerdo debe dejar flexibilidad para adaptarse a las demandas nacionales, regionales y locales, al tiempo que incorpore los cambios económicos y tecnológicos y proporcione atributos de habilidades profesionales comunes.

2. *Acordar lineamientos generales que asignen funciones y responsabilidades a los gobiernos, la industria y los intermediarios respecto al desarrollo, la implantación y el financiamiento de pasantías y otros esquemas de ABT.*

3. *Crear una fuerza especial trinacional de carreras y educación técnica y formación para identificar las mejores prácticas para promover pasantías y otros programas de ABT.*

4. *Ponerse de acuerdo en elementos de una estrategia de mercadotecnia para aumentar el conocimiento de la sociedad sobre las ventajas del ABT y cambiar las percepciones públicas erróneas y negativas sobre tales programas.*

5. *Construir espacios trinacionales para fomentar el diálogo continuo entre interesados regionales para compartir mejores prácticas en el ABT y capacitación y fortalecer las alianzas públicas-privadas.* Estos espacios deben incluir la creación de plataformas de diálogo industria-academia al interior y entre los países que se vuelvan parte del ecosistema de la fuerza laboral. Tales plataformas también podrían implantarse a nivel local y subnacional.

6. *Acordar formas entre los tres países para incentivar y apoyar las compañías, incluyendo empresas pequeñas y medianas, desarrollar programas de capacitación y aprendizaje para tener *reskilling* y *upskilling* en sus fuerzas de trabajo.* Tales programas deben hacer hincapié en la capacitación y aprendizaje sobre tecnologías exponenciales, como el internet de las cosas, la inteligencia artificial, *el blockchain*, la tecnología de sistemas

de transportación inteligentes, sistemas autodidácticos y los sensores. Las mejores prácticas en los programas y prácticas gubernamentales se deben identificar e incluir metas para incorporar a las poblaciones en desventaja.

Tema 2. Atender el reconocimiento, portabilidad y transparencia de credenciales

Las acreditaciones profesionales (referidas como *credentials* en inglés) proporcionan un sentido claro de qué habilidades tiene un trabajador, facilitando la movilidad en el mercado laboral, reduciendo costos para las empresas y conduciendo a salarios más altos y mejor calidad para los trabajadores. A pesar de esos posibles beneficios, el sistema actual, fragmentado a lo largo de América del Norte, forma una barrera para trabajadores con muchos niveles de habilidades.⁷⁸ Este es un gran reto entre las fronteras nacionales, donde varias acreditaciones intransferibles dejan subutilizados a individuos con habilidades.⁷⁹ La educación superior y los servicios de empleo están desconectados a lo largo del continente y muy frecuentemente también están desconectados del empleador y las necesidades de la industria.

Dado el orden y nivel de jurisdicciones gubernamentales y las distintas demandas regionales y sectoriales, tratar el tema de las acreditaciones es una tarea compleja. El Marco Nacional de competencias en México y el programa Red Seal de Canadá son ejemplos de esfuerzos nacionales para mejorar la coordinación y aportar transparencia.⁸⁰ Aunque se han hecho muchos esfuerzos para desarrollar un sistema similar en los Estados Unidos, ninguno ha tenido una aceptación amplia. Además de esos retos a nivel nacional, las diferencias en educación y sistemas de capacitación en la región dificultan comparar las calificaciones y evaluar las habilidades de los trabajadores que tienen acreditaciones de otro país de América del Norte. Hacer las acreditaciones comparables, transferibles, acumulables y más transparentes apoyaría la competitividad de América del Norte y ayudaría a superar brechas en habilidades y disparidades. Ya están en marcha más esfuerzos para resolver estas cosas.⁸¹ Parte de esta tarea es hacer que los empleadores reconozcan la educación y experiencia de países vecinos. El marco de trabajo Pan-canadiense para la Evaluación y Reconocimiento de Calificaciones Extranjeras, por ejemplo, busca mejorar la evaluación y el reconocimiento de calificaciones extranjeras para que la gente pueda usar efectivamente sus habilidades en el mercado laboral canadiense.⁸² Este tipo de cambios se necesitan ahora que la educación se transforma para alentar a la gente a actualizar continuamente sus habilidades durante sus vidas laborales.⁸³ Se recomienda a los tres países de América del Norte trabajar para lograr acuerdos en lo siguiente:

1. *Desarrollar un lenguaje común sobre credenciales y competencias para facilitar el entendimiento, la calidad, transferibilidad, el reconocimiento y la capacidad de apilarlas o acumularlas.* Las credenciales de alta calidad deben definirse por la industria y estar basadas en competencias para asegurarse de que cumplan las necesidades del mercado laboral, sean aceptadas y se usen ampliamente, y sean comparables a nivel regional.

2. *Desarrollar o fortalecer los marcos de competencias nacionales y alinearlos al lenguaje común trinacional de credenciales y competencias.* Este proceso debe incluir el revisar y actualizar los marcos de trabajo periódicamente para satisfacer las cambiantes necesidades del mercado laboral, así como promover el uso de marcos de competencia en los procesos de contratación. Estos marcos deben tomar en cuenta innovaciones continuas como micro-acreditaciones y gafetes digitales.⁸⁴

3. *Desarrollar lineamientos para evaluar y validar el aprendizaje informal y la experiencia profesional, e identificar las habilidades asociadas con dicha experiencia.* Compartir y emular las mejores prácticas.

Tema 3. Mejorar la recopilación y transparencia de los datos del mercado laboral

Uno de los mayores retos es que ni las autoridades públicas ni el sector privado y la academia recopilan y comparten datos sobre acreditaciones, habilidades, tendencias de la fuerza laboral y efectividad de capacitación. Una mejor recopilación de datos puede permitirle a la gente tomar decisiones de carrera mejor informadas y puede aportar una valiosa transparencia al mercado laboral.⁸⁵ La velocidad del cambio en la economía requiere del desarrollo de plataformas de información en tiempo real sobre el mercado laboral, bases de datos de habilidades en demanda y una evaluación regular de los programas de habilidades.⁸⁶

Para promover esta transparencia, los líderes regionales deben crear un observatorio norteamericano de la fuerza laboral (ONAFI) como herramienta para una revisión y evaluación continuas de las necesidades (cuantitativas y cualitativas) de la fuerza laboral de América del Norte. El ONAFI ayudaría a los legisladores públicos, la industria y las instituciones educativas a tomar decisiones sobre desarrollo laboral, *reskilling* y capacitación. También proporcionaría información relevante para estudiantes y trabajadores en la región. Los tres gobiernos ya han dado algunos pasos en esta dirección, La O*Net del Departamento del Trabajo de los EE.UU. recopila oportunidades de capacitación y desarrollo. La plataforma canadiense longitudinal de mercado laboral y educación facilita transiciones hacia la fuerza laboral, mientras que el Consejo de Información sobre el Mercado Laboral se

esfuerzo en proporcionar información de empleo oportuna, confiable y accesible. El “Portal del Empleo” de México incluye información del empleo, la capacitación y la asesoría.⁸⁷

Una cooperación profunda en recopilación de datos sobre habilidades, empleos, educación y capacitación a lo largo del continente y sobre sectores estratégicos podría aportar beneficios considerables. Se propone que los siguientes elementos deban acordarse trilateralmente por medio de un proceso colaborativo:

1. *Desarrollar normas para recopilar datos en tiempo real del mercado laboral e información de manera consistente y homogénea para que sea comparable entre países y entre la región, así como fácilmente accesible.* Los datos recopilados podrían incluir una lista de habilidades y competencias en demanda, datos longitudinales para medir el desempeño, y retorno de inversión de programas de capacitación y educación y acreditaciones, quizá también incluir información que atienda el desarrollo de habilidades duras (técnicas) y suaves (empleabilidad).

2. *Establecer un observatorio norteamericano de la fuerza de trabajo (ONAFI) que apunte a desarrollar una plataforma trinacional en línea (vinculada a plataformas nacionales) para servir como núcleo de datos en tiempo real sobre el mercado laboral en los tres países, y para mejores prácticas de los sectores público y privado.*

3. *Desarrollar lineamientos para que la plataforma ONAFI trinacional esté disponible abiertamente a los interesados, al tiempo que se dé espacio para el desarrollo de iniciativas del sector privado.*

4. *Desarrollar lineamientos para métricas que evalúen el desarrollo de programas de fuerza de trabajo y propongan mejoras.*

Tema 4. Identificar mejores prácticas para abordar/prepararse para “la cuarta revolución industrial”

Es probable que el ya acelerado ritmo de cambio en la economía aumente aún más; el resultado será un complejo proceso masivo de creación de empleos, destrucción y transformación de lugares de trabajo y estilos de vida/trabajo al que se ha llamado Industria 4.0 o la “Cuarta Revolución Industrial”.⁸⁸ La pandemia ha añadido nuevas lecciones y un uso adicional de tecnología como se refleja en ver más trabajo remoto y cambios de empleos a nuevos sectores.

Es probable que el rápido desarrollo y uso de la Inteligencia Artificial complique la eliminación y la aparición de nuevos puestos de trabajo y habilidades como parte de la continua transformación del lugar de trabajo y las carreras. El Informe sobre el Futuro del Empleo 2023 del Foro Económico Mundial, por ejemplo, destaca cómo es probable que la adopción

de tecnología, incluida la IA, impulse la transformación del empleo y el lugar de trabajo en los próximos cinco años. El FEM 2023 informa que los empleadores anticipan una rotación estructural del mercado laboral de 23% de los puestos de trabajo en los próximos cinco años y que 44% de las habilidades de los trabajadores se verán interrumpidas. El informe del FEM estima que seis de cada diez empleados necesitarán capacitación, pero que sólo la mitad de los trabajadores tienen acceso a oportunidades de capacitación adecuadas en la actualidad.

En términos generales, la nueva tecnología les puede permitir a los negocios e individuos lograr niveles más altos de productividad, creatividad y crecimiento económico, pero también puede desplazar a muchos trabajadores y desencadenar una grave disrupción económica y social. De acuerdo con dos estudios sobre recesiones recientes, los empleados se deshicieron de trabajadores con menos habilidades y los reemplazaron con tecnología y trabajadores de mayores habilidades.⁸⁹ Esta tendencia generó problemas de políticas públicas en toda la sociedad para los gobiernos que se enfrentaban a un mayor desempleo y para negocios que buscaban a trabajadores con las habilidades necesarias. La pandemia trajo retos similares y nuevos, incluyendo un mayor uso de tecnología en cadenas de suministro y producción, más uso del internet para comercio, más flujos de datos transfronterizos para ayudar a administrar negocios, más gestión de distintos procesos desde lejos, más disposición de servicios vía internet y más necesidad de nuevas habilidades entre los trabajadores.

La buena noticia es que los negocios tienen fuertes incentivos para desarrollar modelos que integren por completo la nueva tecnología con inversión en capital humano.⁹⁰ Las compañías que integren exitosamente la tecnología y el capital humano podrían aumentar sus ganancias en 38% y el empleo en 10%, en promedio, para 2022, según sugiere un análisis de Accenture. A pesar de eso, relativamente pocos CEO planean invertir en programas de capacitación para modernizar a trabajadores.⁹¹ Los especialistas hacen énfasis en que una capacitación de calidad fomenta una mayor productividad y lealtad, lo cual reduce la rotación.⁹² Para asegurar ganancias potenciales, los empleados deben invertir más en programas ágiles de capacitación de empleo.

Estas necesidades de capacitación y formación también resaltan la importancia vital de las alianzas con instituciones educativas. Es necesario el liderazgo de los sectores público, privado y académico para desarrollar modelos sobre cómo adaptarse al ritmo de cambio. Sin esas adaptaciones, los tres países enfrentarán graves problemas.⁹³ Tales modelos necesitan incluir el desarrollo de un sistema educativo del siglo XXI para mantener el paso a las demandas del mercado laboral, un debilidad particular para México.⁹⁴ Si México quiere establecer un sistema de educación-

investigación-innovación-creatividad,⁹⁵ las políticas y estrategias en la Secretaría de Educación Pública y el Consejo Nacional para las Humanidades, la Ciencia y la Tecnología deben alinearse mejor.⁹⁶ A lo largo de la región, se necesita mucho mayor énfasis en proporcionarles a los educadores capacitación relevante, herramientas y habilidades para adaptar sus métodos de enseñanza y aprendizaje.

La equidad, la recuperación y la resiliencia continuarán como prioridades para los gobiernos, sobre todo porque los trabajadores de habilidades menores y los trabajadores tradicionalmente en desventaja se enfrentarán a barreras aún mayores. El desarrollo de la fuerza laboral necesita incorporarse mejor en políticas económicas e industriales hacia el futuro, con una mejor colaboración pública-privada-académica. Se deben aprovechar las lecciones positivas de la pandemia y de la post-pandemia: por ejemplo, el trabajo a distancia se podría expandir a lo largo del continente cuando sea apropiado, la educación/capacitación a distancia debe continuar y extenderse. Estos modelos exitosos deben identificarse como “mejores prácticas” y escalarse.⁹⁷ Se sugieren iniciativas trilaterales en las siguientes áreas:

1. Identificar ejemplos de éxito en colaboración privada y pública, incluyendo el mostrar cómo las empresas se han incentivado para invertir en *reskilling* y *upskilling* del trabajador, proporcionar oportunidades de capacitación y aprendizaje a mitad de carrera, y desarrollar programas ágiles para facilitar las transiciones y mejorar la calidad de las transformaciones de trabajo.

2. Ponerse de acuerdo en enfoques y estrategias para alentar a las compañías a colaborar con instituciones educativas, sindicatos, gobiernos sub-nacionales y otros para alinear mejor las materias con las necesidades del cambiante mercado laboral, conectar mejor a los graduados con el mercado laboral y fomentar la modernización de espacios educativos. El ONFL podría brindar información relevante y análisis de tendencias para apoyar este trabajo:

- a. *Trabajar para fortalecer la educación en STEM* como herramienta estratégica para crear una base sólida de habilidades para el desarrollo de habilidades técnicas estratégicas de la fuerza laboral
- b. *Enfatizar la capacitación y el aprendizaje de tecnologías* exponenciales, consideradas esenciales para mejorar la competitividad de América del Norte.
- c. *Reconocer el valor social de negocios que generan empleos de puestos básicos* a escala y en múltiples puntos a lo largo de la curva de habilidades, así como de instituciones educativas que desarrollan planes de estudio flexibles y bien dirigidos.

- d. *Fomentar la flexibilidad de planes de estudio al permitirles a los estudiantes diseñar sus propios estudios con base en sus propias expectativas.* Los planes de estudios modernizados también deben habilitar a los estudiantes para obtener certificados intermedios de habilidades/competencias durante los estudios de universidad. Tales certificados intermedios podrían estar alineados con programas de formación.
- e. *Desarrollar programas orientados al tema del género con el fin de incorporar más mujeres a la fuerza de trabajo, así como programas que apunten a incorporar a otros sectores tradicionalmente subrepresentados de la población.*

3. Construir espacios trinacionales para compartir las mejores prácticas sobre “Industria 4.0” y lecciones de la pandemia; sobre alianzas que vinculen las prioridades de los agentes empresariales, académicos y gubernamentales. Buscar formas de mantener y expandir modelos de trabajo remoto o a distancia que puedan funcionar bien a lo largo del continente y sus cadenas de valor.

4. Identificar las mejores prácticas para pequeñas y medianas empresas para mantenerle el paso a los cambios tecnológicos y la creación de talento.

5. Establecer proyectos trilaterales de investigación e innovación en áreas estratégicas económicas a través de becas y apoyos. Invertir en evaluación para monitorear programas en marcha, tendencias futuras y prepararse para necesidades de habilidades futuras:⁹⁸

- a. *Alinear marcos de trabajo* en competencia para ayudar a fomentar el desarrollo regional, incluido el transfronterizo, a través de iniciativas de innovación basadas en grupos y conectarlas con el sector educativo para fortalecer la cadena de valor.
- b. *Establecer mecanismos trilaterales para apoyar el desarrollo e implementación de nuevas tecnologías* para aumentar las oportunidades comerciales y mejorar la competitividad de la fuerza de trabajo. De manera similar, crear colaboración trilateral que pueda identificar, destacar y compartir necesidades emergentes.

Implementar la agenda de América del Norte

La agenda de desarrollo de la fuerza laboral norteamericana debe ser un esfuerzo colaborativo que incluya a los tres gobiernos de América del Norte, el sector privado, las instituciones educativas, los sindicatos

y las organizaciones no gubernamentales. La agenda debe proporcionar mecanismos para convocar a gobiernos federales y subnacionales a colaborar e innovar en las mejores prácticas. Muchos de los éxitos y enfoques innovadores se forjan a niveles locales y esta cultura de creatividad se debe fomentar a lo largo de América del Norte y es esencial para que los programas de fuerza laboral tengan éxito.⁹⁹

Aun cuando la administración Biden da prioridad a “Reconstruir Mejor” en EE.UU., trabajar colaborativamente con los vecinos inmediatos y mayores socios económicos de Estados Unidos ayudará a asegurar la prosperidad y la competitividad global. Estados Unidos reconoce esto en su compromiso con la implantación del T-MEC, que hizo crecer de manera impresionante el comercio entre los tres países de América del Norte aproximadamente 30% en sus primeros tres años. Del mismo modo, la agenda de NALS es muy prometedora para impulsar la prosperidad y el bienestar en América del Norte, así como para mejorar la competitividad frente a competidores globales como China, si se le da seguimiento de manera seria y sistemática.

Para guiar y apoyar el progreso futuro, los tres gobiernos nacionales necesitan invertir más y mejor en el desarrollo de la fuerza laboral. Deberían establecer un grupo de trabajo especial trilateral al más alto nivel con una amplia participación del sector privado y el académico. El grupo de trabajo especial nombraría a subgrupos de trabajo públicos/privados/académicos y federales/subnacionales para desarrollar propuestas específicas en las cuatro áreas descritas arriba y se aseguraría que los programas se comuniquen efectivamente a la sociedad para llegar a los participantes objetivo. Conforme el proceso se desarrolle, se deberían formar subgrupos de trabajo especializados, por ejemplo, para capacitación en habilidades digitales o cómo aprovechar mejor las escuelas comunitarias, las escuelas técnicas y las instituciones para formar a los trabajadores con las habilidades que necesitan. Los tres gobiernos también deben identificar programas y modelos prometedores que se deberían escalar pronto como mejores prácticas prioritarias.

El grupo de trabajo y los subgrupos trinacionales deben estar conectados al esfuerzo continuo del Comité de Competitividad del T-MEC y los esfuerzos bilaterales como los del DEAN. También deben operar como una parte integral de una agenda más amplia de competitividad para América del Norte establecida por los dos presidentes y el primer ministro en la Cumbre de Líderes de América del Norte de 2021.¹⁰⁰

Lo más importante es que los trabajadores y negocios de América del Norte se beneficiarán enormemente si se continúa un diálogo activo y una cooperación más robusta en el desarrollo de la fuerza laboral para mejorar el bienestar económico, social y político de los Estados Unidos, México y Canadá.

Agenda 2.0 para el desarrollo de fuerza de trabajo de América del Norte

Elementos que deben acordarse entre los tres países en un proceso de múltiples interesados públicos y privados

Tema 1. Invertir en pasantías y otros tipos de aprendizaje y educación basado en el trabajo

1. Definir las pasantías y otros grandes tipos de aprendizaje basado en el trabajo (ABT), así como criterios mínimos y estándares de calidad.
2. Acordar los lineamientos generales que asignen funciones y responsabilidades a los gobiernos, la industria y los intermediarios respecto al desarrollo, la implantación y el financiamiento de pasantías y otros esquemas de ABT.
3. Crear un grupo de trabajo especial trinacional de carreras, educación técnica y pasantías para identificar las mejores prácticas en estrategias para promover dichas pasantías y otros esquemas de ABT.
4. Acordar los componentes de una estrategia de mercadotecnia para aumentar el conocimiento social de las ventajas del ABT para poder cambiar las percepciones públicas erradas y negativas de tales programas.
5. Construir espacios para establecer un diálogo continuo entre interesados regionales para poder compartir mejores prácticas en el ABT y la capacitación, así como fortalecer las alianzas públicas-privadas.
6. Acordar entre los tres países formas de incentivar y apoyar a las empresas, incluyendo pequeñas y medianas, a desarrollar programas de capacitación y aprendizaje para que sus fuerzas laborales aprendan nuevas habilidades y mejoren las actuales.

Tema 2. Atender credenciales y asuntos relacionados

1. Desarrollar un lenguaje común sobre credenciales y competencias para facilitar su entendimiento, calidad, transferibilidad y reconocimiento.
2. Desarrollar o fortalecer marcos de competencias nacionales y alinearlos a un lenguaje común trinacional compartido respecto a credenciales y competencias.
3. Desarrollar lineamientos para evaluar y validar aprendizaje informal y experiencia profesional e identificar habilidades asociadas a tal experiencia. Compartir y emular las mejores prácticas a lo largo del continente.

Tema 3. Mejorar la recopilación y transparencia de los datos del mercado laboral

1. Desarrollar normas para recopilar datos e información del mercado laboral en tiempo real y de manera homogénea para que sea comparable entre países y en la región, así como fácilmente accesible.
2. Establecer un Observatorio Norteamericano de la Fuerza Laboral (ONAFI) que apunte a desarrollar una plataforma trinacional en línea (vinculada a plataformas nacionales) que sirva como punto nodal para alojar datos en tiempo real del mercado laboral en los tres países, y dar a conocer las mejores prácticas de los sectores público y privado.
3. Desarrollar lineamientos para que la plataforma ONAFI trinacional esté disponible abiertamente a los interesados, al tiempo que se dé espacio para el desarrollo de iniciativas del sector privado.

Tema 4. Aprender las mejores prácticas para “la Cuarta Revolución Industrial” y el futuro del trabajo

1. Identificar ejemplos de éxito en colaboración privada y pública, incluyendo la presentación de los incentivos para que las empresas inviertan en reskilling y upskilling del trabajador, proporcionar oportunidades de capacitación y aprendizaje a mitad de carrera, y desarrollar programas ágiles para facilitar las transiciones y mejorar la calidad de las transformaciones de trabajo.
2. Ponerse de acuerdo en enfoques y estrategias para alentar a las empresas a colaborar con instituciones educativas, sindicatos, gobiernos subnacionales y otros para alinear mejor las asignaturas con las necesidades del cambiante mercado laboral, conectar mejor a los titulados y graduados con el mercado laboral y fomentar la modernización de espacios educativos, así como promover una mayor participación de mujeres y otras poblaciones subrepresentadas en la fuerza laboral.
3. Construir espacios trinacionales para compartir las mejores prácticas sobre “Industria 4.0” y lecciones de la pandemia; así como sobre alianzas que vinculen las prioridades de los sectores empresarial, académico y gubernamental.
4. Identificar las mejores prácticas para pequeñas y medianas empresas para aprovechar los cambios tecnológicos y la creación de talento.
5. Establecer proyectos trilaterales de investigación e innovación en áreas estratégicas económicas a través de becas y apoyos. Invertir en evaluación para monitorear programas en marcha, tendencias futuras y prepararse para necesidades de habilidades futuras.

Notas finales

Earl Anthony Wayne es miembro de políticas públicas en el Wilson Center, distinguido diplomático en residencia en la American University y embajador de trayectoria distinguida, con puestos que incluyen embajador de los EE. UU. en México (2011–15) y asistente de la secretaría de estado para asuntos económicos y de negocios.

Sergio Alcocer es presidente del Consejo Mexicano de Relaciones Exteriores y exsubsecretario para la sección América del Norte de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Este capítulo surge del trabajo personificado en el estudio de 2019 en el Wilson Center, *North America 2.0: A Workforce*

Agradecemos a los coautores e investigadores del informe de 2019: Raquel Chuayffet Godínez, Grecia De La O Abarca y Emma Sarfity, y expresamos mucho agradecimiento a Erick Guajardo, Lessan Melke y Cameron Wheeler por su apoyo editorial e investigativo en este capítulo. También manifestamos nuestras gracias por el apoyo inicial proporcionado por RASSINI para ese estudio.

1. Organización para el Desarrollo y Cooperación Económica (OCDE), “OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work”, 2019, https://www.oecdilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2019_9ee00155-en.

2. Foro Económico Mundial (FEM), *The Future of Jobs Report 2020*, http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2020.pdf

3. Earl Anthony Wayne, “The Future of the North American workforce in a Covid-19 Scenario”, *Pulse News*, julio 22, 2020, <https://pulsenewsMexico.com/2020/06/22/the-future-of-the-north-american-workforce-in-a-covid-19-scenario>; y Earl Anthony Wayne, “Don’t Neglect Preparing Our Workers for a Post-Pandemic Economy”, *The Hill*, mayo 1, 2020, <https://thehill.com/opinion/finance/494951-dont-neglect-preparing-our-workers-for-a-post-pandemic-economy>.

4. Duncan Wood y Christopher Sands, “Who Is ‘Us’? Thinking Like North Americans in Our Pandemic Response”, *The Hill*, mayo 12, 2020, <https://thehill.com/opinion/internacional/497305-who-is-us-thinking-like-north-americans-in-our-pandemic-response>; Earl Anthony Wayne, “Better Coordination Is Key to Reenergizing US-Mexico Trade”, *The Hill*, March 29, 2020, <https://thehill.com/opinion/finance/499898-better-coordination-is-key-to-reenergizing-us-mexico-trade>.

5. Courtenay Brown, “America’s new labor market”, junio 6, 2022, *Axios*, <https://www.axios.com/2022/06/06/pandemic-new-labor-market>; “Investing in the new world of remote work”, *Visual Capitalist*, <https://www.visualcapitalist.com/investing-in-the-new-world-of-remote-work/>

6. NAM News Room, “2.1 million manufacturing jobs could go unfilled by 2030”. Online: <https://www.nam.org/2-1-million-manufacturing-jobs-could-go-unfilled-by-2030-13743>.

7. Muchos de los datos usados para apoyar este marco cooperativo se recopilaron y analizaron antes de la pandemia de COVID-19; sin embargo, las conclusiones sacadas de estos datos pre-pandemia son aún más relevantes en el contexto post-pandemia, corroboradas por estudios más recientes como el *Future of Jobs Report 2020* del FEM.

8. Fondo Monetario Internacional (FMI), “World Economic Outlook Database”, 2019, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2018/02/weodata/index.aspx>; “North America | Data”, World Bank Open Data (visitado el 15 de enero de 2021); y “T-MEC” (presentación de la subsecretaria de economía Luz María de la Mora, con datos del FMI, el Banco Mundial y TradeMap), junio 26, 2020, <https://www.gob.mx/cms/uploads/>

[attachment/file/560358/EDOMEX_T-MEC-26_Junio2020_FINAL.pdf](#).

9. Joseph Parrilla, “How US States Rely on the TLCAN Supply Chain”, Brookings Institution, marzo 30, 2017, <https://www.brookings.edu/blog/the-avenue/2017/03/30/how-u-s-states-rely-on-the-NAFTA-supply-chain/>.

10. Raconteur, “Supply Chain automation”, 2020. <https://www.raconteur.net/infographics/supply-chain-automation/>

11. Manpower Group, “Shortages around the world”, Manpower Group, 2021, <https://go.manpowergroup.com/talent-shortage>.

12. FEM, *The Future of Jobs Report* 2020.

13. OCDE, “OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work”.

14. FEM, *The Future of Jobs Report* 2018, http://www3.weforum.org/docs/WEF_Fuure_of_Jobs_2018.pdf.

15. Markle Foundation, “Digital Blindspot: How Digital Literacy Can Create a More Resilient American Workforce”, octubre 2019.

16. Susan Lund, Anu Madgavkar, James Manyika, Sven Smit, Kweilin Ellingrud, Mary Meaney y Olivia Robinson, “The future of work after COVID-19”, McKinsey Global Institute, febrero 18, 2021, <https://www.mckinsey.com/featured-insights/future-of-work/the-future-of-work-after-covid-19>.

17. Brown, “America’s new labor market;” Lund, Manyika y Spence, “The Global Economy’s Next Winners”.

18. OCDE, “Skills Outlook 2019 – How Do the United States Compare?”, 2019, <https://www.oecd.org/unitedstates/Skills-Outlook-UnitedStates-EN.pdf>.

19. OCDE, “Skills Outlook 2019 – How Does Canada Compare?”, 2019, <https://www.oecd.org/canada/Skills-Outlook-Canada-EN.pdf>.

20. OCDE, “Skills Strategy 2019 – Mexico”, 2019, <http://www.oecd.org/mexico/Skills-Strategy-Mexico-EN.pdf>.

21. Brookings Institution analysis of Bureau of Labor Statistics, EE. UU. Census, EMSI, datos de Moody y McKinsey, marzo 2020.

22. FEM, *The Future of Jobs: Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution*, Foro Económico Mundial, 2016. Burning Glass, “Beyond Point and Click: The Expanding Demand for Coding Skills”, 2016 y Ana Bruce-Lockhart, “Are You Ready for the Jobs Revolution?”

23. Para un ejemplo, véase Academia para la Innovación y Emprendedurismo de University of Maryland en <https://innovation.umd.edu>.

24. FEM, *The Future of Jobs Report* 2018.

25. Ibid.

26. Ibid.

27. WEF, *The Future of Jobs Report* 2020, 2020.

28. OCDE, “OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work”.

29. Marcus Noland y Soyoung Han, “Automation, Labor Market Disruption, and Trade Policy”, Peterson Institute for International Economics, julio 25, 2019 y David Autor et al., “Import Competition and the Great EE. UU. Employment Sag of the 2000s”, National Bureau of Economic Research, 2014, <http://www.nber.org/papers/w20395>.

30. Michael Hicks y Srikant Devaraj, “The Myth and the Reality of Manufacturing in America”, Ball State University, 2017, <https://conexus.cberdata.org/files/MfgReality.pdf>.

31. Departamento del Trabajo de los EE. UU., “Trade Act Programs”, 2019, <https://www.dol.gov/general/topic/training/tradeact>.

32. McKinsey & Company, “The Future of Work in Europe”, junio 2020, <https://www.mckinsey.com/featured-insights/future-of-work/the-future-of-work-in-europe>.

33. Mark Muro, Robert Maxim y Jacob Whiton, “The Robots Are Ready As the

COVID-19 Recession Spreads”, The Avenue (blog), Brookings Institution, marzo 24, 2020, <https://www.brookings.edu/blog/the-avenue/2020/03/24/the-robots-are-ready-as-the-covid-19-recession-spreads/>.

34. Mark Muro, “Countering the Geographical Impacts of automatization: Computers, AI, and Place Disparities”, Brookings Institution, febrero 14, 2019.

35. Banco de México, “La Automatización en México desde una Perspectiva Regional”, en *Reporte sobre las Economías Regionales* julio-septiembre 2018, diciembre 2018.

36. “Public Private Workforce Development Partnerships for North America’s Cross-Border Supply Chains”, video de YouTube, American Chamber/Mexico, 1:00:10, septiembre 18, 2018, <https://www.youtube.com/embed/EnyzR9nN-m8>.

37. Banco de México, 2018, con base en datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y Frey & Osborne (2017).

38. ProMéxico, “Empleabilidad y nuevos modelos de oportunidad laboral para México con enfoque en sectores seleccionados de manufactura”, 2018.

39. “Public Private Workforce Development Partnerships for North America’s Cross-Border Supply Chains”, video de YouTube video, American Chamber/Mexico, 1:00:10, septiembre 18, 2018, <https://www.youtube.com/embed/EnyzR9nN-m8>.

40. National Skills Coalition, “Skills for Good Jobs Agenda 2019”, <https://www.newamerica.org/education-policy/edcentral/afc-profile-national-skills-coalition/>;

41. “The Automation Readiness Index: Who Is Ready for the Coming Wave of Automation”, Economist Intelligence Unit, 2018.

42. Amanda Bergson-Shilcock, “New Data Spotlights Literacy Gaps Among Americans at the State and Local Level”, National Skills Coalition, mayo 26, 2020.

43. Amanda Bergson-Shilcock, “The New Landscape of Digital Literacy”, National Skills Coalition. Online: <https://nationalskillscoalition.org/resource/publications/the-new-landscape-of-digital-literacy>.

44. Gobierno de Canadá, “Report from Canada’s Economic Strategy Tables: Seizing opportunities for growth: September 25, 2018”, 25 de septiembre de 2018, <https://www.ic.gc.ca/eic/site/098.nsf/eng/00027.html>.

45. Gobierno de Canadá, “The Canada Training Benefit”, 2019.

46. El presupuesto federal 2019 de Canadá también introdujo cuantiosas inversiones e iniciativas que apuntaban a tratar los retos actuales y futuros de la fuerza de trabajo, incluyendo (1) un beneficio de capacitación de Canadá para ayudar a los canadienses con el costo de las cuotas de capacitación; (2) la expansión del programa de colocación estudiantes en el trabajo para brindarles a los estudiantes acceso a oportunidades de aprendizaje integradas al trabajo; (3) el desarrollo de alianzas con negocios innovadores para crear oportunidades de aprendizaje más integradas al trabajo; (4) apoyo para la mesa redonda de empresas/educación superior para forjar alianzas para oportunidades de aprendizaje integradas al trabajo; (5) la expansión del programa juvenil Canada Service Corps; (6) el desarrollo de un piloto para un programa de movilidad estudiantil saliente que ayudara a los estudiantes canadienses de postsecundaria a obtener las habilidades necesarias para tener éxito en una economía global; y (7) el desarrollo de una estrategia de formación e inversiones en organizaciones como Skills Canada para promover oficios calificados y tecnologías. Para ver el presupuesto completo del Gobierno de Canadá.

47. Gobierno de Canadá, “Departmental Plan for Fiscal Year 2020 to 2021”, 2020, <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/corporate/reports/departmental-plan/2020-2021.html#h2.3-3.3>

48. Gobierno de México, “Jóvenes Construyendo Futuro”, 2019, <https://>

jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/.

49. Gobierno de México, “Jóvenes Construyendo Futuro”.
50. ADN Político, “Las claves y todo lo que tienes que saber sobre Jóvenes Construyendo el Futuro”, enero 10, 2019, <https://adnpolitico.com/mexico/2019/01/10/las-claves-y-todo-lo-que-tienes-que-saber-sobre-jovenes-construyendo-el-futuro>.
51. Secretaría del Trabajo y Previsión Social, “Abre Jóvenes Construyendo el Futuro etapa de inscripción”, enero 1, 2019, <https://www.gob.mx/stps/prensa/abre-jovenes-construyendo-el-futuro-etapa-de-inscripcion?idiom=es>.
52. Eduardo Bohórquez, María Amparo Casar y Carlos Elizondo, “Jóvenes construyendo el futuro: Presentación” Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, agosto 26, 2019, <https://contralacorrupcion.mx/jovenes-construyendo-el-futuro-presentacion>; “Complaints reveal corruption in government’s youth employment program”, Mexico News Daily, online: <https://mexiconewsdaily.com/news/complaints-reveal-bad-management-of-youth-employment-program/>.
53. La Casa Blanca, “Executive Order Establishing the President’s National Council for the American Worker”, julio 19, 2018.
54. “Executive Order Establishing the President’s National Council for the American Worker”.
55. Departamento de Comercio de los EE. UU., “American Workforce Policy Advisory Board”, n.d., <https://www.commerce.gov/americanworker/american-workforce-policy-advisory-board>
56. La Casa Blanca, “Pledge to America’s Workers”, 2019, hasta septiembre de 2020, <https://www.commerce.gov/americanworker/american-workforce-policy-advisory-board>.
57. La Casa Blanca, “Fact Sheet: The American Jobs Plan”, marzo 31, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/31/fact-sheet-the-american-jobs-plan/>; also see <https://joebiden.com/made-in-america/>.
58. Megan Evans, “The bipartisan infrastructure law”, National Skills Coalition.
59. Parrilla, “How US States Rely on the NAFTA Supply Chain”.
60. The Bush Institute, “North America Competitiveness Scorecard”, n.d. <http://www.bushcenter.org/scorecard/>.
61. Algunos sostienen que se necesitan cambios de política más sistémicos. Para un ejemplo, véase, Samuel Hammond, *The Free-market Welfare State: Preserving Dynamism in a Volatile World*, Niskanen Center, May 1, 2018, <https://niskanencenter.org/blog/news/report-the-free-market-welfare-state-preserving-dynamism-in-a-volatile-world/>.
62. Tratado entre Estados Unidos-México-Canadá (T-MEC), “Labor Chapter 23”, <https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/23-Labor.pdf>
63. T-MEC, “Competitiveness – USMCA Chapter 26”, 2019, <https://usmca.com/competitiveness-usmca-chapter-26/>.
64. Alden y Taylor-Kale, *The Work Ahead*.
65. Melissa Johnson y Katie Spiker, “Broadening the Apprenticeship Pipeline”, National Skills Coalition, agosto 2018.
66. Johnson y Spiker, “Broadening the Apprenticeship Pipeline”.
67. OCDE, “OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work”.
68. OCDE, “The Well-Being of Nations: The Role of Human and Social Capital”, 2001.
69. Kelly Field, “Why Are Women Still Choosing the Lowest Paying Jobs”, The Atlantic, 2018. Paul Wellener, “Competing for Talent”, Deloitte Insights, marzo 30, 2022.
70. FEM, *The Future of Jobs Report 2020*.
71. Gallup, *The American Upskilling Study*, online: <https://www.gallup.com/>

[analytics/354374/the-american-upskilling-study.aspx](#).

72. Ellyn Shook y Mark Knickrehm, “Reworking the Revolution”, Accenture Strategy, 2018.

73. Mark C. Perna, “Why Learning and Development Is Now a Competitive Differentiator”, abril 12, 2022.

74. FEM, *The Future of Jobs Report 2020*.

75. Katie Spiker, “Partnering Up: How Industry Partnerships Can Bring Work-Based Learning to Scale”, National Skills Coalition.

76. FEM, *The Future of Jobs Report 2020*.

77. Institute for Workplace Skills & Innovation America, “It’s Time: Using Modern Apprenticeship to Reskill America”, 2019 and Urban Institute, “Center on Labor, Human Services and Population”, 2019.

78. Alden y Taylor-Kale, *The Work Ahead*.

79. Jeanne Batalova, Michael Fix y James D. Bachmeier, “Untapped Talent: The Costs of Brain Waste among Highly Skilled Immigrants in the United States”, Migration Policy Institute, 2016.

80. Para más información sobre el CONOCER, véase http://conocer.gob.mx/acciones_programas/sistema-nacional-competencias/; Para más información sobre el Red Seal Program.

81. Steve Lohr, “Millions Have Lost a Step into the Middle Class, Researchers Say”, *The New York Times*, January 14, 2022, <https://www.nytimes.com/2022/01/14/business/middle-class-jobs-study.html>.

82. Gobierno de Canadá, “A Pan-Canadian Framework for the Assessment and Recognition of Foreign Qualifications”, n.d., <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/programs/foreign-credential-recognition/funding-framework.html#h2.3>.

83. OCDE, “OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work”.

84. Workday, “Skills, Credentials, and the Workforce of the Future”, 2020.

85. Alden y Taylor-Kale, *The Work Ahead*.

86. Richael Vilsack y Jeannine LaPrad, “Data for an Inclusive Economic Recovery”, National Skills Coalition, mayo 25, 2022.

87. Para la Cooperación de América del Norte sobre Información Energética.

88. McKinsey Global Institute, *Jobs Lost, Jobs Gained: Workforce Transitions in a Time of Automation* (Nueva York: McKinsey and Company, 2017).

89. Nir Jaimovich y Henry E. Siu, “Job Polarization and Jobless Recoveries”, National Bureau of Economic Research, agosto de 2012, <https://www.nber.org/papers/w18334.pdf>; y Brad J. Hershbein y Lisa B. Khan, “Do Recessions Accelerate Routine-Biased Technological Change? Evidence from Vacancy Postings”, Upjohn Institute, octubre 17, 2016, https://research.upjohn.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1272&context=up_workingpapers.

90. FEM, *The Future of Jobs Report 2018*.

91. Shook y Knickrehm, “Reworking the Revolution”.

92. Ibid.

93. McKinsey Global Institute, *Jobs Lost, Jobs Gained*.

94. OCDE, “Education Policy Outlook Mexico”, 2018.

95. Sergio M. Alcocer y Karen E. Kovacs, “Rediseñar la educación superior”, *Campus Milenio*, mayo 9, 2019.

96. Sergio M. Alcocer y Karen E. Kovacs, “Una agenda de innovación compartida y accionable”, *Campus Milenio*, mayo 23, 2019.

97. Bergson-Shilcock, “States are Leading the Way on Digital Equity”, marzo 22, 2022, National Skills Coalition, online: <https://nationalskillscoalition.org/blog/digital-equity/states-are-leading-the-way-on-digital-equity>.

98. Para un ejemplo, véase el Canadian Occupation Projection System en <http://professions.edsc.gc.ca/sppc-cops/w.2lc.4m.2@-eng.jsp>; Loretta J. Mester, “Successful Workforce Development Programs”, abril 14, 2022, Banco de la Reserva Federal de Cleveland.

99. Mester, “Successful workforce development programs”.

100. La Casa Blanca, “FACT SHEET: Key Deliverables for the 2021 North American Leaders’ Summit”, noviembre 18, 2021, online: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/11/18/fact-sheet-key-deliverables-for-the-2021-north-american-leaders-summit>; “Sens. Cruz, Gardner, Daines Pen Letter to President Trump Urging Bold New Approach to Modernizing NAFTA”, Oficina del senador Ted Cruz, marzo 21, 2018, https://www.cruz.senate.gov/?p=press_release&id=3685.

8

Colaboración en educación superior en América del Norte: una revisión del pasado y una potencial agenda para el futuro

*Sergio M. Alcocer, Fernando León García,
Taylor Eighmy y Santa J. Ono*

Cuando el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) vio la luz a principio de la década de 1990, había grandes esperanzas y expectativas para lo que este bloque económico emergente pudiera lograr. Sin embargo, el planteamiento del TLCAN fuertemente cargado hacia el comercio creó poco espacio institucional para coordinación y cooperación regional en temas como la educación superior. Hoy, la agenda para la cooperación de América del Norte sigue siendo sobre todo económica, como lo demostraron las negociaciones y el resultado del Tratado entre Estados Unidos-México-Canadá (T-MEC). Sin embargo, para asegurar que América del Norte siga siendo económicamente competitiva y mejorar el bienestar de los habitantes de la región, es crucial expandir la agenda regional más allá del comercio. Con eso en cuenta, un punto hecho notar en la Cumbre de Líderes de América del Norte 2021 fue precisamente la necesidad de un enfoque renovado en intercambio educativo, colaboración en investigación y alianzas con una amplia base. La NALS 2022 brinda una oportunidad para trazar un mapa que haga de la educación superior un elemento clave de la competitividad de América del Norte como una economía de habilidades elevadas y alto valor.

Para hacerlo debemos reflexionar sobre los retos y éxitos de cooperación en educación superior en América del Norte en las últimas tres décadas. En este ensayo, el término “educación superior” también incluye actividades de investigación e innovación desarrolladas en instituciones de educación superior. Si bien el TLCAN no era el vehículo para mejorar la cooperación en educación superior, los colegios y universidades a lo largo de Canadá,

México y Estados Unidos sí aceptaron la oportunidad y participaron con entusiasmo en conversaciones que dieron pie a una colaboración trilateral. En las décadas desde el TLCAN, la importancia de la educación superior e investigación básica para comercio y competitividad regional se ha vuelto cada vez más evidente. Por lo tanto, sostenemos que la educación superior necesita asumir un papel más prominente como área de cooperación regional y como motor para una futura integración de América del Norte. Hay una necesidad urgente de ofrecer experiencias internacionales, desarrollar experiencia regional compartida y aumentar las capacidades regionales educativas, de investigación e innovación.

Para ayudar a explicar por qué la educación superior amerita esta atención, el capítulo primero resume el surgimiento de la colaboración entre institutos de educación superior después del TLCAN, así como los desarrollos clave durante las últimas tres décadas. Luego sondeamos el ambiente actual y destacamos las necesidades y oportunidades clave para el crecimiento. El desarrollo de la colaboración regional en educación superior ha sido desigual, con escasa atención de los altos niveles en años recientes; sin embargo, colaboraciones pasadas y actuales demuestran el potencial para mayores beneficios. Finalmente, sugerimos recomendaciones sobre cómo la colaboración se puede aumentar por medio del liderazgo de universidades, la expansión del intercambio estudiantil, a través de legisladores nacionales y regionales, y con la participación de los sectores privados.

Los primeros veinte años de colaboración educativa, 1993-2013

Para entender los fundamentos históricos de la cooperación educativa trilateral en América del Norte, es importante fijarse en las primeras declaraciones y programas que conformaron la base del compromiso entre países. Estas declaraciones establecieron la escena para la colaboración y originaron programas e iniciativas clave que involucraban a los tres países.¹ Estas iniciativas eran sobre todo aspiracionales; aun así, entender los problemas y limitantes a los que se enfrentaron nos ayudan a planear una senda para la cooperación en educación superior en América del Norte.

Las declaraciones fundacionales

En septiembre de 1992, un grupo de educadores se reunió en el Wingspread Center en Racine, Wisconsin, para hablar de la colaboración en educación superior en América del Norte. Las conversaciones de esta conferencia resultaron en el desarrollo de la Declaración de Wingspread sobre cooperación

trilateral en educación superior. Los objetivos principales de la declaración fueron desarrollar una dimensión norteamericana en educación superior, con un enfoque en la colaboración y el intercambio de información. Estas charlas enfatizaron una mayor movilidad de estudiantes, académicos y profesionales. También buscaron mejores relaciones entre instituciones de educación superior, gobierno, negocios y otras organizaciones que tienen un interés en la calidad de la educación superior. De manera notable, las tecnologías actuales y emergentes de gestión y transmisión de información se destacaron como medio para apoyar los objetivos de la Declaración de Wingspread.

Las conversaciones de Wingspread desencadenaron dos acciones inmediatas. La primera, las instituciones de educación superior de América del Norte hicieron esfuerzos por desarrollar un inventario de recursos y alianzas existentes que pudiera proporcionar una base para expandir la cooperación trilateral en educación superior. Los participantes de estos esfuerzos incluyeron al Instituto de Educación Internacional (IIE por sus siglas en inglés) en los Estados Unidos, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) en México y la Asociación de Universidades y Colegios de Canadá (AUCC por sus siglas en inglés). Además, se desarrolló una fuerza especial trilateral de dieciocho miembros para instituciones de educación superior en América del Norte, con seis representantes de cada país.

Un año después, los líderes en educación se reunieron en el Simposio de Vancouver en septiembre de 1993. El resultante Comunicado de Vancouver resumió los vínculos existentes entre universidades en América del Norte e hizo recomendaciones para coordinar y aumentar la cooperación trilateral. El comunicado también recomendó la expansión de los programas de estudios de América del Norte. Los informes que estas reuniones catalizaron dieron un panorama inicial de la colaboración en América del Norte. Las conexiones entre universidades norteamericanas eran desiguales a lo largo de la región, casi siempre de naturaleza bilateral y por lo general eran producto de acciones individuales de una universidad en lugar de un respaldo del gobierno o el sector privado. Para 1993, la cooperación América del Norte era como se ve a continuación:

- En los Estados Unidos, 109 instituciones (3.2%) tenían vínculos con instituciones canadienses y 182 (5.3%) instituciones mexicanas. Solamente 56 tenían vínculos tanto con Canadá como con México. También, la mayoría de los estudiantes estadounidenses que participaban en intercambios con Canadá (67%) y México (90%) estaban en programas patrocinados por sus universidades de procedencia, en vez de por el gobierno, organizaciones no lucrativas o empresas privadas.

- En México, más de un tercio de las instituciones miembros de la ANUIES encuestadas tenían vínculos con los Estados Unidos (193) y Canadá (22).
- En Canadá, casi 40% de las instituciones miembros de la AUCC mostraron vínculos con los Estados Unidos (68) y México (33).

La Declaración de Wingspread y el Comunicado de Vancouver condujeron a iniciativas que promovieron la colaboración a lo largo de América del Norte. El Simposio de Vancouver recomendó crear y expandir programas para permitirles a profesores y administradores de los tres países reunirse y desarrollar actividades colaborativas trilaterales de educación superior, incluyendo intercambios, investigación y capacitación trilaterales para estudiantes. El comunicado señalaba la necesidad de un mecanismo trilateral para examinar la movilidad, portabilidad y certificación de habilidades entre fronteras nacionales. Estas primeras reuniones llevaron a esfuerzos cruciales que implicaban la movilidad estudiantil, incluyendo el Programa Regional de Movilidad Académica (RAMP por sus siglas en inglés) y el Programa de Movilidad en Educación Superior en América del Norte (NAMHE por sus siglas en inglés). También surgió una cooperación institucional multifacética a través del Consorcio para la Colaboración en Educación superior en América del Norte (CONAHEC por sus siglas en inglés).

En los años subsecuentes, el contexto de América del Norte se sometió a cambios importantes con vínculos económicos en auge, por un lado, y una mayor atención a la seguridad después de los ataques del 11/9, por otro. La naturaleza del crecimiento económico de la región destacó la necesidad de profesionales bien educados que pudieran prosperar en una economía regional y global. En el sector de la educación superior, la colaboración se había institucionalizado un poco, con el CONAHEC teniendo un rol importante en dar forma a una agenda de colaboración. En octubre de 2002, los educadores que se reunieron en la octava conferencia CONAHEC idearon las Recomendaciones de Calgary para la Colaboración en Educación Superior en América del Norte. Los que asistieron al evento vieron que la necesidad de educación superior tomó un papel más agresivo al ofrecer oportunidades para que los estudiantes adquirieran experiencia internacional y pericia, particularmente en el contexto de América del Norte. Por consiguiente, las Recomendaciones de Calgary incluían una propuesta para crear una comisión trilateral permanente que brindara infraestructura sostenible, dirección estratégica y financiamiento para iniciativas que fomentaría la colaboración en educación superior en América del Norte.

Al reconocer las necesidades económicas regionales, las recomendaciones también destacaron la movilidad educativa y profesional y sugirieron un curso trinacional y equivalencias de programas, promoción de adquisición

de lenguaje entre estudiantes de América del Norte y estandarización de certificaciones ocupacionales para aseguramiento de calidad. Al reflexionar sobre los cambios en el panorama global de seguridad después de los ataques del 11 de septiembre, la conferencia hizo notar que las instituciones de América del Norte necesitarían revisar las regulaciones regionales de inmigración y evaluar cómo esas regulaciones podrían afectar la movilidad estudiantil y profesional. Todas estas declaraciones fundacionales pedían un apoyo financiero adecuado para desarrollar bases de datos y oficinas de información electrónicas para facilitar las futuras actividades de compartición de conocimiento. Aunque el contexto de América del Norte ha seguido evolucionando, el espíritu de estas recomendaciones iniciales es aún relevante para repensar el papel de la colaboración en educación superior en la región.

Algunas iniciativas clave

Como ya se notó, las reuniones de Wingspread, Vancouver y Calgary desencadenaron varias iniciativas grandes para promover la colaboración educativa a lo largo de América del Norte que dieron forma al ambiente de educación superior en los años siguientes. Estas se concentraban principalmente en movilidad estudiantil y colaboración institucional, impulsadas por las propias universidades.

Para la movilidad estudiantil, la principal (y quizá la más duradera) iniciativa que tiene que ver con colaboración trilateral fue el Programa para la Movilidad en la Educación Superior en América del Norte, conocido como NAMHE en los Estados Unidos y Canadá o PROMESAN en México.² Administrado por el fondo para la mejora de educación postsecundaria en los Estados Unidos, Desarrollo de Recursos Humanos en Canadá, y la Secretaría de Educación Pública en México, el programa brindó becas para hasta diez proyectos trilaterales por año. Todas las propuestas requerían al menos dos instituciones aliadas de cada país, creando una línea basal común para un consorcio de seis instituciones que promuevan algún tipo de movilidad estudiantil. De 1995 a 2004, el programa apoyó 78 consorcios que incluían un total de 512 instituciones (176 de los Estados Unidos, 173 de Canadá y 170 de México). La mayoría de los consorcios se enfocaban en negocios y economía (20.8%), ciencias sociales y políticas públicas (19.5%), y ciencias ambientales (19.5%). Durante ese periodo, los consorcios implicaron la movilidad de más de 1,150 estudiantes de los tres países, con más de la mitad de esa cifra desde México.

Otra iniciativa temprana involucró al Programa de Movilidad Académica Regional.³ Administrado por el IIE, el enfoque del PMAR era alentar la movilidad estudiantil entre los países del TLCAN. De acuerdo con un

informe del IIE, durante los primeros 10 años del programa los participantes incluyeron 17 instituciones canadienses, 14 mexicanas y 7 estadounidenses.

En términos de colaboración institucional, la iniciativa más duradera ha sido el Consorcio para la Colaboración en la Educación Superior en América del Norte. El CONAHEC se fundó en 1994 con el apoyo de la Comisión Interestatal Occidental para la Educación Superior,⁴ con el objetivo de promover la cooperación entre instituciones de la región del TLCAN. El CONAHEC ha sido una fuerza esencial para fortalecer las relaciones trilaterales y ha albergado diecinueve conferencias, incluyendo la inaugural en Baja California, México. Seis de las conferencias han tenido como anfitrionas instituciones estadounidenses, cinco han sido canadienses y siete mexicanas, con una conferencia con Estados Unidos y México como dobles anfitriones (San Diego y Tijuana). La membresía actual contiene más de sesenta instituciones de México, treinta de los Estados Unidos y diez de Canadá. Con varios grados de éxitos, el CONAHEC ha mantenido en la agenda los puntos principales propuestos por la Declaración de Wingspread y el Comunicado de Vancouver, al tiempo que ha incorporado temas importantes conforme han sido necesarios. Sin embargo, no ha sido un sitio consistente para construir tratados trilaterales que involucren aliados del gobierno y el sector privado.

Una instantánea del progreso y limitantes

Si bien no hay duda de que ha habido progreso en la colaboración en educación superior entre el periodo antes del TLCAN y los años del TLCAN, los resultados durante los primeros 20 años fueron, a lo mucho, mixtos. La movilidad sí aumentó, en particular para los estudiantes; los tres países mostraron mayor entusiasmo para la cooperación institucional; y los colegios y universidades consideraron vías para formalizar y proporcionar una estructura más sólida para los esfuerzos de internacionalización en la región. Un resultado positivo, aunque involuntario, de este periodo fue que la búsqueda de colaboración trilateral en la práctica expandió las alianzas bilaterales que involucraban a Estados Unidos y Canadá, México y Canadá y Estados Unidos y México.

Conforme el TLCAN pasó a su tercera década, se volvió claro que aún había numerosos problemas que afectaban la colaboración entre instituciones de educación superior. Entre estos había diferencias culturales, asimetrías financieras, barreras de lenguaje y asimetrías académicas.⁵ Ciertamente, así como hay diferencias entre los tres países, también hay diferencias dentro de cada uno de los estados de los países, de norte a sur y de este a oeste, y de las principales áreas urbanas a las rurales. Todas estas diferencias han dificultado aún más superar la inercia para poder lograr una mayor integración.

Los resultados logrados durante el periodo inicial fueron un tributo a los esfuerzos de los gobiernos de Canadá, los Estados Unidos y México en términos de becas, así como de instituciones individuales dispuestas a invertir en esta nueva arena de cooperación internacional. Sin embargo, cuando el apoyo financiero de uno o más de los gobiernos de América del Norte se disipó o desapareció, también lo hizo la intensidad de las iniciativas trilaterales y el interés externo en ellas. Como resultado, la visión más ambiciosa de un espacio común de América del Norte para la educación superior, como se intentó en la Unión Europea, ha visto muy pocos avances. La movilidad estudiantil en América del Norte y, a un menor grado, la colaboración en investigación e innovación, aumentaron drásticamente en las últimas tres décadas. Aunque se ha propuesto varias veces, como durante la NALS 2014, no ha habido un proyecto dominante en la escala del Erasmus o Horizon 2020 de la UE para apoyar las relaciones trilaterales. La educación a distancia (conocida después como educación en línea) obtuvo mayor aceptación, pero esos esfuerzos fueron sobre todo *ad hoc* y no tuvieron una dimensión regional formal.

Sobresalen dos razones; primera, la cooperación se ha visto limitada por la existencia de sistemas y enfoques administrativos divergentes. Cada uno de los tres países opera su respectivo sistema de educación de manera distinta. La SEP de México es la principal autoridad de un sistema altamente centralizado, mientras que, en Estados Unidos y Canadá, los estados, provincias y las mismas instituciones operan de manera independiente. De igual forma, la cooperación en términos de aseguramiento de calidad educativa ha sido limitada y su progreso esporádico. En su mayoría, las agencias provinciales en Canadá, las agencias de acreditación regional en los Estados Unidos, y la Secretaría de Educación Pública en México han operado por separado para seguir sus propias agendas. Un puñado de instituciones de Canadá y México buscaron y lograron acreditación institucional en los Estados Unidos, pero no ha habido un marco de trabajo dominante.

Numerosas conversaciones respecto al reconocimiento regional de credenciales profesionales y la expansión de la movilidad profesional han producido pocos resultados visibles. La movilidad profesional ha sido una marcada fuente de frustración, en particular del lado mexicano, ya que los estados de EE. UU. no han podido implementar el reconocimiento mutuo de credenciales.

Segunda, ha habido una cooperación inadecuada entre la educación superior y otros interesados. Una colaboración regional, incluyendo ir más allá de los distintos enfoques mencionados arriba, requiere defensores en el gobierno y el sector privado. El liderazgo en esferas superiores podría catalizar los tipos de cambio necesarios para facilitar la cooperación educativa. Un planteamiento que implique solo a gobiernos o solamente a universidades individuales no tendrá éxito. A pesar de su inversión en la

economía regional y la fuerza de trabajo, el involucramiento por parte de las empresas y la industria se ha limitado sobre todo a unas cuantas becas trilaterales que apuntan a colocar programas de pasantías. Una colaboración más extensa en educación superior requiere el desarrollo de alianzas industria-gobierno-academia. Tales alianzas proporcionarían equilibrio y aumentarían la coalición que identifica un interés para promover la cooperación educativa.

Los siguientes diez años de colaboración educativa, 2014 y más allá

El TLCAN siguió brindando los beneficios de una región económica integrada, pero el mismo nivel de integración fue menos evidente para la colaboración en educación superior en América del Norte. La atención a la cooperación educativa entre colegios y universidades en América del Norte a menudo ha sido bilateral. Frecuentemente ha estado conectada a iniciativas más generales para aumentar los intercambios estudiantiles, donde ha habido aumentos notables. También ha habido desarrollos importantes en colaboración institucional, aunque los marcos trilaterales no han sido predominantes.

Acontecimientos en movilidad estudiantil

El aumento en la colaboración para la educación superior en América del Norte a menudo se ha enfocado en la expansión de la movilidad estudiantil bilateral. Si bien estos esfuerzos son significativos, el nivel de intercambios educativos y colaboración está rezagado respecto al observado en otras regiones, como la Unión Europea. La movilidad estudiantil en América del Norte ha aumentado en general, aunque estas tendencias han sido dispares. Los aumentos en la movilidad mexicana a Canadá y los Estados Unidos han sido los más drásticos, mientras que los cambios en estudiantes canadienses y estadounidenses yendo a otro lado en América del Norte han permanecido casi igual (ver Figura 1).

Más allá de los números, hay una manera alternativa de ver el estatus de movilidad estudiantil: el porcentaje de estudiantes de América del Norte que va a cada uno de los países aliados (Estados Unidos y México a Canadá; Canadá y México a los Estados Unidos; y Canadá y Estados Unidos a México) relativo al número total de estudiantes extranjeros. De hecho, una revisión reciente señala que, de 370,893 estudiantes extranjeros en Canadá, 4.6% venía de América del Norte (Estados Unidos y México); de 1,078,822 estudiantes extranjeros en los Estados Unidos, 4.1% venía de América del Norte (Canadá y México); y de 20,322 estudiantes extranjeros en México, 22.1% venía de América del Norte (Estados Unidos y Canadá).⁶

Figura 1 Movilidad estudiantil de América del Norte

Movilidad	1995	2013	2017
Estudiantes de México a los Estados Unidos	9003 ₁	14199 ₆	16835 ₆
Estudiantes de México a Canadá	167 ₂	5370 ₃	6920 ₅
Estudiantes de Canadá a los Estados Unidos	22747 ₁	27357 ₆	27065 ₆
Estudiantes de Canadá a México	170 ₂	226 ₄	226 ₈
Estudiantes los Estados Unidos a México	4715 ₁	3730 ₄	5736 ₇
Estudiantes los Estados Unidos a Canadá	573 ₁	12065 ₃	11350 ₆
Movilidad Estudiantil Total	37375	58931	68132

Referencia: **1** 1996 Open Doors Report On International Education Exchange, IIE.

2. North American Mobility in Higher Education. 2002. Evaluation report 1995-1997.

3 A World of Learning. 2014. **4.** Maldonado, A. (2017) Patlani: Encuesta mexicana de

movilidad internacional estudiantil. ANUIES. **5.** International Students in Canada. 2018.

Canadian Bureau for International Education. **6.** <https://www.iie.org> **7.** <https://www.iie.org>

8. UNESCO.

Ya que la manera tradicional de medir la movilidad se ha enfocado principalmente en estudiantes que pagan cuotas, anuales o semestrales, es bastante probable que la movilidad a lo largo de América del Norte esté subrepresentada. Estancias más cortas y arreglos más flexibles entre instituciones se pasan por alto en su mayoría, y aun así son mucho más valorados y promovidos por países en desarrollo como México. Por ejemplo, la movilidad en los Estados Unidos (de acuerdo con el IIE) cuenta si un estudiante se registra para uno o más semestres. Los estudiantes mexicanos pueden estar menos dispuestos o ser menos capaces de estudiar en el extranjero durante un semestre y en cambio, prefieren pasar un verano en los Estados Unidos para concentrarse en el idioma inglés o en habilidades técnicas. Como tal, el IIE no toma en cuenta esta movilidad de corto plazo, lo cual probablemente ha afectado las estadísticas de movilidad en educación superior. Una mejor contabilidad y entendimiento de esta tendencia tendría que ser una prioridad.

Fijarse en los países fuentes de estudiantes internacionales en América del Norte sugiere una oportunidad para una mayor colaboración. De acuerdo con datos de 2018, como lo muestra la Tabla 1, México no está en los primeros cinco países que envían estudiantes a estudiar al extranjero en Canadá o en los Estados Unidos. Canadá está como quinto entre los países que envían

estudiantes a los Estados Unidos, con 26,973 estudiantes. Para Canadá, los Estados Unidos se sitúan como el quinto país que más envía a estudiantes al extranjero, con un total de 12,915. En el caso de México, solamente los Estados Unidos se encuentran dentro de los primeros cinco países que envían estudiantes al extranjero. Los Estados Unidos están en primer lugar como el país que más estudiantes envía al extranjero, con 4,213 estudiantes que van a México. La pandemia de COVID afectó aún más la movilidad estudiantil. Para estudiantes internacionales en los Estados Unidos, una reducción total de 15% se registró entre 2020 y 2021; los estudiantes canadienses y mexicanos disminuyeron un 3.3 y 9.5% en el mismo periodo.⁷

Una manera de presentar la importancia de aumentar la movilidad estudiantil es relacionarla con el volumen de exportaciones e importaciones. Por ejemplo, aunque el comercio con México representa un 11% del total del comercio estadounidense, los estudiantes mexicanos solamente representan el 1.4% de todos los estudiantes internacionales en los Estados Unidos. El comercio estadounidense con Canadá solamente es un poco mayor que aquel con México, pero los estudiantes canadienses son el doble de estudiantes mexicanos en los Estados Unidos. En contraste, el 35% de todos los estudiantes internacionales en los Estados Unidos vienen de China, aun cuando el comercio estadounidense con China es menor que con México.

Algo de este incremento ha sido el resultado de esfuerzos concertados nacionales y bilaterales para expandir la movilidad estudiantil. Bajo el lema de 100,000 miembros para las Américas (el programa, en inglés, se llama 100,000 Strong for the Americas), los Estados Unidos lanzaron una iniciativa que tenía el fin de promover la colaboración con Latinoamérica en general y México en particular. Apoyado por el gobierno estadounidense, en alianza con fundaciones internacionales, empresas y un selecto grupo de países colaboradores, hasta hoy, este esfuerzo ha lanzado 27 concursos y otorgado 211 becas incluyendo 385 instituciones entre 25 países.⁸ Los principales cinco países en términos de becas son México, Colombia, Brasil, Argentina y Perú.

Tabla 1 Principales cinco fuentes de estudiantes internacionales

EE. UU.	Canadá	México
China	350,734	China
India	186,264	India
Corea del Sur	58,660	Corea del Sur
Arabia Saudita	61,287	Francia
Canadá	26,973	EE. UU.
		China
		India
		Corea del Sur
		Francia
		Alemania
		España

Fuente: Centro IIE Para la Investigación e Impacto de la Movilidad Académica, *A World on the Move: Trends in Global Student Mobility*, marzo 2018.

El centro de atención ha sido principalmente la movilidad estudiantil, pero con

un enfoque cada vez más dirigido. Comparada con los esfuerzos relacionados al TLCAN, esta iniciativa ha sido muy exitosa en extraer apoyo del sector privado, con compromisos de corporaciones y fundaciones como Exxon Mobil, Santander, Coca-Cola, MetLife, Sempra Energy, Televisa y Chevron.

El Foro Bilateral México-Estados Unidos sobre Educación Superior, Innovación e Investigación (FOBESII) se creó en 2014 para “expandir oportunidades de intercambios educativos, alianzas de investigación científica, e innovación transfronteriza para ayudar a ambos países a desarrollar una fuerza de trabajo del siglo XXI para una prosperidad económica mutua y un desarrollo social sostenible”. Por primera vez, el FOBESII involucró visiblemente a los presidentes estadounidense y mexicano, en ese tiempo Barack Obama y Enrique Peña Nieto, en la cooperación en educación superior. FOBESII tiene cuatro pilares clave: movilidad académica, adquisición de lenguaje, desarrollo de fuerza de trabajo e investigación e innovación conjuntas. De manera notable, 100,000 Strong y FOBESII no son iniciativas paralelas; más bien, FOBESII es el marco estratégico desarrollado por México y Estados Unidos para englobar la educación, investigación e innovación. El involucramiento presidencial en FOBESII destacó la importancia del apoyo del poder ejecutivo para iniciativas de educación superior al explicar los mayores éxitos de la iniciativa.⁹

Dentro del marco del FOBESII, México desarrolló su propio Proyecto 100,000 para reforzar la colaboración bilateral con los Estados Unidos. Como la contraparte de la estrategia estadounidense 100,000 Strong, Proyecto 100,000 buscó tener 100,000 mexicanos en algún tipo de movilidad educativa a los Estados Unidos. También se fijó el objetivo de atraer 50,000 individuos de los Estados Unidos a México. En el papel, Proyecto 100,000 es aún más ambicioso que 100,000 Strong, el cual apuntaba a enviar a un total de 100,000 estudiantes estadounidenses a otras partes de las Américas, incluyendo México. En contraste, Proyecto 100,000 aspiraba a enviar 100,000 estudiantes mexicanos a los Estados Unidos en algún punto. Sin embargo, las restricciones financieras del gobierno mexicano hicieron imposible lograr este objetivo, así que el programa moderó sus miras para aumentar el número de estudiantes mexicanos en los Estados Unidos para el final del gobierno del presidente Peña Nieto. En conjunto con este esfuerzo, México también lanzó Proyecto 10,000, específicamente con el propósito de colaboración con Canadá.

Colaboración institucional

También surgió algo de progreso en la escena más allá de la movilidad estudiantil, incluyendo colaboraciones institucionales (con más de 100 memorándums de entendimiento), la presencia de instituciones estadounidenses en México (a través de oficinas de representación o

estableciendo campus completos), y varias iniciativas de investigación transfronterizas. Las últimas incluyeron el centro de Alimentos Mission Texas-México y el Centro Cali Baja para Materiales y Sistemas Resilientes, solo por mencionar unos cuantos ejemplos.

En concepto y espíritu, las expansivas colaboraciones en educación superior de la Unión Europea sugieren las posibilidades de colaboración institucional, en particular con iniciativas como Erasmus Plus y Horizon 2020.¹⁰ Desde la década de 1990, más de 10 millones de estudiantes, profesores y administradores han participado en movilidad financiada por Erasmus, abrumadoramente dentro de la Unión Europea, pero también con el resto del mundo. Solamente en 2018, el presupuesto fue de €2.8 mil millones. En el más reciente año fiscal para Horizon 2020, que se enfoca en investigación y desarrollo, hubo asignaciones por €1.4 mil millones para apoyar iniciativas alrededor de cuatro temas: (1) conectar las ganancias económicas y ambientales; (2) digitalizar y transformar la industria y servicios europeos; (3) construir un futuro con poco carbono, resiliente al clima; y (4), impulsar la efectividad de la Security Union.

La propia América del Norte brinda modelos para la cooperación, si bien a una escala menor. El Sistema de la Universidad de Texas y el Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (CONACYT) estableció ConTex en 2016. Esta iniciativa conjunta apoyó esfuerzos para aumentar las colaboraciones académicas e investigaciones entre Texas y México, expandir las alianzas transfronterizas y compartir conocimiento de interés común a los dos países.¹¹ Los programas de ConTex incluían becas, apoyos para egresados y becas posdoctorales. Sus becas pueden llegar a \$100,000 durante 12 meses para equipos binacionales de investigación colaborativa del Sistema de la Universidad de Texas e investigadores en México. Los proyectos deben contribuir al desarrollo económico y bienestar de México y Texas. Para mexicanos que realicen estudios doctorales en una institución de la Universidad de Texas se otorgan hasta 30 apoyos a egresados por año, que cubren colegiaturas y cuotas, un estipendio mensual y seguro médico hasta por cinco años. Además, los académicos posdoctorales que buscan hacer investigación en instituciones mexicanas o del sistema de la Universidad de Texas reciben un salario anual y seguro médico por un periodo de hasta 12 meses.

También ha habido otros esfuerzos en los últimos años con la intención de promover la colaboración trilateral o multilateral lograda bajo el FOBESII. Un buen ejemplo específico es la Asociación de Universidades Públicas (APLU por sus siglas en inglés), que presume más de 200 instituciones miembros de los Estados Unidos, 8 de Canadá y 5 de México. Otro ejemplo es la Organización estadounidense para la Educación Superior (IOHE por sus siglas en inglés), que cuenta con más de 350 miembros, incluyendo más de 50 de México, más de 20 de Canadá y menos de 10 de los Estados Unidos. Desde 2010, la IOHE ha estado organizando la Conferencia de las Américas

sobre Educación Internacional. De manera similar, en Tijuana, México, en junio de 2017, la ANUIES convocó a una mesa redonda para revisar la colaboración entre América del Norte. Para tal ocasión, la ANUIES invitó al Consejo Estadunidense para la Educación (ACE), la APLU, la Asociación Estadunidense de Centros de Formación y la Asociación Estadunidense de Colegios y Universidades Estatales (AASCU) de los Estados Unidos. En el caso de Canadá, la representación incluyó la AUCC/Universities of Canada, el CREPUQ y el CICAN. Aunque el foco central ha sido casi exclusivamente la colaboración EE. UU.-México, vale la pena mencionar el esfuerzo sistemático de Universia y Universidades Santander para promover la colaboración y el desarrollo de liderazgo por medio del apoyo a la presencia de rectores de universidades de México y su interacción con contrapartes de los Estados Unidos en conferencias claves de organizaciones insignes de educación superior como la ACE, el Consejo de Colegios Independientes y el Consejo para la Promoción y Apoyo a la Educación.

Hacia adelante

En julio de 2020, el TLCAN fue remplazado con el Tratado entre Estados Unidos-México-Canadá (T-MEC), lo cual abrió una nueva fase para la cooperación regional. Aunque el nuevo tratado era, como su predecesor, principalmente de naturaleza económica, el lanzamiento del T-MEC es una clara oportunidad. Además, el regreso de la Cumbre de Líderes de América del Norte sugiere el deseo de los tres países de basarse en lo que se ha logrado en América del Norte durante las últimas tres décadas y de trazar una visión común para un camino hacia el futuro. Ciertamente, la cumbre sugirió una necesidad de “explorar oportunidades con el sector privado y universidades para asegurar que nuestra gente esté equipada con educación y capacitación para una fuerza de trabajo del siglo XXI”.¹² De manera muy parecida a cuando se lanzó el TLCAN en la década de 1990, la educación superior se enfrenta de nuevo al reto de tener que alinearse con las prioridades del desempeño económico de los tres países, como bloque e individualmente. Obtener apoyo de alto nivel es esencial. Es más, si la colaboración para la educación superior en América del Norte quiere alejarse de su ruta de progreso limitado, el sector, en colaboración con interesados de fuera de las universidades, debe convencer a los líderes de América del Norte de que desarrollar el potencial educativo de la región importa tanto como integrar sus cadenas de suministro.

En esta nueva fase, las instituciones deben revitalizar las alianzas claves y explorar colaboraciones más robustas y más allá de la movilidad estudiantil. Los esfuerzos futuros se deben enfocar en la generación de conocimiento, los grandes retos para la investigación y el desarrollo (globales y pertinentes

a América del Norte), inversión trilateral en investigación básica y aplicada, crecimiento de las economías de conocimiento orientadas al hemisferio, desarrollo económico regional, desarrollo de fuerza de trabajo y esfuerzos para atender la desigualdad al promover una equidad educativa. Parte de esto se puede lograr por medio de alianzas interinstitucionales, pero el verdadero progreso requerirá que organizaciones centrales como Universities Canada, U15, ANUIES, AAU, ACE, APLU y CONAHEC se involucren. Juntas, estas organizaciones constituyen un poderoso conjunto de más de 1,700 instituciones de educación superior e investigación. Trabajando juntas, son capaces de promover más las colaboraciones bilaterales y trilaterales con América del Norte. Basándose en la visión de FOBESII, las universidades involucradas anticipan fundar un consejo de competitividad para enfocarse en el talento y desarrollo de fuerza de trabajo. El foco en la competitividad y el desarrollo de la fuerza de trabajo ayudará a ganarse un lugar en las conversaciones de educación superior de la implementación del T-MEC, lo cual promoverá el desarrollo de una mayor y más multifacética cooperación regional.

Sin embargo, para lograr esto las instituciones de educación superior a lo largo de la región deben conectar su disposición educativa con lo que los negocios e industrias identifican como las habilidades más relevantes. Hay una clara migración de las habilidades tradicionales requeridas para tener éxito en el lugar de trabajo a las “habilidades suaves” que proporcionan una capacidad más dinámica en futuros graduados y les permitirá ser más flexibles y adaptables al responder a múltiples configuraciones y circunstancias. Este cambio se sugirió, por ejemplo, en el informe del futuro de los empleos de 2018 por parte del Foro Económico Mundial (Véase el capítulo sobre desarrollo de fuerza de trabajo por Earl Anthony Wayne y Sergio Alcocer para una descripción y análisis más profundos de los retos de desarrollo de fuerza de trabajo y la colaboración de América del Norte para atender tales retos).

La necesidad de incorporar mejor y más tecnología en instituciones de educación superior no hace más que seguir creciendo. Si acaso, la pandemia de COVID-19 ha acelerado la línea temporal tanto para que las universidades adopten la tecnología como para la importancia de tales tecnologías para el desarrollo de fuerza de trabajo.

Si bien fue terrible, la pandemia brindó la oportunidad de tener una habilidad aumentada para colaborar virtualmente en contextos pedagógicos y académicos. Aprovechar esta oportunidad por medio de estructurar la cooperación con tecnologías similares debe ser una prioridad estratégica de cara al futuro. En relación con esto habrá una mayor necesidad de rediseñar los planes de estudio para que sean más flexibles y apunten a preparar estudiantes para que se adapten a cambios futuros, incluidos los de la pandemia y más allá de ella. Ambas características, la tecnológica y pedagógica, crean oportunidades que los líderes de la educación superior en América del Norte no deben pasar por alto.

Una agenda común para el futuro de la educación superior en América del Norte

Con base en un análisis de prioridades y problemas desde una perspectiva comparativa, una agenda común para América del Norte implicaría el desarrollo de graduados completos, equipados con las habilidades requeridas por los negocios y la industria, capaces de desempeñarse en su propio país, así como en cualquiera de los otros dos países pertenecientes a la región. Como sugirió recientemente un experto en educación, la cooperación en educación superior para América del Norte tiene una visión emocionante: crear ciudadanos con mentalidad global y capacidad internacional, pero que estén localmente comprometidos.¹⁴

Estamos en un momento favorable para expandir la cooperación regional en apoyo a esta visión. Pero lograr los objetivos vislumbrados desde los cónclaves de Wingspread y Vancouver, y reiterados en el contexto de la NALS, requerirá ir más allá de las universidades. Requiere el involucramiento de los gobiernos regionales y federales y cooperación con el sector privado. Los gobiernos han estado dispuestos a apoyar iniciativas relacionadas a la cooperación en educación superior en América del Norte durante periodos sostenidos, aunque cambios en el liderazgo a menudo han cambiado las prioridades y los flujos de financiamiento. Un selecto número de conglomerados de negocios e industrias han respaldado los esfuerzos colaborativos. Reconocer algunas de estas “victorias” y algunas de sus limitaciones o fallas, así como temas emergentes, otorga un buen fundamento sobre el cual hablar de la futura dirección de la colaboración en educación superior en América del Norte. Para construir estas relaciones, defensores de ellas en las tres naciones necesitan contactar a líderes gubernamentales y presentarles el argumento de un planteamiento hemisférico a la educación superior.

La agenda para la educación superior en América del Norte 2.0 podría incluir los siguientes puntos:

- 1. Involucrar a jefes de estado y secretarios relevantes de los tres gobiernos.** El involucramiento de altos niveles es esencial si la educación en América del Norte quiere atender sus retos únicos y ayudar a proporcionar la fuerza de trabajo futura para una región económica competitiva. Un trabajo deliberado con líderes de gobierno individuales será necesario para asegurar que la colaboración educación superior sea una prioridad clave para la evolución del T-MEC y el enfoque de la NALS. Por ejemplo, un jefe o jefa de estado puede optar por apoyar una iniciativa y establecer una cumbre recurrente (como en el caso de la Cumbre de Educación superior en América del Norte) para asegurar un ímpetu continuo. Como ha sido el caso con el CONAHEC, tales cumbres “acogidas” por los gobiernos deben

ocurrir anualmente e implicar la creación de un plan de acción con objetivos. Un apoyo individual de este tipo ha ayudado a impulsar iniciativas en la UE; por ejemplo, la alianza u7+ se creó bajo el auspicio del presidente de Francia, Emmanuel Macron.

Una mejora y expansión del FOBESII con Canadá, que se llamará FOTESII (donde la “T” representa la palabra “trilateral”), incluiría componentes como desarrollo de fuerza de trabajo que lo vincularía con el T-MEC y el comité de competitividad a formarse. Se reuniría al menos una vez al año y se vería apoyada por comités específicos que correspondan a los pilares o estrategias acordados. La idea de un mecanismo así es coordinar el desarrollo e implementación de una visión de educación superior para América del Norte, incluyendo investigación, desarrollo e innovación. Este podría ser el “espacio” en el que los gobiernos puedan rastrear los desarrollos e identificar asuntos problemáticos. El foro deberá ser una organización flexible en la que todas las iniciativas sean bienvenidas para poder cumplir las expectativas y objetivos conjuntos, con un tablero para mantener un registro de los logros. El FOTESII incluiría al Departamento de Estado de los EE. UU., la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y Education Canada como agentes principales para coordinar las acciones dentro de los tres países. El FOTESII coordinaría el desarrollo de un observatorio de Educación Superior en América del Norte para informar sobre progresos e identificar y resolver obstáculos cruciales.

2. Convocar a una Cumbre Inicial de Educación Superior de América del Norte que con el tiempo se pueda volver una cumbre periódica recurrente. El T-MEC ratificado, el regreso de la NALS, las interrupciones duraderas provocadas por la pandemia global a las economías, gobernanza, comunidades y sistemas de salud, y la aceleración de la cuarta revolución industrial proporcionan razones contundentes para reevaluar los objetivos de educación superior en América del Norte. Para catalizar esta reevaluación, los líderes de América del Norte deben convocar una cumbre concentrados en cómo la educación superior puede promover de manera crucial su papel en brindar soluciones a grandes retos societarios.

Para desarrollar esta cumbre, será vital involucrar a organizaciones clave en la conversación de esta nueva era de colaboración trilateral. Los participantes podrían incluir a Universities Canada y U15 (Canadá); ACE, AASCU, APLU, AAU (Estados Unidos); ANUIES y FIMPES (México); y CONAHEC. Como es probable que la movilidad estudiantil siga siendo un punto importante en la agenda, otras organizaciones relevantes en cada país podrían incluir la IIE, la Oficina Canadiense para la Educación Internacional, NAFSA, la Asociación Mexicana para Educación Internacional, así como organizaciones subnacionales, como el Consorcio de Texas para la Educación

Internacional. El sector privado también será un aliado importante, no solo para financiar, sino también para cerrar las brechas e incumplimientos en actividades de talento y desarrollo de fuerza de trabajo.

Los temas clave para conversarse en cumbres futuras incluyen diversidad e inclusión, innovación y la economía del conocimiento, colaboración y competitividad global, educación de calidad, salud y bienestar, sostenibilidad, planes de estudio compartidos y movilidad estudiantil, y desarrollo de fuerza de trabajo.

Estos son comunes a prácticamente todos los programas colaborativos que dirigen Universities Canada, U15, ANUIES, AAU, ACE, APLU, and CONAHEC. Tiene sentido alinear estos y nuevos asuntos conforme evolucionen, a lo largo de las tres naciones como una plataforma continua.

La movilidad estudiantil, colaboración de profesores, alianzas institucionales e investigación y desarrollo regionalmente relevantes serán todos temas destacados para pensar en la educación superior en “América del Norte 2.0”. Además de la movilidad tradicional, en persona y para obtener grados, debe haber una mayor exploración de opciones a corto plazo que incluyan e-movilidad, internacionalización en casa, pasantías y aprendizaje de servicios. Estos deben conectarse con negocios e industrias que tienen una presencia a lo largo de América del Norte. La interacción e intercambio de profesores también proporciona oportunidades para el desarrollo de habilidades y carreras en relación con la tecnología y el alfabetismo digital. Opciones a menor plazo y con valor agregado podrían incluir insignias y certificados que de preferencia sean intercambiables y reconocidos en la región. Mientras tanto, la flexibilización de grados debe explorarse para permitir opciones regionales de dobles y triples grados, combinaciones de grados con y sin títulos, opciones de “grado-plus” que certifiquen o agreguen insignias a calificaciones. Un certificado de estudios de América del Norte, por ejemplo, podría darse en línea y cursarse por cualquier estudiante universitario que desee hacerlo en cualquiera de los tres países. Opciones como las mencionadas arriba deben aceptar y explotar los cambios que provocó la pandemia de COVID-19 para promover interacción híbrida, en línea y otras maneras remotas. La agenda de investigación y desarrollo debe implicar los asuntos transfronterizos recurrentes y emergentes como la frontera y la inmigración, ciberseguridad, salud y pandemias y propiedad intelectual.

3. Crear iniciativas trilaterales que se basen en el trabajo de FOBESII, Proyecta 100,000, 100,000 Strong in the Americas, y otras iniciativas en el espacio de América del Norte. Como lo ha destacado este capítulo, ya existen importantes iniciativas para la cooperación en educación superior de América del Norte. Sin embargo, se puede ganar mucho al vincular

con y basarse en esfuerzos pasados. Nuevas iniciativas trilaterales podrían amplificar los esfuerzos de Universities Canada, U15, ANUIES, AAU, ACE, APLU y CONAHEC. El liderazgo de estas organizaciones se debe organizar alrededor de los principios generales de América del Norte 2.0. Como punto de inicio para estas iniciativas, considérense las siguientes posibles opciones:

- Crear un Banco de Movilidad estudiantil para América del Norte integrado por universidades de los tres países. Esto podría ser similar a los esfuerzos hechos por el CONAHEC en los últimos 10 años.
- Poner en marcha un Programa Virtual de Miembros de Facultades de América del Norte. Esto identificaría a instituciones que tienen vacantes selectas para que profesores de América del Norte enseñen cursos en línea y se correspondan a las necesidades de profesores a lo largo de América del Norte que estén interesados en dar clases en otro país además del suyo.
- Establecer un Consorcio para Compartir en Línea de América del Norte integrado por universidades de los tres países. Esto podría hacerse en el espíritu del esfuerzo implementado por el consejo de Colegios Independientes o la Iniciativa SUNY COIL.

4. Convocar y asegurar la participación de ejecutivos senior o representantes de empresas Fortune 500 con una presencia en grupos clave a lo largo de América del Norte. Común a las tres naciones hay empresas multinacionales con intereses comunes en alinear sus fuerzas de trabajos, economías del conocimiento y desarrollo económico. Grandes fundaciones y organismos no lucrativos también están interesados en promover intereses comunes en América del Norte. Para este fin, el Consejo de Competitividad de América del Norte convocado por el T-MEC podría ser un vínculo posible para el desarrollo de talento dentro del sector privado. Este consejo podría enfocarse en el desarrollo de talento a lo largo de la región con habilidades relevantes suaves y duras, experiencias prácticas y la educación completa requerida para desarrollar graduados más competitivos. Plantar iniciativas de financiamiento para educación superior en América del Norte en estas líneas puede obtenerse mediante un esquema de combinaciones entre gobiernos y empresas Fortune 500.

5. Promover un mayor conocimiento de los planes y progresos de la educación superior en América del Norte al aliarse y comunicar sistemáticamente con medios reconocidos como el Chronicle of Higher Education, Inside Higher Education, y University World News. Los esfuerzos de Universities Canada, U15, ANUIES, AAU, ACE, APLU y CONAHEC por coordinar alrededor de una agenda hemisférica de educación

superior son una oportunidad estratégica para alinear más los intereses. La comunicación estratégica de oportunidades de educación superior y logros es esencial para obtener apoyo social amplio en estos esfuerzos.

Como lo ha demostrado el pasado, si los esfuerzos de instituciones, gobiernos y empresas pueden coincidir al servicio de un objetivo común, un ambiente competitivo, más responsivo y relevante, altamente innovador y competitivo, esto beneficiará a cada uno de los tres países, así como a la región norteamericana como un todo. También aumentaría los prospectos para promover América del Norte en el resto del mundo. Los colegios y universidades han brindado la oportunidad para el diálogo y la colaboración entre los tres países, frecuentemente en un formato bilateral y a veces por medio de cooperación trilateral. Los estudiantes universitarios de América del Norte merecen un mundo en el que puedan viajar libremente y colaborar para lograr metas personales y globales. Las instituciones de educación superior deben acoger la responsabilidad de educar a futuros ciudadanos globales que entiendan la importancia crítica de la colaboración internacional y hayan adoptado valores de respeto, tolerancia e inclusión. Es momento de que los respectivos gobiernos de América del Norte, sus negocios e industrias se comprometan con estas metas y las apoyen.

Notas finales

Sergio Alcocer es presidente del consejo mexicano de Relaciones Exteriores y exsubsecretario de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México para América del Norte. **Fernando León García** ha sido presidente de la Universidad CETYS desde 2010, y presidente de la Asociación Internacional de presidentes Universitarios (IAUP) para el periodo 2021–2024. Desde fines de 2017, **Taylor Eighmy** ha fungido como presidente de University of Texas at San Antonio. A partir de octubre de 2022, **Santa Ono** será el 15to presidente de la Universidad de Michigan; de 2016 a 2022, fue presidente y vicedecano de la University of British Columbia. Los autores quisieran agradecerle a Alexandra Helfgott por su excelente investigación y edición de este artículo y a Tom Long por sus comentarios editoriales.

1. Clyde W. Barrow, Sylvie Didou-Aupetit y John Mallea, *Globalisation, Trade, Liberalisation, and Higher Education in North America: The Emergence of a New Market under NAFTA* (Dordrecht: Springer Science+Business Media, 2012).

2. Creso Sá y Patricia Gaviria, “Asymmetrical Regionalism in North America: Higher Education Sector since NAFTA”, *Norteamérica* 7, no. 2 (julio–diciembre 2012); y Dirección General de Educación Superior Universitaria, “North American Mobility Program” (conferencia CONAHEC, Puerto Rico, octubre 12–15, 2005).

3. Peggy Blumenthal, “North American Regional Academic Mobility Program” (reunión de directores de proyectos Trilaterales. San Diego. octubre 2003).

4. <https://www.conahec.org>

5. Norris C. Clement y Glen Sparrow, ed., *Integrating Higher Education in North America: From Wingspread to San Diego* (San Diego: Institute for Regional Studies of

the Californias, San Diego State University, 1998).

6. Santiago Castiello-Gutiérrez, Sean Manley-Casimir y Gabriela Valdez, “El estado de la internacionalización de la educación superior en América del Norte a 25 años de la integración regional”, *Educación Global* 22 (2018), 98–106.

7. Institute of International Education, *Open Doors: Report on International Educational Exchange*. Available online at: <https://opendoorsdata.org/annual-release/international-students/>.

8. Innovation Fund Grant Winning Teams. Innovation Fund Winners & Partners. 2019.

9. Angela Robertson y Duncan Wood, “Building on Early Success: Next Steps in U.S.-Mexico Educational Cooperation”, Mexico Institute, Wilson Center, 2017, ; y José Francisco Quiroz Acosta, “Las funciones del Gobierno en el fortalecimiento de las Alianzas Universitarias: El Foro Bilateral sobre Educación Superior, Innovación e Investigación (FOBESII)”, Secretaría de Relaciones Exteriores. 2015.

10. Véase Kennedy, “Erasmus+ ‘10m participants and counting’”; y Horizon 2020 http://ec.europa.eu/research/pdf/factsheet_focus-area_h2020.pdf.

11. “ConTex”, University of Texas System, <https://contex.utsystem.edu>.

12. “Key Deliverables for the 2021 North American Leaders’ Summit”, La Casa Blanca, noviembre 18, 2021. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/11/18/fact-sheet-key-deliverables-for-the-2021-north-american-leaders-summit/>

13. Arturo Cherbowski Lask, “Three Questions about Higher Education: Leadership Development for New and Emerging Presidents” (International Association of University Presidents, Aalborg, Dinamarca, julio 2019).

14. Francisco Marmolejo, “Global Trends in Higher Education: Why It Matters in the North American Region” (APLU Summer Meeting, Guadalajara, Mexico, 2018).

9

Dinámica demográfica en América del Norte

*Agustín Escobar Latapí,
Víctor M. García-Guerrero y Claudia Masferrer*

Durante las siguientes tres décadas América del Norte está enfilada a disfrutar una oportunidad de ventaja demográfica. Si se gestiona correctamente, la dinámica demográfica de la región deberá facilitar las inversiones en productividad y proporcionar un beneficio al crecimiento económico. Sin embargo, este panorama favorable no durará por siempre, así que los líderes de la región necesitan actuar pronto para cosechar estos beneficios al tiempo que se preparan para etapas posteriores del desarrollo demográfico.

En diferentes grados, México, los Estados Unidos y Canadá están experimentando una transición de niveles altos y sostenidos de fertilidad y mortandad a niveles bajos de ambos indicadores. Debido a que la disminución en mortandad antecede a la de fertilidad, como región, América del Norte seguirá viendo un periodo de modesto crecimiento de población durante los próximos treinta años. Este crecimiento moderado crea un panorama más favorable para América del Norte,¹ sobre todo si se compara con el rápido envejecimiento en Europa y China. La economía de América del Norte sigue beneficiándose de la prevalencia de la población en edad laboral sobre la población dependiente (niños y ancianos). Esta estructura demográfica es propicia para el crecimiento económico, si el cambio en la población y la migración se gestionan bien, y si la región aprovecha sus demográficos favorables con inversiones en crecimiento económico productividad.

América del Norte debe aumentar su contribución a la economía global. Pero al ver hacia el futuro, la población de América del Norte envejece y se retira, y se tendrán que hacer grandes inversiones en la economía del cuidado.

Antecedente de la población

Actualmente la población de América del Norte es de casi 480 millones, lo que hace que la región sea un poco más grande que la Unión Europea (432 millones).² Como con la mayoría de los rasgos de la región, los demográficos de América del Norte se caracterizan por sus asimetrías. Unos 321 millones de personas vivían en los Estados Unidos, 122 millones en México y 36 millones en Canadá. Hoy, dos de cada tres personas en América del Norte viven en los Estados Unidos, una proporción que de hecho ha disminuido con el tiempo. Por ejemplo, entre 1960 y 1965, más de tres cuartas partes de habitantes de América del Norte residía en los Estados Unidos. La población de México hace ocho décadas era casi del mismo tamaño que la población actual en Canadá (37 millones), y la de los Estados Unidos era diez veces mayor que la de Canadá (187 millones vs. 18 millones).³

El crecimiento de la población está determinado por una interacción de tres componentes demográficos básicos: mortandad, fertilidad y migración. Aunque los índices de crecimiento de población en América del Norte se han desacelerado, los tres países siguen viendo poblaciones en aumento. Los últimos cálculos de *World Population Prospects* de la ONU (Figura 1) muestran que para 2015-2020, tanto México como Canadá tuvieron un promedio anual de índice de crecimiento de población cercano al 1%,⁴ mientras que la población de los Estados Unidos crece a aproximadamente 0.5% por año. A pesar del cambio común a un crecimiento más lento, el cambio de población en los tres países se dio en distintos momentos y ritmos. Mientras que Canadá y México tuvieron índices de crecimiento de 25% y 30%, respectivamente, durante el periodo 1950-1955, los Estados Unidos crecieron en un índice de 15%. La transición demográfica de México comenzó después, ya que la población del país siguió incrementándose al mismo ritmo hasta el periodo 1965-1970, después de que los índices en Canadá y los Estados Unidos ya comenzaban a disminuir (Figura 1). Además de los cambios en fertilidad y mortandad mencionados arriba, la migración ha jugado un papel clave en el índice de crecimiento de cada país.

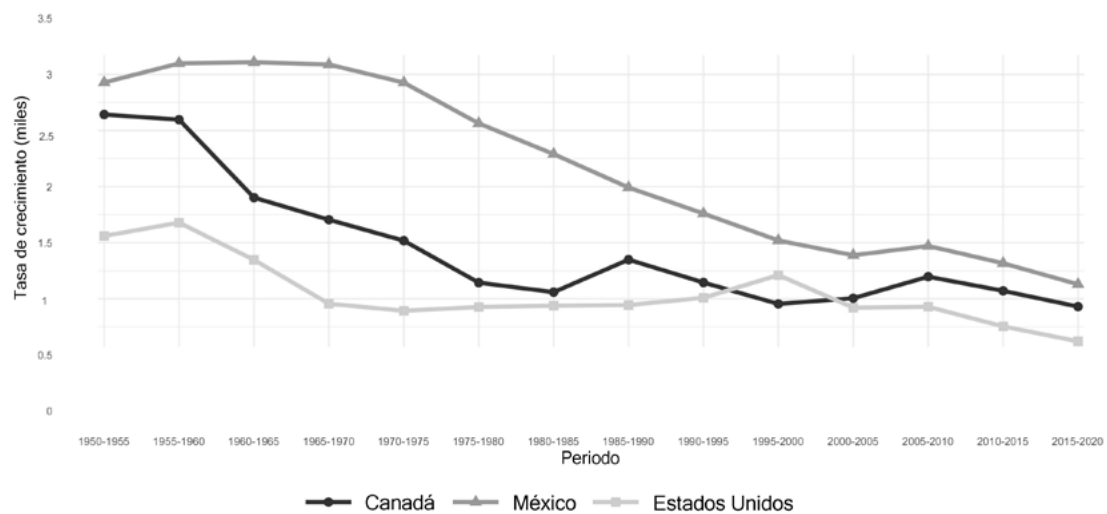
Para obtener un mejor entendimiento de la dinámica del cambio en la población en América del Norte, se necesitará examinar cada uno de estos tres componentes para brindar un resumen de los escenarios futuros de población más probables.

Mortandad y expectativa de vida

Canadá, México y los Estados Unidos vieron una disminución en mortandad y un incremento en expectativa de vida a lo largo del siglo XX. Desde 1950, Canadá ha tenido los niveles de mortandad más bajos en América

del Norte (7.5 muertes/1000 personas). El índice de mortandad de EE. UU. se acercó al de Canadá en el periodo 2005-2010 (La expectativa de vida en Estados Unidos es menor que en otros países de altos ingresos, sobre todo debido a sus políticas sociales).⁵ Mientras tanto, el índice de mortandad de México ha variado más significativamente, cambiando de niveles mucho mayores a los de Canadá y los Estados Unidos en la década de 1950, cerca de diecisiete muertes por cada mil personas, a niveles por debajo de los de aquellos países en años recientes dada la población más joven de México y las disminuciones anteriores en índices de mortandad.

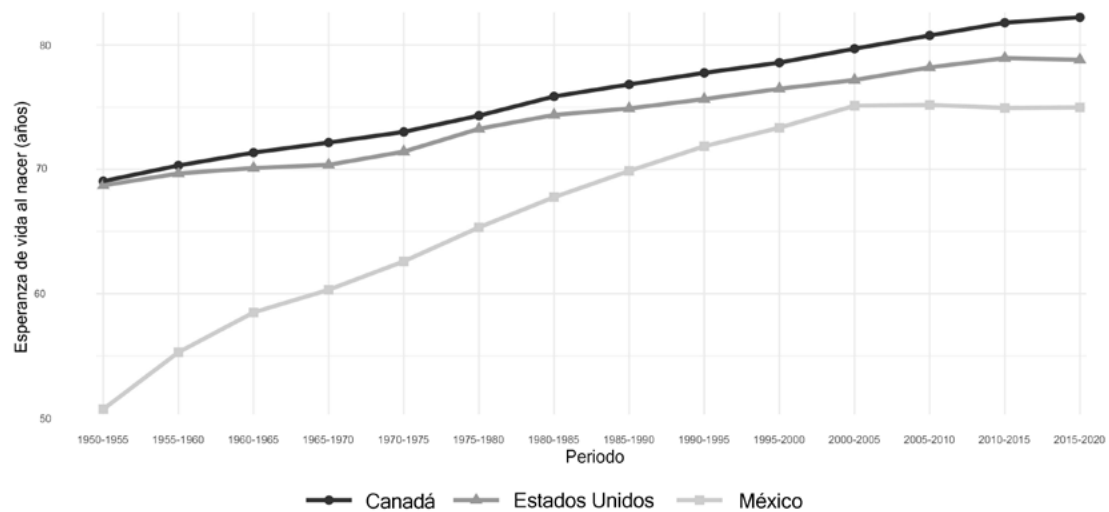
Figura 1 Índice de Crecimiento (en cientos), 1950-2020



Fuente: Organización de las Naciones Unidas, *World Population Prospects* (2019).
Nota: El índice de crecimiento exponencial promedio de la población durante un cierto periodo se expresa como porcentaje.

La expectativa de vida cuenta una historia similar y relacionada (Figura 2). A principios del periodo de la posguerra, Canadá y los Estados Unidos presumían expectativas de vida de unos veinte años más que México. Sin embargo, México logró avances rápidos e impresionantes en el cambio de siglo como resultado de la institucionalización de los servicios y programas de salud pública de México y políticas para erradicar enfermedades contagiosas y reducir la mortandad maternal-infantil. Como consecuencia, México logró incrementar su expectativa de vida en más de veinticinco años, convergiendo con los niveles obtenidos por Canadá y los Estados Unidos. Sin embargo, este progreso se ha frenado. Desde el periodo 2005-2010, la mortandad ha aumentado tanto en México como en los Estados Unidos. Estos incrementos se ven impulsados por diferentes factores, pero ambos países han tenido una mayor mortandad entre grupos jóvenes, lo que lleva a un estancamiento en la expectativa de vida. En contraste, Canadá siguió aumentando su expectativa de vida durante el siglo XXI.

Figura 2 Expectativa de vida en el nacimiento, 1950-2020



Fuente: Organización de las Naciones Unidas, *World Population Prospects* (2019).

Nota: Esta gráfica expresa el promedio de años de vida esperados en un grupo hipotético de individuos que estarían sujetos durante sus vidas a los índices de mortandad de un cierto periodo.

De acuerdo con varios estudios, el incremento en enfermedades prevenibles (sobre todo relacionadas a la crisis de opioides) ha afectado la supervivencia de la población adulta en los Estados Unidos.⁶ A pesar de su progreso general, Canadá ha visto tendencias similares.⁷ Tablas de vida recientes para Canadá muestran un estancamiento en la expectativa de vida de los varones desde 2016, afectando a la Columbia Británica y Ontario en particular.⁸ En México, dos problemas han reducido la expectativa de vida de diferentes poblaciones: un incremento en enfermedades endocrinas ha tenido un impacto en la población de 50 años y más, y un aumento en los homicidios provocados por la llamada Guerra contra las Drogas perjudica particularmente a gente de entre 15 a 45 años.⁹

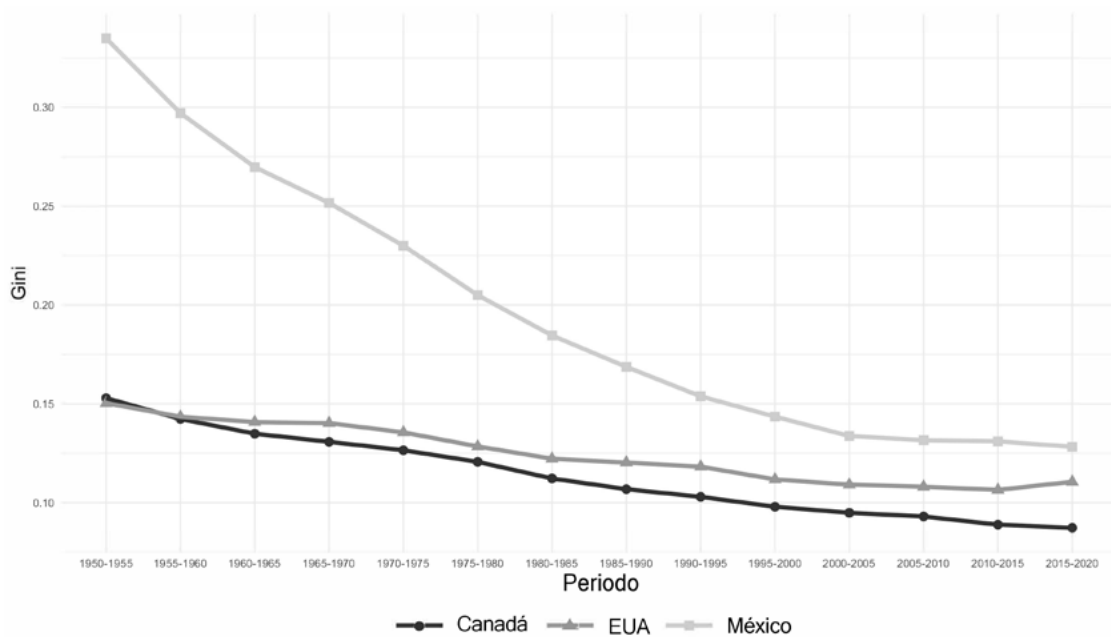
Esta mayor mortandad en poblaciones más jóvenes sugiere una necesidad de analizar disparidades en la duración de vida. Para hacerlo, podemos usar el coeficiente Gini para medir variaciones en la duración de vida.¹⁰ El cálculo del coeficiente de Gini para la edad en la muerte considera la distribución de vida de una persona (del nacimiento a la muerte) y el total de muertes acumulativas de población.¹¹ Un Gini más alto (cercano a uno) significa una distribución desigual en la que la supervivencia se concentra en algunos grupos de edad. Por contraste, un Gini más bajo (cercano a cero) significa una distribución más equitativa de supervivencia en una población, con la supervivencia distribuida equitativamente con la edad. En demografía, lo primero se conoce como la rectangularización de la curva de supervivencia.

La Figura 3 muestra la evolución de la desigualdad de duración de vida para Canadá, México y los Estados Unidos entre 1950 y 2020. Canadá y los Estados Unidos tuvieron coeficientes Gini similares en la década de 1960,

pero en los años que siguieron sus valores divergieron. Los datos muestran una disminución general de desigualdad para los tres países, con México con la disminución más rápida. En el periodo 2015-2020, el coeficiente Gini para México alcanzó el nivel que los otros dos países habían alcanzado para 1980. Desde 1960, la desigualdad en edad de muerte en los Estados Unidos ha sido mayor que en Canadá y ha seguido desviándose, ampliando la brecha entre ellos.

Un aspecto notable es el pequeño incremento en desigualdad en los Estados Unidos para el último periodo. En otras palabras, la variabilidad en edad en la muerte en 2015-2020 revirtió la tendencia, probablemente como resultado del incremento en mortandad y disminución en la expectativa de vida provocada por la crisis de opioides antes mencionada en específico, y por las políticas sociales estadounidenses en general.

Figura 3 Desigualdad en edad en la muerte, 1950-2020



Fuente: Organización de las Naciones Unidas, *World Population Prospects* (2019).

Las alzas regionales en la expectativa de vida y la disminución de desigualdad en índices de mortandad son indicadores positivos para el futuro de la población total de América del Norte. Sin embargo, el estancamiento de México después de 2005 relacionado con la Guerra contra las drogas y los logros desacelerados de Estados Unidos y Canadá relacionados con la crisis de opioides (y posiblemente también por problemas derivados de los costos de atención médica en EE. UU.), llaman a una acción efectiva de los tres gobiernos.

Fertilidad

La disminución de fertilidad es una característica clave de la transición demográfica.¹² En décadas recientes, la mayoría de los países han visto que los altos índices de fertilidad caen a niveles cercanos al remplazo, alrededor de 2.1 hijos por mujer. Siguiendo esta tendencia, Latinoamérica y el Caribe hacen una transición hacia demográficos de fertilidad más bajos; el decline de México ha venido más tarde que el del promedio de Latinoamérica.¹³ A nivel global, la disminución en fertilidad se le ha atribuido a cambios en la conducta familiar, dinámica cultural y roles de género, la mayor incorporación de las mujeres al mercado laboral y varios factores económicos.¹⁴ En años más recientes, la crisis financiera de 2008 y la posterior Gran Recesión parecen haber jugado un papel en la reducción aún mayor de la fertilidad en países desarrollados.¹⁵

Para 2020, los tres países de América del Norte convergerán en niveles de fertilidad por debajo de la tasa de remplazo (ver Figura 4). En las últimas siete décadas, Canadá, los Estados Unidos y México redujeron su fertilidad en 26, 24 y 45 nacimientos por cada mil habitantes, respectivamente. La rápida disminución de México se vio impulsada por las políticas de planificación familiar del gobierno, que al principio de la década de 1970 mejoraron el acceso a los anticonceptivos y llevaron a otras políticas de salud sexual y reproductiva en la década de 1990.¹⁶

Aunque una fertilidad muy alta representa retos para individuos, familias y gobiernos, una muy baja fertilidad también es problemática para la sostenibilidad. Muchos países han implementado políticas de bienvenida a familias o inmigración con el objetivo de revertir esta tendencia y aumentar la fertilidad y el crecimiento de la población.¹⁷ Canadá, donde la fertilidad ha estado por debajo de las tasas de remplazo desde la década de 1970, ha apuntado explícitamente a aumentar la fertilidad, aunque la conducta, políticas y contexto de fertilidad difieren entre provincias.¹⁸ Aunque algunas provincias implementaron sus propias políticas familiares, el gobierno canadiense buscó compensar el bajo crecimiento de población natural con la inmigración. Aunque los Estados Unidos no desarrollaron una política migratoria explícita para compensar la disminución de fertilidad, la inmigración, especialmente la mexicana, ha contribuido a mantener una mayor fertilidad.¹⁹ Los años de inmigración en aumento coincidieron con el incremento observado en la tasa total de fertilidad en el periodo 1980-2010 (Figura 4). Por el contrario, altos niveles de emigración en el periodo posterior a 1990, redujeron el crecimiento de la población de México y el potencial reproductivo.²⁰

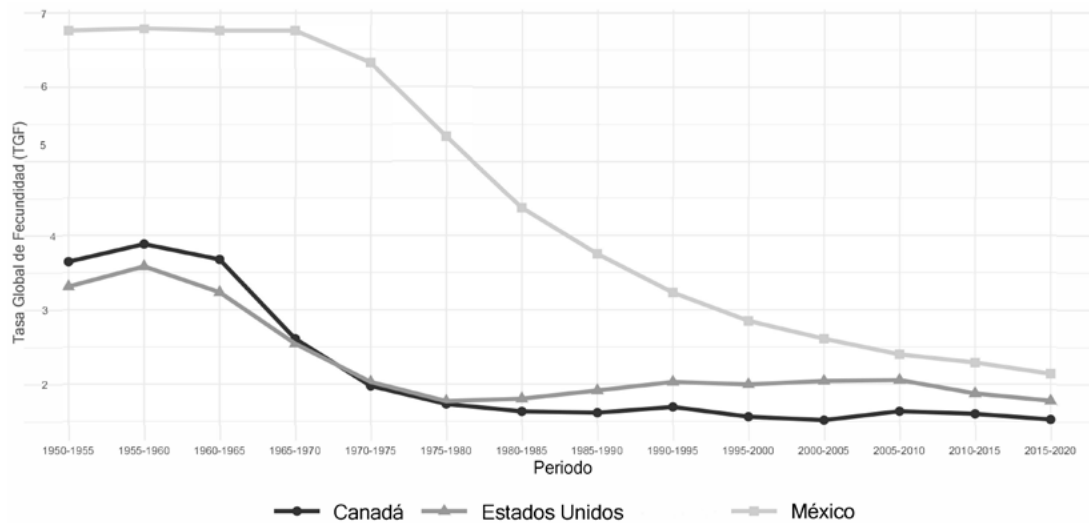
Migración internacional

Durante los últimos 130 años, la migración ha tenido un papel central en la construcción de las tres sociedades de América del Norte. Canadá y los Estados Unidos se encuentran entre los principales países de inmigración, mientras que México ha sido tradicionalmente un país de emigración. Estas tendencias han estado presentes desde 1950, con varias advertencias. La primera, si bien la migración neta ha sido positiva para Canadá y los Estados Unidos durante estas siete décadas (ver Figura 5, líneas sólidas), los noventa fue la década con la migración neta más alta. Entre 1995 y 2000, los Estados Unidos tuvieron migración positiva neta de unos 9 millones de personas, una cifra que ha disminuido desde entonces. Segunda, el balance de migración neta de México fue haciéndose cada vez más negativo hasta el periodo 1995-2000, cuando alcanzó un déficit de 2.5 millones. Después de ese punto, el tamaño del déficit comenzó a disminuir. Tercera, el porcentaje de residentes nacidos en el extranjero que viven en cada país ha aumentado continuamente durante ese periodo, aunque hay una variación aguda entre países (Figura 5, líneas punteadas). Más de uno de cada cinco residentes canadienses nació en el extranjero, y uno de cada seis residentes estadounidenses es un inmigrante. En contraste, menos del 1% de los residentes mexicanos nació en el extranjero.

La migración no solamente conduce a un crecimiento de población regional, sino que les da forma a otros aspectos de la dinámica demográfica de América del Norte. La migración redistribuye la población entre países de origen y destino y tiende a frenar el envejecimiento y aumentar el potencial reproductivo de los países receptores. Por esa razón, la migración tiene efectos más grandes en países con baja fertilidad o poblaciones en disminución.²² Para entender los impactos demográficos de la migración en el envejecimiento de la población, se debe examinar la estructura de edad de la población inmigrante que llega.²³ Los estudios sugieren que la inmigración ha sostenido el crecimiento de población y modificado la estructura de edad de los Estados Unidos y Canadá, así como de Europa.²⁴ Este hallazgo es de particular importancia para Canadá, que tiene la fertilidad más baja en América del Norte y que ha visto la disminución más pronunciada en fertilidad desde 1960. La política de inmigración canadiense ha reconocido explícitamente esta tendencia como una preocupación; desde la década de 1980, Canadá ha admitido un número anual de nuevos inmigrantes como residentes permanentes equivalentes al 1% de la población.²⁵ El efecto de la migración internacional en el proceso de envejecimiento de países menos desarrollados no ha sido objeto de mucha atención sino hasta hace poco, porque los impactos de la migración hacia afuera se han estudiado menos que el impacto de la inmigración en países desarrollados.²⁶ Un estudio reciente para América del Norte y Centroamérica muestra que la migración futura

puede desacelerar el proceso de envejecimiento en Canadá y los Estados Unidos, tener un pequeño efecto en México y acelerarlo en El Salvador.²⁷

Figura 4 Tasa total de fertilidad, 1950-2020



Fuente: Organización de las Naciones Unidas, *World Population Prospects* (2019).

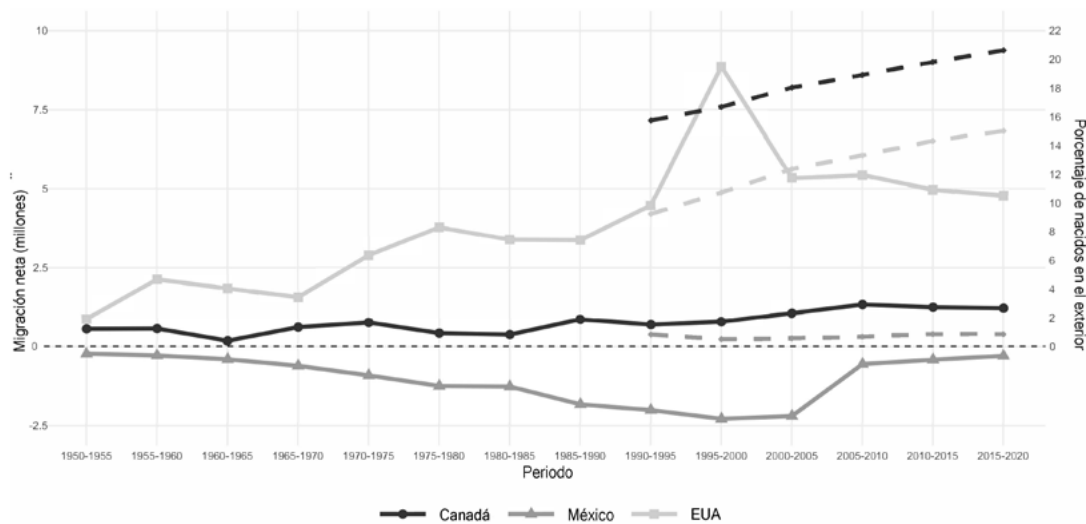
Nota: La tasa total de fertilidad es el número promedio de nacimientos vivos por mujer que un grupo hipotético de mujeres tendría al final de su periodo reproductivo.

La migración tiene impactos duraderos y relevantes en las demografías y economías regionales. La escasez de mano de obra ha provocado cada vez más dificultades en la economía agrícola de los EE. UU.²⁸ Una razón para esta escasez de mano de obra, por extraño que parezca, es el desequilibrio en la dinámica de población causada por la anterior emigración de México a los Estados Unidos, a menudo para trabajos agrícolas. Por ejemplo, el análisis de Agustín Escobar Latapí mostró cómo la cuantiosa emigración de las regiones tradicionales de México que enviaban migrantes en el centro occidente rural del país, mermaron la pirámide de edad en el México rural, ya que muchos trabajadores jóvenes se fueron del país.²⁹ Esta emigración de mano de obra rural aceleró la transición demográfica en el México rural, que a su vez ayuda a explicar por qué la migración México-EE. UU. se desaceleró después de 2008. La mano de obra provista por las poblaciones migrantes a menudo se ha tratado como una fuente inagotable, pero ese ya no es el caso.

Durante un siglo, México le ha suministrado trabajadores a la economía agrícola estadounidense. Sin duda, los trabajadores mexicanos representan casi toda la fuerza de trabajo rural en México, más del 80% de la fuerza de trabajo agrícola en los Estados Unidos, y un poco menos de la mitad de la fuerza de trabajo en Canadá.³⁰ Durante algunos periodos, los trabajadores agrícolas mexicanos regresaban en su mayoría a México, donde criaban

a una nueva generación de ciudadanos mexicanos. Sin embargo, en otras ocasiones muchos trabajadores migrantes mexicanos dejaron la agricultura estadounidense para trabajar en otros sectores económicos, incluyendo industrias de servicio, construcción y manufactura. Al hacerlo, se establecieron en ciudades estadounidenses y contribuyeron a la expansión de la población mexico-estadunidense.

Figura 5 Migración neta en millones (Líneas Sólidas), 1950-2020, y porcentaje de nacidos en el extranjero (líneas punteadas), 1990-2020



Fuente: Organización de las Naciones Unidas, *World Population Prospects* (2019).
 Nota: Migración neta (el número de inmigrantes menos el número de emigrantes) se expresa en millones.

Como resultado, ahora hay escasez de mano de obra en los EE. UU. y en la agricultura mexicana.³¹ Los empleadores agrícolas en los tres países dependen cada vez más los unos de los otros para movilizar a trabajadores mexicanos cuando las temporadas de cultivo y cosecha se complementan. Sin embargo, el empleo agrícola asalariado de México está aumentando más rápido que su fuerza laboral total, en línea con las exportaciones agrícolas asalariadas de México que crecen rápidamente. Salarios más altos y rutas seguras para la inmigración y empleo legales quizá no resuelvan por completo el problema de la escasez laboral, pero ambas tendencias han ayudado a legalizar la movilidad laboral y mejorar los ingresos en el México rural, y por tanto a reducir los niveles de pobreza rural.

Incluso una fuerza laboral migrante disponible y dispuesta requiere una política de inmigración sostenible si es que va a cumplir con la demanda de trabajadores de la economía de América del Norte. Aunque ningún país de América del Norte tiene una política formal regional de inmigración, los Estados Unidos y Canadá operan importantes políticas regionales de facto,

centradas en dos grandes iniciativas actuales. La primera, ambos países tienen programas de trabajadores temporales, las visas H-2A y H-2B de trabajadores no inmigrantes en los Estados Unidos, y el Programa de Trabajador Agrícola Estacional y Programa de Trabajador Extranjero Temporal en Canadá. Estos se enfocan principalmente en trabajadores mexicanos “no calificados” para trabajos agrícolas y no agrícolas. Segunda, el TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) incluía una sección sobre migración, con el fin de ofrecer viajes sin visa a profesionistas selectos de los tres países. Esta sección sigue operando bajo el T-MEC (Tratado entre Estados Unidos-México-Canadá). Aunque ha habido conversaciones recurrentes sobre una cooperación más cercana en migración, los avances frecuentemente los bloquea la desfavorable política estadounidense. Sin embargo, para aprovechar la oportunidad demográfica de la región, esto debe cambiar. Una cooperación regional mejorada en términos de migración laboral no puede sino beneficiar a empleadores y empleados por igual.

Estructura de edades y proporciones de dependencia

La combinación de las tres principales variables demográficas se puede ver en una estructura de edades de la población.³² La inmigración juega un papel clave en la moderación de la dinámica demográfica de fertilidad y mortandad. En este contexto, la Figura 6 muestra la evolución de tres grupos de edad generales en Canadá, México y los Estados Unidos de 1950 a 2020, niños y adolescentes (de 14 años y menos), la población en edad de trabajar (de 15 a 64 años) y la población en retiro (de 65 años y más), así como una proyección bajo dos escenarios migratorios (proporciones de cero migración y migración constante neta). En un escenario de cero migración, Canadá y los Estados Unidos experimentarían claras disminuciones en la población proyectada, en particular en la población en edad de trabajar. Sin embargo, un escenario de cero migración no parece afectar a la población en México, dados los patrones recientes de cero migración en el país.

Las tasas de dependencia son cruciales para el futuro de una economía porque el crecimiento económico depende en gran parte del crecimiento de la fuerza laboral y, contrariamente, en la carga que los no trabajadores les colocan a los trabajadores. El estrés económico y los niveles futuros de pobreza también dependen del alcance y escala de los esquemas de retiro y pensión, por un lado, y cuidado infantil y educación básica por el otro. El énfasis de una sociedad en uno o el otro debe depender de la fase de su transición demográfica. En etapas tempranas, el cuidado infantil y la educación básica son claves para una sociedad saludable y que crece; durante fases posteriores de la transición, las pensiones, casas de retiro u otras disposiciones se vuelven cruciales para el bienestar de los ancianos y de la población como un todo.

Canadá y los Estados Unidos tienen en su mayoría proporciones estables de dependencia infantil, a niveles ligeramente por encima de los de China y Europa. Esta proporción de dependencia infantil ligeramente más alta es una proyección positiva para el futuro, porque anticipa un nivel más alto de fuerza laboral y crecimiento de población en los Estados Unidos y Canadá que en China y Europa. En México, por el contrario, las proporciones de dependencia infantil han caído rápidamente y seguirán cayendo en el futuro probable, aunque no a un grado que sea problemático para futuras necesidades económicas. Ambas tendencias apuntan a un futuro en el que la parte económicamente activa de la población siga siendo dominante en América del Norte.

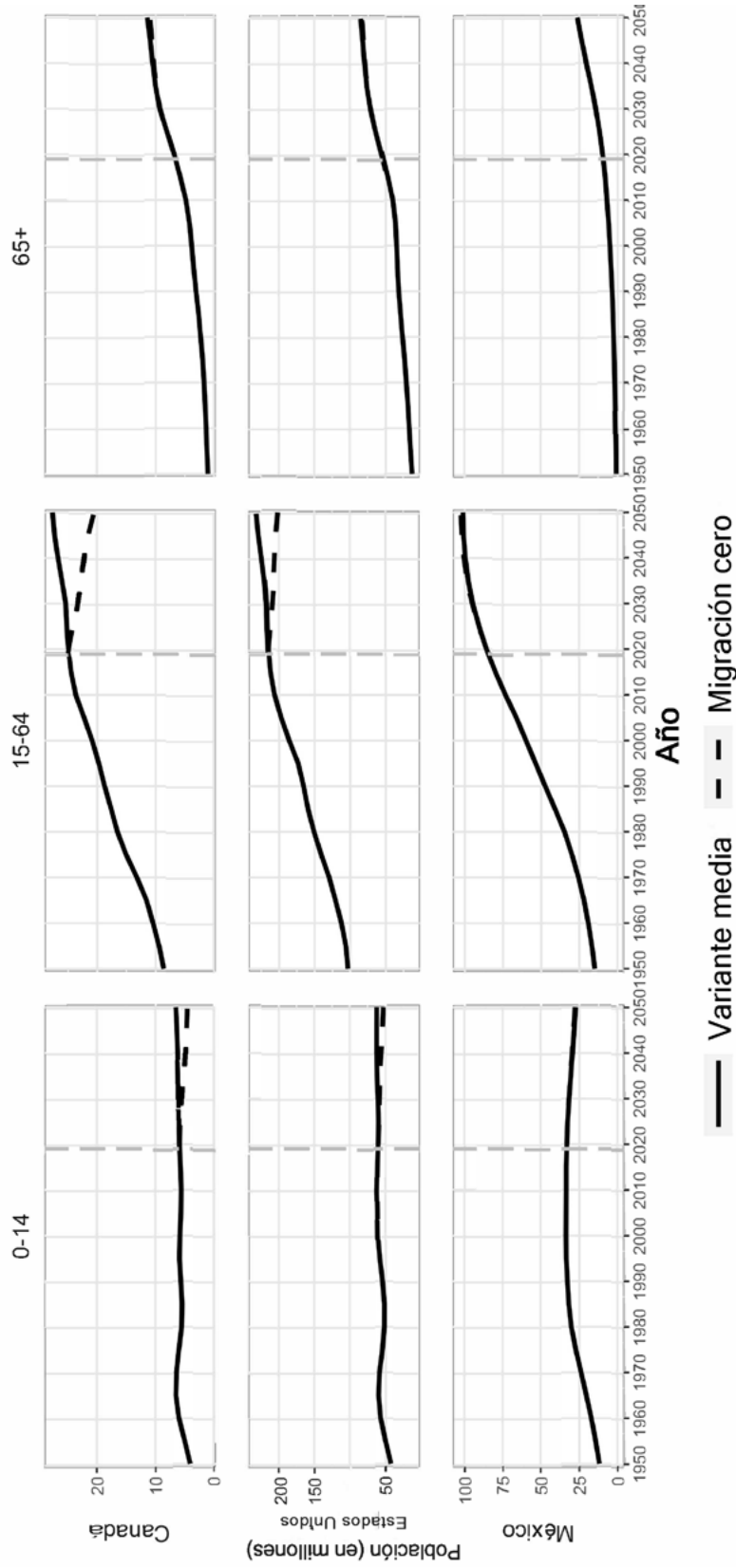
Las proporciones de dependencia de los ancianos, por contraste, ofrecen un escenario totalmente diferente. Las proporciones de dependencia de edad anciana son un parámetro demográfico clave que afecta a programas de seguridad social.³³ Estas proporciones han estado creciendo y seguirán creciendo en el futuro probable conforme las tres poblaciones envejezcan. Para Canadá, la dependencia de edad anciana está aumentando moderadamente. Su desarrollo depende crucialmente de las políticas de inmigración de Canadá; un flujo de trabajadores extranjeros necesitará mantener una tasa de dependencia por debajo de 0.5 en el futuro. Las tasas de dependencia de edad anciana son ligeramente más bajas en los Estados Unidos, donde la migración tiene un papel menor (aunque positivo). Sin embargo, las tendencias de ambos países señalan un incremento más gradual en esta proporción de dependencia que en Europa o China. En México, estas proporciones aún están muy por debajo de las de los otros dos países, el envejecimiento aún está claramente en una etapa temprana, pero está por duplicarse en los próximos 30 años. Para los tres países, las estructuras de edad de la población presentarán un reto creciente para los esquemas de políticas y seguridad social.

Desde 2008, México ha recibido un influjo neto de repatriados mexicanos e inmigrantes nacidos en EE. UU.³⁴ Una gran mayoría de la población nacida en EE. UU. que vive en México, medio millón de individuos, son menores nacidos en los EE. UU. que viven con al menos un padre o madre mexicanos y que pueden tener ciudadanía doble.³⁵ Si reciben suficiente educación harán contribuciones cuantiosas al crecimiento económico en ambos países.³⁶ Sin embargo, los repatriados y los inmigrantes nacidos en EE. UU. también enfrentan retos reales al integrarse a instituciones educativas mexicanas, el mercado laboral y la sociedad en general.³⁷

La mayoría de estos repatriados están en edad de trabajar. Sin embargo, un grupo importante consiste en trabajadores mayores e indocumentados que pasan largos periodos en los Estados Unidos.

El envejecimiento de la población de México se agrava con el regreso al campo de migrantes ancianos que pasaron sus años laborales en áreas urbanas

Figura 6 Población pasada y proyectada para tres grupos de edad bajo dos escenarios migratorios

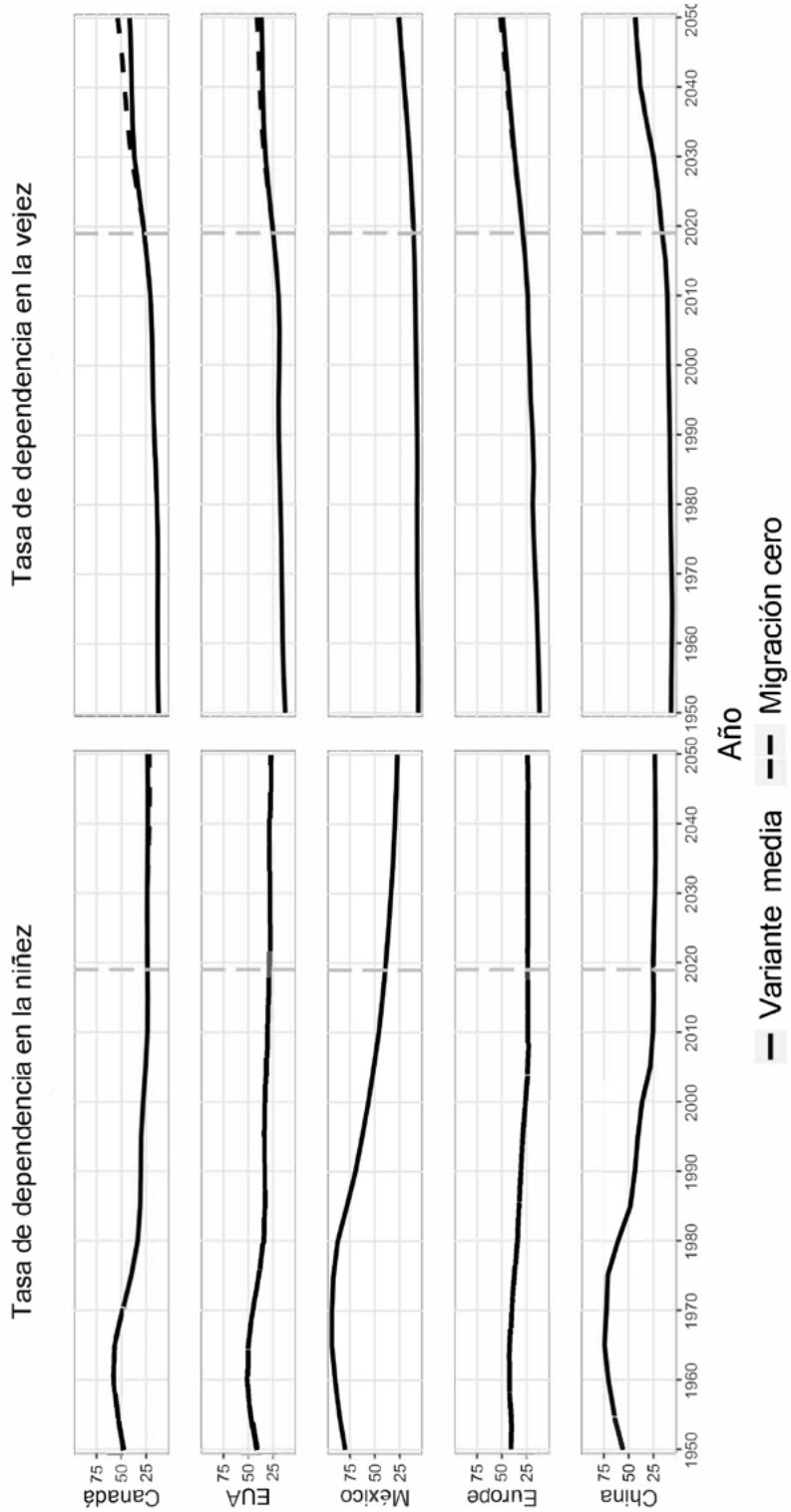


Fuente: Organización de las Naciones Unidas, *World Population Prospects* (2019).

Nota: Los dos escenarios prospectivos de migración comparan las variantes de migración promedio y cero migración, asumiendo una fertilidad promedio y una mortandad normal. La proyección de variante promedio asume niveles futuros de migración neta serán constantes hasta el periodo 2045–2050.

La línea basal considera políticas específicas de país respecto a migración internacional futura y toma en cuenta fluctuaciones recientes en los conteos migratorios, así como flujos de refugiados y trabajo temporal.

Figura 7 Proporciones de dependencia infantil y de edad anciana pasadas y proyectadas (en cientos) bajo dos escenarios migratorios, 1950-2050



Fuente: Organización de las Naciones Unidas, *World Population Prospects* (2019).

Nota: La proporción de dependencia infantil es la proporción de la población de menos de 15 años a la edad de trabajar (15-64); la dependencia de edad anciana es la proporción de la población de 65 años y más a la de aquellos en edad de trabajar. Se expresan como número de dependientes por cada 100 personas en edad de trabajar. Los dos escenarios prospectivos de migración comparan las variantes de migración promedio y cero migración. Ambas proyecciones asumen fertilidad promedio y una mortalidad normal. La proyección de variante promedio asume niveles futuros de migración neta serán constantes hasta el periodo 2045-2050. La línea basal considera políticas específicas de país respecto a migración internacional futura y toma en cuenta fluctuaciones recientes en los conteos migratorios, así como flujos de refugiados y trabajo temporal.

mexicanas o en los Estados Unidos. Desde 1995, los adultos mayores (de 60 años y más) han sido el grupo de crecimiento más rápido en áreas rurales.³⁸ Las bajas tasas de afiliación a la seguridad social de México y el gran número de mexicanos que regresan y que fueron trabajadores indocumentados en Estados Unidos, y, por tanto, estaban excluidos del sistema de seguridad social estadounidense, ya han comenzado a ejercer presión en los limitados sistemas de apoyo disponibles en la sociedad rural mexicana. Las familias deben mantener a sus ancianos, con poca ayuda de los ahorros o pensiones de los individuos ancianos. Las pensiones gubernamentales no contributivas ayudan, pero están por debajo del costo de una canasta básica, y su costo fiscal va a incrementarse en el futuro.³⁹

En general, México necesitará tomar acciones para la población que envejece, y esas políticas deben tomar en cuenta los patrones migratorios regionales. Menos del 50% de los trabajadores mexicanos contribuyen a planes de ahorro para el retiro. De acuerdo con fuentes del gobierno mexicano, solamente el 40% de hombres y 23% de mujeres son elegibles para una pensión contributiva.⁴⁰ Esta baja densidad de contribución resulta del gran sector informal, la naturaleza precaria del empleo formal y el movimiento de trabajadores entre empleos cubiertos y no cubiertos. Estos factores evitan que los trabajadores consigan la duración de tiempo (o cantidad total) necesaria para calificar para pensiones contributivas. Como resultado de esto, solamente 28% de la población de México de 65 años y más reporta recibir una pensión contributiva. La mayoría de la población anciana de México depende de pensiones no contributivas limitadas. El gobierno de la Ciudad de México comenzó un esquema de pensión no contributiva para la población de 70 años y más en 2001. A partir de 2004, un programa federal de transferencia de efectivo estuvo disponible en toda la nación y pronto se volvió universal. Entre 1.5 y 1.65 millones de ciudadanos mayores recibió estos pagos. Para 2016, el 80% de las mujeres y el 83% de los hombres de al menos 65 años recibieron pensiones de un esquema no contributivo. A partir de 2019, la cantidad pagada a cada persona subió de unos US\$28 a US\$67 por mes.

Aun así, el estándar de vida para muchos mexicanos mayores empeora significativamente después de su retiro.⁴¹

Un problema similar se cierne sobre los trabajadores en los Estados Unidos. Los ahorros para el retiro tienen una cobertura mucho más amplia que en México, pero la mayoría de los trabajadores estadounidenses temen que carecerán de ingresos suficientes para vivir cómodamente después de que se retiren.⁴² La preparación para el retiro en los Estados Unidos se ha visto afectada por los precios volátiles de las acciones del mercado (en las que los esquemas de ahorros y pensiones se invierten); tasas de interés que decaen (para ahorros en bancos y otras instituciones depositarias), y una falta de desarrollo del sistema de seguridad social.⁴³ Debido a que el sistema

de seguridad social estadounidense ahora paga una parte más pequeña del ingreso de trabajo activo de una persona, la carga en los ahorros de retiro individuales para que duren el tiempo de expectativa de un retirado se ha vuelto insostenible. Aunque inicialmente eran similares, las políticas de retiro canadiense y estadounidense divergieron después de 1998. Las diferencias actuales incluyen la edad de elegibilidad para la prestación, la edad de dejar el empleo y el efecto del empleo de medio tiempo en el ingreso a la seguridad social.⁴⁴ Las políticas canadienses han sido más liberales en las últimas dos décadas. La edad de retiro se ha mantenido y los individuos pueden recibir una pensión de seguridad social mientras trabajan. Como resultado de esto, los canadienses dejan el mercado laboral más tarde que los estadounidenses, pero a menudo piden una pensión al tiempo que se cambian a empleos de medio tiempo.⁴⁵ En Canadá, la tasa de empleo de individuos de 55 años o más aumentó tanto para hombres como para mujeres: entre 1997 y 2010, subió de 30.5% a casi 40% para hombres y de 15.8% a 28.6% para mujeres.⁴⁶ El retiro tardío no es necesariamente el resultado de pensiones menos generosas y definidas; puede que también esté influido por una mejor salud entre individuos mayores.⁴⁷

Logros educativos en América del Norte

Los logros educativos son cruciales para una economía del conocimiento, y ambos son indispensables para reafirmar a América del Norte como un agente geopolítico al frente del progreso en la economía mundial. Al respecto, tanto Canadá como los Estados Unidos han atravesado una transición en la que la mayoría de sus poblaciones tienen una educación postsecundaria (después de noveno grado) o universitaria.⁴⁸ La Figura 8 muestra distribuciones históricas de los niveles de educación en los tres países para los años 1950, 1970, 1990, 2000 y 2010, generadas por el Wittgenstein Centre for Demography and Global Human Capital. Aunque los Estados Unidos y Canadá tienen diferentes sistemas educativos, el 63% de la población total en ambos países tuvo algo de educación postsecundaria para 2015. Aunque mucho tiempo Canadá estuvo rezagada de Estados Unidos en logros educativos postsecundarios, se proyecta que esto cambie para 2050, con 74% de los canadienses, comparado con un 72% proyectado en los Estados Unidos, que habrán completado la educación postsecundaria. La ventaja de Canadá en educación superior es aún mayor. Canadá ha sobrepasado a los Estados Unidos desde 1950, y en 2015, el 47% de la población canadiense tenía al menos estudios universitarios, contra el 26% de la población estadounidense en el mismo año. Se proyecta que para 2050 esto se incremente a 55% de la población canadiense y a 36% de la población estadounidense.⁴⁹ En su relación con la migración, la política canadiense de inmigración es explícita respecto

a la importancia de atraer inmigrantes calificados y altamente educados. De igual manera, los Estados Unidos han contado con inmigrantes altamente educados para mantener y engrosar su comunidad calificada y científica, y para seguir siendo un líder global en el desarrollo tecnológico.

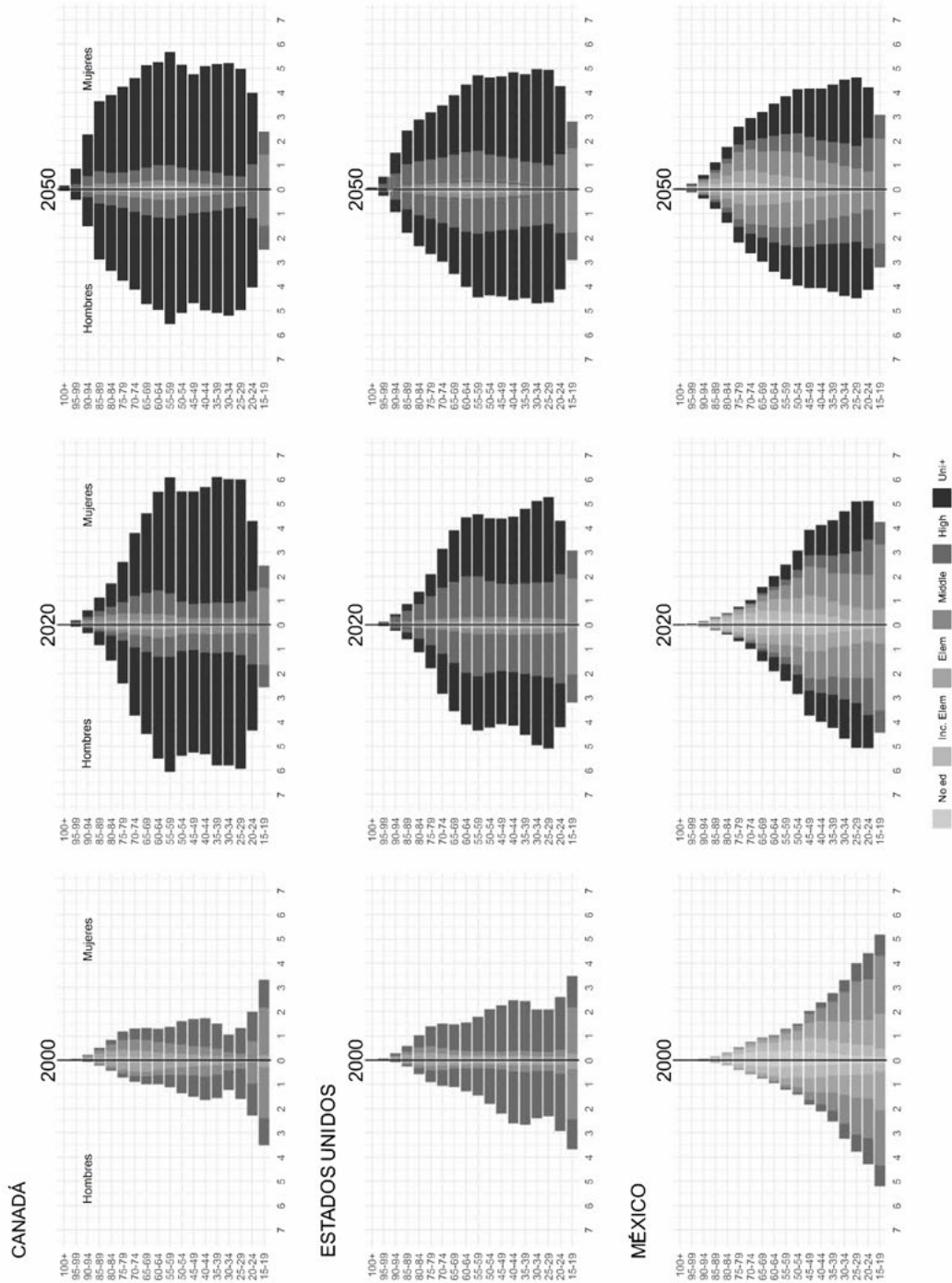
México ha atravesado una transición educativa más recientemente en la que la vasta mayoría de su población ha completado la primaria o secundaria. A partir de 1997, la inscripción a primaria y secundaria se vio impulsada por programas específicos de transferencia de efectivo y otras acciones.⁵⁰ Sin embargo, la población educada más allá de niveles de secundaria sigue siendo de solo el 10% de la población. La inscripción a universidades se aceleró durante la primera década después de que el TLCAN entró en vigor en 1994. Desde 1990 y hasta 2005, las inscripciones totales a universidades se expandieron de 1 a 2.45 millones.⁵¹ Aun así, México está entre los cuatro países en la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) con el porcentaje más bajo de población que consigue una educación universitaria, 23.4% de los adultos de entre 25 y 34 años.⁵² Se proyecta que el porcentaje de adultos mexicanos con educación postsecundaria siga siendo comparativamente pequeño. De acuerdo con las proyecciones de Wittgenstein, se espera que los logros educativos de la población mexicana aumenten, aunque seguirán siendo significativamente menores a los de sus aliados comerciales en América del Norte.

Conclusión

América del Norte es una de las mega economías del mundo, junto con China y Europa. En términos de su dinámica demográfica está mejor posicionada que Europa o China para un periodo de crecimiento económico sostenido. Los tres países de la región convergen en sus principales indicadores demográficos, aunque con algunas diferencias a nivel de país. Estas diferencias son sobre todo complementarias; si se gestionan correctamente, proporcionan una ventaja económica regional. La dinámica de población de América del Norte puede ayudar a que la región se mantenga como líder global, con patrones de migración regional como componente clave de la dinámica demográfica y la sostenibilidad económica regional.

Los datos examinados en este capítulo informan sobre un número de predicciones y recomendaciones para dinámicas regionales futuras. México debe seguir acelerando su transición educativa, Canadá debe seguir apoyándose en la inmigración para evitar un rápido aumento en las tasas de dependencia y los Estados Unidos necesitarán compensar su declive de fertilidad con inmigración si quieren mantener una población robusta en edad de trabajar. La relativamente favorable dinámica de América del Norte necesita gestionarse con políticas nacionales y regionales que permitan a

Figura 8 Distribuciones educativas pasadas y proyectadas y proyectadas, Canadá, México y los Estados Unidos



Fuente: Wittgenstein Centre for Demography and Global Human Capital, “Wittgenstein Centre Capital Human Data Explorer”, 2018, <http://dataexplorer.wittgensteincentre.org/wcde-v2/>.

la creciente población anciana mantener un estándar de vida razonable sin disminuir el bienestar de la población en edad de trabajar. A nivel nacional, cada país debe actualizar sus esquemas de pensiones y retiros para superar las realidades de una población que envejece. Más aún, las poblaciones que envejecen de los tres países requerirán servicios de cuidado y salud que sus distintos sistemas de bienestar y seguridad social quizá no estén completamente equipados para manejar. Aunque se espera que los logros educativos se incrementen a lo largo de América del Norte, ese crecimiento por sí solo no necesariamente le permitirá a Canadá, México o los Estados Unidos tener un papel de liderazgo global en el cambio social conducido por el conocimiento. Los tres países deben prepararse para enfrentar los retos que este cambio supone.

Notas finales

Agustín Escobar Latapí es miembro de Wilson Center Global, Profesor en el CIESAS Occidente y director de Jornaleros en la Agricultura Mexicana de Exportación.

Víctor M. García-Guerrero es profesor asociado en el Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales (CEDUA), El Colegio de México.

Claudia Masferrer es profesora asociada en Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales (CEDUA), y coordinadora del seminario Migración, Desigualdad y Políticas Públicas (MIGDEP), en El Colegio de México.

1. Organización de las Naciones Unidas, *World Population Prospects: The 2019 Revision* (Nueva York: Organización de las Naciones Unidas, 2019), <http://www.wittgensteincentre.org/dataexplorer>.

2. Organización de las Naciones Unidas, *World Population Prospects* (2019). El Reino Unido no se considera miembro de la Unión Europea en el periodo 2015-2019.

3. Organización de las Naciones Unidas, *World Population Prospects* (2019).

4. Los índices se estiman para periodos de cinco años.

5. Mauricio Avendano y Ichiro Kawachi, “Why Do Americans Have Shorter Life Expectancy and Worse Health Than Do People in Other High-Income Countries?” *Annual Review of Public Health*, vol. 35 (2014): 307–25.

6. Hawre Jalal, Jeanine M. Buchanich, Mark. S. Roberts, et al., “Changing Dynamics of the Drug Overdose Epidemic in the United States from 1979 through 2016”, *Science*, vol. 361, no. 6408 (2018): eaau1184, doi:10.1126/science.aau1184; Ryan K. Masters, Andrea M. Tilstra y Daniel. H. Simon, “Explaining Recent Mortality Trends among Younger and Middle-Aged White Americans”, *International Journal of Epidemiology*, vol. 47, no. 1 (2017): 81–88; y Peter. A. Muennig, Megan. Reynolds, David. S. Fink, et al., “America’s Declining Well-Being, Health, and Life Expectancy: Not Just a White Problem”, *American Journal of Public Health*, vol. 108, no. 12 (2018): 1626–31.

7. Nicholas B. King, Veronique Fraser, Constantina Boikos, et al., “Determinants of Increased Opioid-Related Mortality in the United States and Canada, 1990–2013: A Systematic Review”, *American Journal of Public Health*, vol. 104, no. 8(2014): e32–e42.

8. “Life Tables, 2016/2018”, Life Tables, Canada, Provinces and Territories, Statistics Canada, 2020, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/en/catalogue/84-537-X>.

9. Vladimir Canudas-Romo, José Manuel Aburto, Victor Manuel García-Guerrero et al., “Mexico’s Epidemic of Violence and Its Public Health Significance on Average Length of Life”, *Journal of Epidemiology and Community Health*, vol. 71, no. 2 (2017): 188–93; and Vladimir Canudas-Romo, Victor Manuel García-Guerrero y Carlos Javier Echarri-Cánovas, “The Stagnation of the Mexican Male Life Expectancy in the First Decade of the 21st Century: The Impact of Homicides and Diabetes Mellitus”, *Journal of Epidemiology and Community Health*, vol. 69, no. 1 (2015): 28–34.

10. La interpretación del coeficiente de Gini en la desigualdad de edad al momento de la muerte es similar al indicador usado en econometría para medir el ingreso o la riqueza entre individuos u hogares. Véase S. Anand, *Inequality and Poverty in Malaysia: Measurement and Decomposition* (Washington, DC: World Bank, 1983); Anthony B. Atkinson, “On the Measurement of Inequality”, *Journal of Economic Theory*, vol. 2, no. 3 (1970): 244–63; Anthony B. Atkinson, *The Economics of Inequality* (London: Oxford University Press, 1975); y Amartya Sen, “Poverty, Inequality and Unemployment: Some Conceptual Issues in Measurement”, *Economic and Political Weekly*, vol. 8, nos. 31/33 (1973): 1457–64.

11. De esta forma, las funciones de densidad y distribución de ingreso se extrapolan a la edad en la muerte en términos de funciones de tabla de vida. Vladimir M. Shkolnikov, Evgeny E. Andreev y Alexander Begun, “Gini Coefficient as a Life Table Function Computation from Discrete Data, Decomposition of Differences and Empirical Examples”, *Demographic Research*, vol. 8 (2003): 305–58.

12. John C. Caldwell, “The Globalization of Fertility Behavior”, en John C. Caldwell, *Demographic Transition Theory* (Dordrecht: Springer Netherlands, 2006), 249–71.

13. Wanda Cabella y Ignacio Pardo, *Hacia un régimen de baja fecundidad en América Latina y el Caribe, 1990–2015* (Río de Janeiro: ALAP, 2014); y Fátima Juárez, Julieta Quilodrán y María Eugenia Zavala de Cosío, “De una fecundidad natural a una controlada: México 1950–1980”, *Estudios demográficos y urbanos* 4, no. 1 (1989): 5–51.

14. Martin Dribe, J. David Hacker y Francesco Scalone, “The Impact of Socio-economic Status on Net Fertility during the Historical Fertility Decline: A Comparative Analysis of Canada, Iceland, Sweden, Norway, and the USA”, *Population Studies*, vol. 68, no. 2 (2014): 135–49; Frances Goldscheider, Eva Bernhardt y Trude Lappegård, “The Gender Revolution: A Framework for Understanding Changing Family and Demographic Behavior”, *Population and Development Review*, vol. 41, no. 2 (2015): 207–39; Catherine Hakim, “A New Approach to Explaining Fertility Patterns: Preference Theory”, *Population and Development Review*, vol. 29, no. 3 (2003): 349–74; Ron Lesthaeghe y Johan Surkyn, “Cultural Dynamics and Economic Theories of Fertility Change”, *Population and Development Review*, vol. 14, no. 1 (1988): 1–45.

15. Andrew Cherlin, Erin Cumberworth, S. Phillip Morgan, et al., “The Effects of the Great Recession on Family Structure and Fertility”, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 650, no. 1 (2013): 214–31; and Tomáš Sobotka, Vegard Skirbekk y Dimiter Philipov, “Economic Recession and Fertility in the Developed World”, *Population and Development Review*, vol. 37, no. 2 (2011): 267–306.

16. Francisco Alba y Joseph E. Potter, “Población y desarrollo en México. Una síntesis de la experiencia reciente”, *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 1, no. 1 (1986): 7–37; y María Eugenia Zavala de Cosío, *Cambios de fecundidad en México y políticas de población* (México: El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 1992).

17. Francis G. Castles, “The World Turned Upside Down: Below Replacement Fertility, Changing Preferences and Family-Friendly Public Policy in 21 OECD

Countries”, *Journal of European Social Policy*, vol. 13, no. 3 (2003): 209–27; y David Coleman, “Immigration and Ethnic Change in Low-Fertility Countries: A Third Demographic Transition”, *Population and Development Review*, vol. 32, no. 3 (2006): 401–46.

18. Roderic Beaujot, Ching Jiangqin Du y Zenaida Ravanera, “Family Policies in Quebec and the Rest of Canada: Implications for Fertility, Child-care, Women’s Paid Work, and Child Development Indicators”, *Canadian Public Policy*, vol. 39, no. 2 (2013): 221–40; Danielle Gauvreau and Benoit Laplante, “Fertility in Canada during the Baby Boom. The Divergence and Convergence of Behaviors” [La fécondité au Canada durant le baby-boom. Divergence et convergence des comportements], *Annales de démographie historique*, vol. 132, no. 2 (2016): 65–110; y Benoit Laplante y Ana Laura Fostik, “Disentangling the Quebec Fertility Paradox: The Recent Evolution of Fertility within Marriage and Consensual Union in Quebec and Ontario”, *Canadian Studies in Population*, vol. 42, nos. 1–2 (2015): 81–101.

19. Stefan. H. Jonsson y Michael. S. Rendall, “The Fertility Contribution of Mexican Immigration to the United States”, *Demography*, vol. 41, no. 1 (2004): 129–50.

20. Gordon H. Hanson y Craig McIntosh, “The Great Mexican Emigration”, *The Review of Economics and Statistics*, vol. 92, no. 4 (2010): 798–810.

21. Claudia. Masferrer, Silvia Elena. Giorguli-Saucedo y Victor Manuel García-Guerrero, “Contemporary Migration Patterns in North and Central America”, en Christine Inglis, Wei Li, and Binod Khadria, eds., *The SAGE Handbook of International Migration*, 342–57, SAGE Publications, 2019.

22. L. A. Gavrilov y P. Heuveline, “Aging of Population”, en Paul Demeny y Geoffrey McNicoll, eds., *The Encyclopedia of Population*, 32–37, Macmillan Reference, 2003.

23. Juha. M. Alho, “Migration, Fertility, and Aging in Stable Populations”, *Demography*, vol. 45, no. 3 (2008): 641–50.

24. Para Estados Unidos, véase Alejandro I. Canales, “Inmigración y envejecimiento en Estados Unidos. Una relación por descubrir”, *Estudios demográficos y urbanos* vol. 30, no. 3 (2015): 527–66; y Jeffery S. Passel and D’Vera Cohn, *Immigration Projected to Drive Growth in U.S. Working-Age Population Through at Least 2035* (Washington, DC: Pew Research Center, 2017). Para Canadá, véase Roderic Beaujot, “Effect of Immigration on Demographic Structure”, PSC Discussion Papers Series, vol. 16, no. 9 (2002): 1; y Roderic Beaujot, “Effect of Immigration on the Canadian population: Replacement Migration?”, PSC Discussion Papers Series, vol. 17, no. 3 (2003): 1. Para Europa, véase David Coleman, “The Demographic Effects of International Migration in Europe”, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 24, no. 3 (2008): 452–76; Wolfgang Lutz y Alain Bélanger, “Demographic Change and the Drivers of Future Migration into Europe”, Approach, methodology and work plan of the JRC/IIASA Centre of Expertise on Population and Migration (Laxenburg, Austria: International Institute for Applied Systems Analysis, 2017); Wolfgang y Sergei Scherbov, Can Immigration Compensate for Europe’s Low Fertility? IIASA Interim Report (Laxenburg, Austria: International Institute for Applied Systems Analysis, 2002); y Dimiter Philipov and Julia Schuster, “Effect of Migration on Population Size and Age Composition in Europe”, *European Demographic Research Papers*, Vienna Institute of Demography, 2010.

25. Ninette Kelley y Michael J. Trebilcock, *The Making of the Mosaic: A History of Canadian Immigration Policy*, University of Toronto Press, 2010.

26. N. Renuga Nagarajan, Aurora. A. C. Teixeira, y Sandra. T. Silva, “An Empirical Analysis of the Demographic Trends in Least Developed Countries”, *Ageing International*, vol. 42, no. 3, (2017): 251–73.

27. Victor Manuel García-Guerrero, Claudia Masferrer y Silvia E. Giorguli-

Saucedo, “Future Changes in Age Structure and Different Migration Scenarios”, *Revista Latinoamericana de Población*, vol. 13, no. 25 (2019): 36–53.

28. J. Edward Taylor, Diana Charlton y Antonio Yúnez-Naude, “The End of Farm Labor Abundance”, *Applied Economic Perspectives and Policy* 34, no. 4 (2012): 587–98.

29. Agustín Escobar Latapí, “Jornaleros en México” (ensayo presentado en el Seminario sobre jornaleros, Wilson Center, Washington, DC, julio 18, 2018).

30. México tiene un tratado de migración temporal desde hace mucho con Guatemala, en el que los trabajadores agrícolas de Guatemala trabajan en plantaciones mexicanas, sobre todo en el estado de Chiapas. Este tratado se ha expandido a otros estados y sectores.

31. Taylor, Charlton y Yúnez-Naude, “The End of Farm Labor Abundance”.

32. Abdel R. Omran, “The Epidemiologic Transition: A Theory of the Epidemiology of Population Change. 1971”, *The Milbank Quarterly*, vol. 83, no. 4 (2005): 731–57.

33. John A. Turner, “Population Age Structure and the Size of Social Security”, *Southern Economic Journal*, vol. 50, no. 4 (1984): 1131–46.

34. Claudia Masferrer y Bryan R. Roberts, “Going Back Home? Changing Demography and Geography of Mexican Return Migration”, *Population Research and Policy Review*, vol. 31, no. 4 (2012): 465–96; y Jeffrey S. Passel, D’Vera Cohn, y Ana Gonzalez-Barrera, *Net Migration from Mexico Falls to Zero—and Perhaps Less* Pew Hispanic Center, 2012.

35. Claudia Masferrer, Erin R. Hamilton y Nicole Denier, “Immigrants in Their Parental Homeland: Half a Million U.S.-born Minors Settle Throughout Mexico”, *Demography*, vol. 56, no. 4 (2019): 1453–61.

36. Agustín Escobar Latapí y Claudia Masferrer, eds., *La década en la que cambió la migración. Enfoque binacional del bienestar de los migrantes mexicanos en Estados Unidos y México*, *El Colegio de México*, próximo a publicarse.

37. M. Jacobo Suárez, “De ida y de vuelta: el impacto de la política migratoria estadounidense en México y su población retornada”, *Carta Económica Regional* 114 (2016): 66-91; Dulce Medina y Cecilia Menjívar, “The Context of Return Migration: Challenges of Mixed-Status Families in Mexico’s Schools”, *Ethnic and Racial Studies*, vol. 38, no. 12 (2015): 2123–39; Victor Zúñiga y Edmund T. Hamann, “Going to a Home You Have Never Been To: The Return Migration of Mexican and American-Mexican Children”, *Children’s Geographies*, vol. 13, no. 6 (2014): 643–55; Nicole Denier and Claudia Masferrer, “The Payoff to Mexican Return Migration Before and After the Recession” (ensayo presentado en la reunión anual de la Population Association of America, Chicago, 2017); Edith Y. Gutiérrez Vázquez, “The 2000–2010 Changes in Labor Market Incorporation of Return Mexican Migrants”, *Revista Latinoamericana de Población*, vol. 13, no. 24 (2019): 135–62; Jacqueline Hagan, Rubén Hernández-León y Jean-Luc Demonsant, *Skills of the Unskilled: Work and Mobility among Mexican Migrants*, University of California Press, 2015; Mirian Solís Lizama, “Labor Reintegration of Return Migrants in Two Rural Communities of Yucatán, Mexico”, *Migraciones internacionales*, vol. 9, no. 35 (2018):185–212; Liliana Rivera Sánchez, “Reinserción social y laboral de inmigrantes retornados de Estados Unidos en un contexto urbano”, *Iztapalapa: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, vol. 34, no. 75 (2013): 29–56; y Betsabé Román González, Eduardo Carrillo Cantú, and Rubén Hernández-León, “Moving to the ‘Homeland’: Children’s Narratives of Migration from the United States to Mexico”, *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, vol. 32, no. 2 (2016): 252–75.

38. Escobar Latapí, “Jornaleros en México”.

39. Las pensiones no contributivas en México aumentaron de un promedio de 500 pesos (US\$27) en 2018 a 1,250 pesos (US\$67) por mes en 2019. Tienen la finalidad

de ser universales para todos los que carezcan de seguridad social. Esta cantidad está justo por debajo del promedio aritmético del costo urbano y rural de la canasta básica alimenticia. Se las han prometido a todos los que tengan 68 años y más y a indígenas mexicanos de 65 años y más.

40. Secretaría de Bienestar, *Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores* (México: Secretaría de Bienestar, febrero 11, 2019), <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-para-el-bienestar-de-las-personas-adultas-mayores>.

41. B. Ramírez, *El sistema de pensiones en México, sus desafíos y opciones de reforma* (México: Organización Internacional del Trabajo, 2018).

42. Comisión de Bolsa y Valores, *Perspectives on Retirement Readiness in the United States: A White Paper* (Washington, DC: Office of the Investor Advocate, Securities and Exchange Commission, 2016), <https://www.sec.gov/advocate/staff-papers/white-papers/retirement-readiness-white-paper.pdf>. Como se hace notar en el ensayo, el Bipartisan Policy Center's Commission on Retirement Security and Personal Savings de los Estados Unidos opina que muchos estadounidenses carecen de acceso a planes de retiro en su lugar de trabajo, y aun aquellos que tienen planes de retiro pueden no ser capaces de administrar esos fondos adecuadamente para asegurar un ingreso continuo en el retiro, y pueden no tener valor líquido de la vivienda como respaldo a los ahorros para el retiro, o pueden necesitar hacer retiros de sus cuentas de jubilación para cubrir necesidades a corto plazo. Además, las expectativas de vida más duraderas han llevado al riesgo de vivir más tiempo que el contemplado en los fondos de retiro, y problemas con el aparato de seguridad social han reducido su capacidad para apoyar una porción aceptada de ingresos de retirados. El Center for Retirement Research de la Universidad de Boston indica que más o menos la mitad de los hogares en edad de trabajar están en riesgo de ser incapaces de mantener su nivel de vida pre-retiro, debido a una menor expectativa de vida, una disminución en tasas de remplazo de ingresos por parte de la seguridad social, el alejamiento de planes de retiro con beneficios y contribuciones definidas, el aumento en los gastos corrientes en el costo de salud para retirados, y la disminución sustancial en tasas de interés reales desde 1983.

43. Comisión de Bolsa y Valores, *Perspectives on Retirement Readiness in the United States*.

44. Denis Latulippe y John A. Turner, "Social Security Retirement Policy in Canada and the United States: Different Reforms, Different Outcomes", *Canadian Public Policy*, vol. 45, no. 4 (2019): 393–402. Las políticas en Quebec difieren de las del resto de Canadá; véase Daniel Béland y R. Kent Weaver, "Federalism and the Politics of the Canada and Quebec Pension Plans", *Journal of International and Comparative Social Policy*, vol. 35, no. 1 (2019): 25–40.

45. Latulippe y Turner, "Social Security Retirement Policy in Canada and the United States".

46. Yves Carrière y Diane Galarneau, *Delayed Retirement: A New Trend* (Ottawa: Statistics Canada, 2011).

47. Pierre Lefebvre, Philip. Merrigan y Pierre-Carl Michaud, *The Recent Evolution of Retirement Patterns in Canada*, Netspar Discussion Papers DP 09/2011-125 (Tilburg, Netherlands: Network for Studies on Pensions, Aging and Retirement, 2011), https://www.netspar.nl/assets/uploads/125_Michaud.pdf.

48. Los sistemas educativos de los EE. UU. y Canadá no son comparables a nivel postsecundario (después de noveno grado). Los Estados Unidos tienen una mayor proporción de su población con educación universitaria y de posgrado. Sin embargo, Canadá, tiene sistemas de educación postsecundaria significativamente diversos.

49. Wittgenstein Centre for Demography and Global Human Capital, "Wittgenstein

Centre Human Capital Data Explorer”, 2019, <http://dataexplorer.wittgensteincentre.org/wcde-v2/>.

50. Jere R. Behrman, Piyali Sengupta y Petra Todd, “Progressing through PROGRESA: An Impact Assessment of a School Subsidy Experiment in Rural Mexico”, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 54, no. 1 (2005): 237–75; Mercedes González de la Rocha, “La vida después de Oportunidades. Impacto del programa a diez años de su creación”, en *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997 – 2007)*.

Tomo I, *Efectos de Oportunidades en áreas rurales a diez años de intervención* (Ciudad de México: Secretaría de Desarrollo Social, 2008); y Zoua M. Vang, Jennifer Sigouin, Astrid Flenon, et al., “Are Immigrants Healthier Than Native-Born Canadians? A Systematic Review of the Healthy Immigrant Effect in Canada”, *Ethnicity & Health*, vol. 22, no. 3 (2017): 209–41.

51. Ángeles Valle Flores, “La dinámica de la educación superior universitaria en cifras: La matrícula y el egreso de 1970 a 2005”, in *X Congreso Nacional de Investigación Educativa*, 2009, https://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v10/pdf/area_tematica_16/ponencias/0539-F.pdf.

52. OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico), “Population with Tertiary Education (Indicator)”, 2020, <https://data.oecd.org/eduatt/population-with-tertiary-education.htm>.

10

Hacia un régimen anticorrupción en América del Norte

Eric Miller y Alfonso López de la Osa Escribano

Corruptio optimi pessima (La corrupción de lo mejor es lo peor)

Proverbio tradicional latino

Si tienes un jardín y quieres ver que las cosas florezcan, debes atenderlo

George Shultz,
EE. UU. secretario de Estado (1982–1989)

La pregunta clave que hacen los que estudian el desarrollo económico y político de las naciones es por qué algunos países prosperan y otros tienen problemas. En los últimos veinte años, una de las respuestas clave enfatiza la calidad de gobernanza e instituciones. Daron Acemoglu y James Robinson sostienen, célebremente, que los países tienen instituciones políticas “extractivas” o “inclusivas”.¹ De manera más coloquial, podemos señalar la corrupción como el sello distintivo de las instituciones extractivas, que tienden a socavar el crecimiento y debilitar la confianza pública. La corrupción puede tomar instituciones que parecen inclusivas y volverlas extractivas en la práctica, sobre todo cuando la gobernanza no está afianzada por una amplia transparencia y responsabilidad. Las instituciones inclusivas y la buena gobernanza, por contraste, dan prioridad al interés público y al bien común; operan bajo principios de efectividad y eficacia. En democracias efectivas, las instituciones deben estar al servicio de los ciudadanos, hacer responsables a las figuras públicas y brindar un estado de derecho efectivo.

¿Cómo se relaciona esto con América del Norte? Tradicionalmente, los problemas de corrupción y gobernanza recibían poca atención en los tratados internacionales. Muchos estados siguen invocando la soberanía contra el escrutinio externo de prácticas de gobernanza. Sin embargo, debido a los

efectos en inversión y crecimiento, combatir la corrupción es un asunto inherente de las economías regionales. Como resultado de esto, el lugar de la corrupción en la agenda económica global ha aumentado poco a poco desde que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entró en vigor en 1994. En las negociaciones que condujeron al subsiguiente Tratado entre Estados Unidos-México-Canadá (T-MEC), la anticorrupción no solo estuvo en la agenda compartida de la región, sino que se volvió una parte integral del tratado en el Capítulo 27. Ahí, Canadá, México y los Estados Unidos reafirmaron su apoyo a varios tratados anticorrupción internacionales y expresaron su determinación compartida “para prevenir y combatir los sobornos y la corrupción en el comercio e inversión internacionales”, al tiempo que les dejaban las decisiones de investigación y aplicación de ley a autoridades nacionales y subnacionales.²

La inclusión en el T-MEC no debe terminar la conversación sobre anticorrupción en América del Norte, debe moverla a otro nivel. Los líderes de América del Norte a menudo hacen hincapié en los valores democráticos compartidos como piedra angular de la cooperación regional. La democracia implica una mayor participación en el proceso político y, por consiguiente, debe incluir el desarrollo de instituciones más incluyentes. Desafortunadamente, recaídas recientes en la corrupción en algunas partes de América del Norte demuestran que las democracias no están exentas de tales problemas de gobernanza. Estos acontecimientos también destacan que ni la democracia ni la buena gobernanza se pueden dar por sentadas. Ahora que los líderes de la región se reúnen para la Cumbre de Líderes de América del Norte, los planteamientos regionales para mejorar la anticorrupción y la buena gobernanza ameritan su atención.

Enfoques claramente regionales tendrán sus límites y deben ser complementarios: los esfuerzos significativos de política nacional deben estar en el centro de cualquier iniciativa efectiva anticorrupción. Ese estado de derecho debe respetarse y aplicarse a nivel nacional. Aun así, sostenemos que hay un papel de medidas regionales de apoyo, como lo sugiere el Capítulo 27 del T-MEC. Ese Capítulo se basa en una tendencia clave: durante la última década ha habido una creciente internacionalización de iniciativas anticorrupción. Los países están compartiendo información de casos y hallazgos en un mayor grado que en el pasado. Aun así, hay espacio para ir más lejos. Los países, y las regiones, deben estar atentos en trabajar para asegurar que la corrupción no socave la credibilidad y funcionalidad de sus instituciones. Incluso las instituciones aparentemente inclusivas pueden tener consecuencias perniciosas y extractivas cuando la corrupción se esparce.

Combatir la corrupción es un asunto duro y sin fin. Este capítulo explora la compleja vinculación entre procesos nacionales e internacionales en el espacio de la anticorrupción. Primero resume los orígenes y evolución del actual enfoque en anticorrupción en cada país de América del Norte,

incluyendo esfuerzos a nivel internacional, de manera más notable, la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero de los EE. UU. El régimen anticorrupción de México sigue siendo, en muchas formas, un trabajo en obra. Canadá ha hecho cambios significativos a su régimen anticorrupción en la última década. Después, el capítulo se fija en cómo una cooperación aumentada ha emergido internacionalmente, sobre todo a través del OECD, y de América del Norte. Finalmente, las conclusiones ofrecen sugerencias concretas de cómo la cooperación en América del Norte podría ayudar a combatir la corrupción en todo el continente.

Regímenes anticorrupción nacionales en América del Norte

La corrupción ha existido desde que ha habido instituciones públicas, y las medidas para combatirla aparecen en el código de Hammurabi (1754 a. C.). La corrupción puede tomar muchas formas, del soborno y el nepotismo, al fraude electoral o robo de recursos públicos. Una definición común de la corrupción es la de Transparency International: el abuso del poder encomendado para ganancia privada. Restringir ese abuso es central para brindar un estado de derecho fuerte que asegure que las leyes se aplicarán y ejercerán legítimamente. Como tal, el estado de derecho proporciona certidumbre y estabilidad en las relaciones privadas que los ciudadanos tienen con la autoridad pública.

Aunque Canadá, México y los Estados Unidos tienen cada uno leyes nacionales anticorrupción, desarrolladas en un contexto democrático, han batallado con sus propios retos de corrupción. Cada país ha visto disminuir sus puntajes en el índice de percepciones de corrupción (CPI) de Transparency International, el cual mide la corrupción basándose en sobornos pagados, durante el periodo 2015 a 2021. Aunque el índice no es perfecto, pues medir la corrupción es notoriamente difícil, Canadá ahora está empatada en el lugar 13 del país “más limpio” del mundo, Estados Unidos es 27.º y México 124.º.³ En medio de estas tendencias desfavorables, una pregunta clave para legisladores regionales es, ¿podría una mayor cooperación entre los países de América del Norte hacer una diferencia positiva? La pregunta es especialmente pertinente en México, que ha batallado en este frente y donde la corrupción es un gran problema electoral. Ahora veamos estos regímenes nacionales y sus dimensiones internacionales.

El régimen anticorrupción de Estados Unidos

En los Estados Unidos, darse cuenta de los peligros de la corrupción data de la fundación del país. En un sentido, las medidas anticorrupción fundacionales

están presentes en el Artículo 1, Sección 9 de la Constitución, comúnmente conocida como la cláusula de Emolumentos, y el Artículo 2, Sección 4, que declara que “el soborno” es un delito procesable. En el Federalist Paper #22, Alexander Hamilton es muy visionario sobre el reto. Declaró que

uno de los lados débiles de las repúblicas, entre sus numerosas ventajas, es que, pueden permitir muy fácilmente la entrada de corrupción extranjera...las personas elevadas de la masa de la comunidad, por los sufragios de sus conciudadanos, a estaciones de gran preeminencia y poder, pueden hallar compensaciones para traicionar su confianza.⁴

Los Estados Unidos aprobaron su primera medida formal anticorrupción en 1789, la cual requiere la remoción de funcionarios de aduana “sobornados” de sus puestos y hacer que los que los pagan sean responsables. El posterior estatuto “fraude postal” de 1872 y su extensión en 1952 para cubrir el “fraude electrónico” han sido herramientas esenciales en muchos casos criminales y de corrupción. Los estatutos concebidos como herramientas para combatir el crimen organizado, definidos ampliamente, también han demostrado ser útiles para procesar a funcionarios públicos acusados de corrupción.⁵ Combatir la corrupción a menudo ha sido un derivado de la legislación anticrimen en lugar de un fin explícito en sí mismo. Una excepción clave a esa tendencia es la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero de 1977, que se trata con más detalle a continuación.

Los Estados Unidos comenzaron a construir infraestructura operacional para perseguir la corrupción pública en la década de 1970. A partir de su creación en 1976, la Sección de Integridad Pública (PIN por sus siglas en inglés) del Departamento de Justicia se ha respetado y ha sido efectiva, llevando a cabo miles de enjuiciamientos de funcionarios federales, estatales y locales. Al tratar la corrupción, los fiscales estadounidenses tienen un poder considerable. Sin embargo, el poder sin control de los fiscales, así como el poder sin control de los políticos, frecuentemente produce malos resultados. En ocasiones, fiscales ambiciosos han seguido casos de alto perfil con el objetivo de impulsar su propia carrera. Una historia aleccionadora es el caso del ex senador de Alaska, Ted Stevens. Stevens era uno de los senadores estadounidenses con mayor antigüedad cuando lo condenaron inicialmente por violar leyes de ética en 2008. Esa condena vino solo ocho días antes de que estuviera sujeto a reelección, una votación que perdió. Pero en abril de 2009, la condena prácticamente se revocó, con el juez Emmet Sullivan asestando una reprimenda punzante a los fiscales del Departamento de Justicia y acusándolos de no entregar evidencia exculpatoria clave y de conscientemente presentar evidencia falsa al jurado.⁶ Desde entonces, la PIN ha sido mucho más cuidadosa.

Una innovación clave en el sistema anticorrupción estadounidense, y que ha alentado a otros países a adoptarlo también, ha sido el uso de

“acuerdos de enjuiciamiento diferido” (DPA por sus siglas en inglés). En la década de 1990, los fiscales estadounidenses comenzaron a usar DPA en casos de crimen corporativo y delitos de cuello blanco. La propuesta es que las empresas que participaron en corrupción y actividades ilícitas deben reestructurarse y monitorearse en lugar de condenarse y quizá destruirse. Esto evita perjudicar a empleados que, según el razonamiento, no tienen culpa alguna por las malas prácticas y no deberían sufrir por la corrupción de unos cuantos. El uso de los DPA obtuvo apoyo después del colapso de la empresa contable Arthur Anderson y el escándalo de Enron a principio de los 2000. Entre 2015 y 2017, se informa que los fiscales estadounidenses han llegado a más de 150 DPA con acusados corporativos a nivel global, incluyendo a muchos acusados bajo la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero. Si bien algunos críticos ven los DPA como defensores de la idea de “demasiado grande para la cárcel”, el Departamento de Justicia sostiene que representa un punto medio importante entre condenar y rehusarse a enjuiciar.⁷ A su vez, los DPA han ganado un papel en las herramientas internacionales anticorrupción, incluido el Reino Unido y Canadá.

Sin embargo, quizá la herramienta más importante en el kit anticorrupción internacional de los Estados Unidos es la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero (FCPA, por sus siglas en inglés), que ahora examinaremos a mayor detalle. La FCPA surgió en el periodo reformista de la década de 1970, y se convirtió en ley en 1977. La ley hizo que sobornar a un funcionario público extranjero como modo de “acelerar las cosas” fuera un delito. En específico, la FCPA volvió:

ilegal dar, prometer, ofrecer o autorizar el pago de cualquier cosa de valor, ya sea directa o indirectamente por medio de un tercero, a un funcionario gubernamental o su representante para obtener o retener un negocio o asegurar una ventaja desleal.⁸

La ley considera una amplia gama de beneficios como sobornos: cubrir viajes y hospedaje no relacionados a los negocios; contratar a un familiar en el gobierno (equivalente al nepotismo en el sector público); regalos extravagantes; hacer un aporte caritativo como un *quid pro quo*, beneficiar a un funcionario extranjero; una recomendación de un funcionario gubernamental por parte de un tercero, y cuando un tercero no tiene experiencia en el campo, se involucra en actividades sospechosas o recibe pagos de comisiones inusualmente elevadas, entre otros.

La comisión de Bolsa y Valores (SEC por sus siglas en inglés) está a cargo de promover acciones de ley civil, y el Departamento de Justicia (DOJ por sus siglas en inglés) está a cargo de los enjuiciamientos criminales. Como resultado de esto, la FCPA ha tomado forma por las perspectivas del DOJ y la SEC, en vez de por medio de decisiones o interpretaciones legales.⁹ El DOJ y la SEC emiten conjuntamente guías relacionadas con, entre otras cosas,

la cooperación y la revelación voluntaria de prácticas corruptas.¹⁰ La FCPA está diseñada para atender las demandas en el extranjero, y las autoridades estadounidenses han tomado una visión amplia de su aplicación extraterritorial: aun si los fondos pasan por una cuenta en los Estados Unidos o se envían correos electrónicos a través de servidores estadounidenses, la conexión se considera suficiente para llevar a individuos a la jurisdicción del tribunal estadounidense bajo la FCPA. En muchos casos antisoborno, otros países han cooperado con los EE. UU.¹¹ Además, la FCPA abarca a ciudadanos estadounidenses en el país o en el extranjero, subsidiarias extranjeras de entidades estadounidenses, sociedades controlantes estadounidenses y entidades extranjeras que cotizan en la bolsa de valores de EE. UU. Además de las disposiciones antisoborno, los requerimientos específicos de la FCPA que tienen que ver con la contabilidad y los controles internos, obligan a presentar informes a la Comisión de Bolsa y Valores de todas las empresas que tienen una entidad de negocios organizada en los Estados Unidos, así como de ciudadanos estadounidenses y residentes permanentes.

La idea de que las conductas corruptas en el extranjero puedan sancionarse en casa fue innovadora. Desde la primera condena, en 1978, la FCPA cambió sustancialmente la forma en que las empresas estadounidenses hacían negocios en el extranjero. El nivel de sobornos que emana de las empresas estadounidenses decayó significativamente. Muchos respondían a peticiones de “pagos de facilitación” citando a la FCPA. Pero en otras formas, expandir la campaña contra la corrupción fue un proceso más lento. Los EE. UU. presionaron con éxito para incluir el soborno en los lineamientos de 1976 de la OCDE sobre empresas multinacionales,¹² pero se necesitarían otros quince años para iniciar una conversación internacional seria sobre prohibir los sobornos a funcionarios públicos extranjeros. Muchos veían el soborno como un costo normal de hacer negocios internacionales. De hecho, en países como Alemania, los sobornos eran deducibles de impuestos hasta la segunda mitad de la década de 1990.¹³

Sin embargo, hoy la cooperación de aplicación de ley internacional es común. Señales de lo que vendría comenzaron en 1989. La OCDE inició una revisión comparativa de la legislación nacional de países miembros sobre soborno a funcionarios públicos extranjeros. El G7 también creó la Fuerza Especial de Acción Financiera, que con el tiempo sirvió como instrumento operativo para perseguir casos de corrupción. En 1993, Transparency International se fundó y rápidamente se convirtió en una fuerza influyente en la lucha contra la corrupción.¹⁴ Bajo presión de la FCPA, la comunidad de negocios de EE. UU. comenzó a exigir un régimen internacional que prohibiría el pago de sobornos a finales de la década de 1980 y principios de la de 1990. Al estar restringidas para pagar sobornos, las empresas estadounidenses se vieron “fuera de la jugada” en muchos contratos internacionales de adquisición. En lugar de presionar para echar atrás a la

FCPA, las empresas estadounidenses exigieron disciplinas para todos los demás. El gobierno de Clinton hizo caso a sus llamados y comenzó una presión congruente de una convención internacional a través de la OCDE. Estos esfuerzos darían fruto.

Régimen anticorrupción de México

Las sociedades y hábitos de gobernanza tienden a cambiar con relativa lentitud, pero sin duda pueden cambiar. El sistema formal anticorrupción de México apenas tiene cinco años. Aun así, considerando dónde se encontraba el país en temas de corrupción al momento de firmar el TLCAN, su misma existencia es una señal de progreso tangible. Ciertamente, se han adoptado reformas recientes en México relacionadas con la anticorrupción; combatir la corrupción se ha vuelto un asunto electoral clave, que se refleja en la resonancia de promesas políticas de Andrés Manuel López Obrador.

Los sistemas de corrupción tienen raíces largas. De 1929 a 2000, México fue un estado de un solo partido. El reinante Partido Revolucionario Institucional (PRI) permeó profundamente en las organizaciones sociales, económicas y laborales en todo el país. El viejo PRI permaneció en el poder principalmente por medio del clientelismo, que incluía el cobro y distribución de “rentas” a lo largo de todo el sistema. Este era un ejemplo clásico del modelo institucional “extractivo” de Acemoglu y Robinson. Durante el *boom* del petróleo a mediados de la década de 1970, la escala total de la corrupción se expandió. Conforme las riquezas petroleras y los préstamos respaldados por petróleo fluían a través de la infraestructura gubernamental administrada por el PRI, las expectativas de los ciudadanos sobre lo que su gobierno cumpliría cambiaron radicalmente. El presidente José López Portillo (1976–1982) aseveraba que una tarea clave del gobierno mexicano era “administrar la abundancia”. Cuando los precios del petróleo cayeron y la economía se colapsó en 1982, el viejo modelo estadista se desacreditó por completo. Así comenzó el largo progreso de terminar con el control estatal sobre la economía y la sociedad y una modernización gradual del marco institucional de México. La frustración con la corrupción era una queja frecuente. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que entró en vigor en 1994, fue un acelerador importante para la modernización del sistema económico y político. En 2000, Vicente Fox del Partido Acción Nacional (PAN) fue electo presidente, poniendo fin al reinado del viejo PRI.

El TLCAN impuso muchas disciplinas que cambiaron los procesos de negocios y gobernanza en México. Por ejemplo, impuso estándares y reglas para cómo la administración de aduanas funcionaría. Especificó cómo se trataría la propiedad intelectual. También incluyó un régimen de solución de

controversias inversionista-estado al que las empresas extranjeras podrían acudir en caso de que sintieran que se les trataba injustamente. Además de esto, había una presión creciente de los nuevos inversionistas extranjeros para mantener la corrupción dentro de sus límites. La era post-2000 en México trajo consigo un nuevo escrutinio de una sociedad civil activa, incluyendo que la que la corrupción se restringiera. No obstante, los viejos procesos y formas de hacer las cosas son duros de matar. También surgieron nuevos retos en la primera década del nuevo milenio, sobre todo respecto a los alarmantes incrementos en la violencia asociada a la guerra contra las drogas. El dinero de las drogas y la violencia le han agregado desafíos graves a la lucha contra la corrupción en México.

Aun así, con el público que se frustraba cada vez más con la inseguridad y la corrupción, el gobierno de Enrique Peña Nieto, el primer presidente del PRI elegido en la era democrática, impulsó un paquete de reformas anticorrupción. Poco tiempo después de asumir el mandato en diciembre de 2012, Peña Nieto comenzó a ampliar su “Pacto por México”, que incluía la creación de un “Sistema Nacional Anticorrupción” (SNA).¹⁵ Después de arduas negociaciones, un importante compromiso de la sociedad civil, cambios a catorce artículos constitucionales y cinco leyes generales, y la redacción de dos nuevas leyes, el SNA fue aprobado en 2015.¹⁶ En 2016, las reglas de transparencia del SNA se modificaron y se redactaron las regulaciones propicias. El sistema entró en vigor en todo México en julio de 2017.¹⁷ Como escribió Viridiana Ríos: “Nadie duda que el (SNA) aprobado es una institución mucho más sólida para identificar, enjuiciar y sancionar los actos de corrupción que cualquiera otra que haya tenido el país antes”.¹⁸

En la legislación del SNA, la asamblea legislativa mexicana definió legalmente la corrupción. Los delitos graves incluían cualquier tipo de soborno, malversación, uso indebido de la información, colusión, abuso de autoridad oficial, influencia indebida y ocultamiento de conflictos de interés. Las faltas administrativas no graves incluyen que los funcionarios públicos no cumplan con ciertas responsabilidades (es decir, cooperar con procedimientos judiciales y administrativos, reportar malas conductas, etc.). Las empresas pueden considerarse responsables (como delitos privados) por las acciones de personas que actúen en su nombre o sean sus representantes legales cuando estas personas estén implicadas en delitos graves o sus acciones busquen obtener beneficios indebidos para la empresa. Los delitos administrativos graves que las personas privadas pueden cometer incluyen el soborno, la participación ilegal en procedimientos administrativos, uso indebido de relaciones y poder, mal uso de la información, uso indebido de los recursos públicos y reclutamiento doloso de exagentes públicos.

La nueva legislación busca sancionar empresas, personas y funcionarios públicos que participen en actos de corrupción. Estas multas pueden ser de

hasta US\$6,220,000. Como Luis Alberto de la Peña y Fernando Villaseñor declaran,¹⁹ las empresas pueden mitigar las sanciones y multas si colocan una “política de integridad”, por la que los procedimientos para prevenir y reportar actos de corrupción. Tales políticas pueden reducir la responsabilidad de las empresas si la autoridad determina que se toman medidas adecuadas para combatir la corrupción y asegurar el cumplimiento. Las distintas sanciones pueden dirigirse a individuos o a empresas. Las multas para las empresas pueden ser de hasta dos veces la cantidad obtenida como beneficio, con un rango de aproximadamente US\$4,100 a US\$6,220,000 para beneficios tangibles. Las sanciones asociadas pueden ser la incapacidad de participar en cualquier licitación o adquisición, arrendamientos, servicios o proyectos públicos de 3 meses hasta 10 años; suspensión de actividades de 3 meses hasta 3 años; declaración legal de la disolución de la empresa, y compensación al gobierno por los daños causados. Las sanciones para personas pueden ser de hasta dos veces la cantidad obtenida como beneficio; además de las multas, pueden incluir la pérdida de elegibilidad para participar en licitaciones o adquisiciones públicas. Sin embargo, las sanciones se pueden reducir entre 50% y 70% para gente que le informe a la autoridad sobre la conducta ilegal antes de que la autoridad notifique a la persona sobre una demanda contra ella. El estatuto de limitación para delitos administrativos graves es de siete años a partir de la fecha de la acción u omisión ocurrida, o que la mala conducta cesó de ocurrir.

El SNA también es responsable de manera general de diseñar e implementar políticas para combatir la corrupción. Tiene mecanismos que se enfocan en asegurar la transparencia, llevar a cabo la supervisión (incluidas las investigaciones), y el enjuiciamiento de infractores. A nivel operativo, el SNA hace tres cosas:

1. Establece un sistema de revisiones y balances a lo largo del gobierno. En otras palabras, los alegatos de corrupción en una rama se pueden atender por parte de otras ramas del gobierno.

2. Establece un comité de coordinación de entidades claves involucradas en la lucha contra la corrupción. De manera crucial, incluye un representante del Comité de Participación Ciudadana, una organización clave de la sociedad civil, como presidente. El resto de los miembros incluyen a: el presidente de la Secretaría de la Función Pública (SFP); el presidente de la Auditoría Superior de la Federación (ASF); el presidente de la Fiscalía Especial para Combatir la Corrupción; un representante del consejo judicial federal; el presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI); y el presidente de la Corte Federal de Justicia Administrativa.

3. Crea una red de inteligencia institucional integral sobre corrupción.²⁰

Desde que se volvió operativo, el sistema se ha vuelto más fuerte, aun cuando líderes mexicanos, incluido el propio Peña Nieto, se vieron marcados por alegatos de corrupción. Notablemente, en septiembre de 2019, el barómetro de corrupción global de Transparency International para Latinoamérica halló que el 61% de los mexicanos sentía que su gobierno hacía un “buen trabajo” en el combate a la corrupción.

Esto había subido de un 24% en la encuesta de 2017.²¹ Aun así, el sistema sigue siendo un trabajo en obra. Una variedad de estados aún tienen que implementar medidas de reforma específicas exigidas por el SNA. El Comité de Participación Ciudadana también ha expresado preocupaciones con el gobierno encabezado por el presidente Andrés Manuel López Obrador, que tomó posesión en diciembre 2018. En específico, en agosto de 2019, el Comité envió una carta al presidente en donde exigía la designación de dieciocho nuevos magistrados anticorrupción que el SNA ordena.²² En febrero de 2022, los partidos de oposición en México manifestaron sus preocupaciones de que el presidente podría debilitar o desplazar el SNA.²³ La presión ciudadana seguirá siendo esencial para mantener el progreso de México en atacar la corrupción.

El régimen anticorrupción de Canadá

Canadá tiene la reputación de contar con bajos niveles de corrupción e instituciones con una fuerte gobernanza. Aun así, ha tenido sus propias dificultades con la corrupción, tanto nacional como internacionalmente, lo que ha llevado al desarrollo de mecanismos y procesos para tratar tales desafíos.

La década de 1990 fue un periodo de fermento en el frente anticorrupción. Los estándares de gobernanza en provincias como Nueva Escocia se endurecieron mientras los gobiernos en todas partes buscaban equilibrar los presupuestos y ser responsivos a la frustración de un público inquieto con el apoyo y la corrupción. En 1999, el Parlamento de Canadá aprobó la Ley de Corrupción de Funcionarios Públicos Extranjeros (CFPOA por sus siglas en inglés), implementando así la Convención Antisoborno de la OCDE.²⁴ La prohibición de dar beneficios a un funcionario público extranjero a cambio de una ventaja en un asunto dado se aplicaba en general a ciudadanos canadienses, residentes permanentes, así como a empresas que se consideraba que estuvieran operando bajo las leyes de Canadá. La CFPOA fue una contraparte a las disposiciones insertadas en las secciones 119-121 del Código Criminal que prohibían la corrupción funcionarios públicos nacionales, fraude, y asuntos similares.²⁵

La preocupación sobre la corrupción en Canadá ascendió en la agenda política después del 2000 debido a varios escándalos. De particular atención fue el Sponsorship Scandal, que involucraba el mal uso de fondos

gubernamentales federales en Quebec. Presumiblemente aceleró la salida de Jean Chretien como primer ministro en 2003 y contribuyó sustancialmente a la derrota de su sucesor, Paul Martin.

Aun así, se podría decir que 2011 fue el año que envió a Canadá en su curso contemporáneo respecto a la anticorrupción. En marzo de ese año, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) avergonzó a Canadá por su marco relativamente débil y acciones de control limitadas para combatir la corrupción extranjera. En esencia, la CFPOA se aprobó como ley, pero Canadá no había hecho nada con ella durante los doce años anteriores.²⁶ La crítica aguda generó una cobertura mediática de alto perfil en Canadá y una determinación para cambiar. En octubre de ese año, el gobierno de Quebec designó la “Comisión Charbonneau”, que descubrió fallos significativos de gobernanza y corrupción en la contratación de obras públicas en la provincia. Esto generó una cobertura continua de la prensa que reforzó aún más la urgencia de atender el problema de la corrupción de Canadá.²⁷

Desde ese momento, la tolerancia a la corrupción en Canadá y a los tratos indebidos de empresas canadienses en el extranjero ha disminuido continuamente. La CFPOA, como se aprobó en 1999, prohibía el soborno de funcionarios públicos extranjeros cuando la acción ocurría completa o parcialmente en Canadá. Enmiendas a la CFPOA adoptadas en 2013 impusieron una “jurisdicción de nacionalidad”, la cual empoderaba al gobierno de Canadá para acusar a entidades individuos canadienses de soborno, sin importar si el pago ilícito real se hubiera hecho en Canadá. También incluía “delitos de libros contables y registros”, que criminalizaba la falsificación de cuentas con el propósito de hacer u ocultar sobornos. Después de 2011, Canadá también invirtió recursos y comenzó a enjuiciar activamente a empresas e individuos por violaciones a la CFPOA.

Una crítica persistente de la CFPOA era que no vetaba los “pagos de facilitación”, que son cuotas pagadas, típicamente a funcionarios de bajo nivel, para acelerar el desempeño de acciones gubernamentales rutinarias a las que el destinatario tiene derecho, tales como obtener permisos y tramitar documentos gubernamentales. Sin embargo, muchos veían esto como un vacío legal para el soborno. En 31 de octubre de 2017, el gobierno de Canadá enmendó la CFPOA para vetar explícitamente los pagos de facilitación.

Si bien Canadá trabajaba para endurecer su marco para la corrupción en el extranjero, también tomaba pasos hacia endurecer su marco de trabajo de adquisiciones públicas en casa. En 2012, Obras Públicas y Servicios Gubernamentales de Canadá introdujo el “Marco de Integridad” en un esfuerzo por asegurar que solo haría tratos con proveedores éticos. Si bien la iteración inicial fue bien recibida, enmiendas en 2014 dispararon preocupaciones significativas entre la comunidad empresarial.

En específico, las enmiendas de 2014 decían, en esencia, que, si una empresa era condenada por corrupción en cualquier lugar del mundo,

quedaría vetada para hacer negocios con el gobierno de Canadá durante diez años. Aunque puede que la idea sonara bien, no tomó en cuenta las realidades de cómo están estructuradas las multinacionales. Muchas de estas compañías operan en diferentes jurisdicciones por medio de empresas locales por separado que están organizadas y estructuradas bajo las leyes nacionales del país. El presidente de operaciones canadienses no tendría una forma real sistemática de saber si la empresa local o un ejecutivo en un país africano o asiático era condenado por corrupción. Una prominente empresa europea le dijo al autor en ese momento que había aproximadamente 20,000 unidades de negocio constituidas por separado bajo su bandera corporativa. Un asunto separado tenía que ver con si una condena cumplía con algo como los estándares de evidencia y juicio justo usados en Canadá. Para algunos países es muy común afirmar corrupción durante batallas políticas como una forma de intentar enterrar a una empresa o individuo, sin importar si tuvo lugar alguna actividad ilícita.

Una dinámica fascinante que a las empresas les preocupaba entrara en conflicto con estas enmiendas era la creciente tendencia hacia el reconocimiento mutuo de exclusión. En ese momento, Canadá trabajaba simultáneamente en tratados con varios países europeos con el fin de que la exclusión en un país llevara automáticamente a su exclusión en los otros. Si las empresas terminaban en la lista canadiense de exclusión por acciones que no tuvieron lugar en Canadá o implicaban a canadienses, las consecuencias ahora se amplificarían sustancialmente.

Al enfrentar una importante presión política y el prospecto de perder proveedores confiables por acciones de soborno que ocurrieron en jurisdicciones tan diversas como Rusia, Nigeria y Colombia, y que no tenían ninguna relación con Canadá, el gobierno comenzó a considerar cambios. El proceso tardó un año, pero en julio de 2015 se anunciaron refinamientos mutuamente convenientes.

La otra gran evolución en el régimen anticorrupción canadiense fue la adopción en 2018 de lo que esencialmente es un mecanismo de acuerdo de enjuiciamiento diferido, o lo que fue llamado un “Acuerdo de Saneamiento”. Así como con los DPA estadounidenses, los tratados de saneamiento les permiten a las empresas acusadas de actividades ilícitas buscar una reestructuración monitoreada y cuidadosamente supervisada en lugar de un enjuiciamiento. Los esfuerzos hacia un marco de saneamiento comenzaron en serio al menos cuatro años antes. La controversia sobre el marco de integridad obligó a los analistas a cuestionarse dónde más se necesitaba fortalecer el marco de trabajo anticorrupción de Canadá. En 2015, un grupo influyente convocado por el instituto para la investigación de Políticas Públicas recomendó adoptar un marco tipo DPA para Canadá.²⁸ Este incluía a Anita Anand, una académica de la Universidad de Toronto que fue elegida al Parlamento en 2019 y nombrada ministra de Obras y Adquisiciones Públicas.

En su forma final, el proceso de saneamiento canadiense está más cercano al del Reino Unido que al de los Estados Unidos. Los fiscales en negociaciones de saneamiento canadiense tendrían menos discreción que en los Estados Unidos. Similar al RU, cualquier tratado necesita pasar por una revisión judicial para determinar que 1) sea “de interés público”; y 2) que los “términos del tratado sean justos, razonables y proporcionales” antes de que se le permita proceder.²⁹ El régimen canadiense también es único con respecto al grado al que da prioridad y permite la compensación a pagarse a las víctimas de la actividad ilícita en cuestión. De hecho, “ayudar a reparar el daño hecho a las víctimas o a la comunidad, incluidas las indemnizaciones y la restitución” es una condición clave de la legislación. Como lo explican Anthony Cole y Paul Lalonde:

las “víctimas” (como se definen) generalmente deben ser notificadas antes de que un acuerdo de saneamiento se presente a un tribunal para su aprobación, y el tribunal está obligado a considerar cualquier declaración de impacto de la víctima presentada en conexión con la audiencia de aprobación, así como considerar si se ha hecho una disposición apropiada para “indemnizaciones” a las víctimas dentro del tratado de saneamiento. En este sentido, vale la pena notar que la definición de “víctima” bajo el código criminal incluye a cualquier individuo u organización “contra la que se ha cometido un delito... y que ha sufrido o dice haber sufrido... daño a la propiedad o pérdida económica”.³⁰

Aun cuando Canadá adoptó el marco de saneamiento en 2018, todavía no se ha utilizado. Además de expertos en gobernanza corporativa y anticorrupción, la empresa de infraestructura SNC Lavalin fue una importante defensora de un régimen canadiense tipo DPA. SNC se ha comprometido en cuestiones de soborno y otras leyes de corrupción en la primera década del 2000 por las que habían sido condenadas. A partir del 2012, la empresa atravesó una reestructuración radical, reemplazando la mayoría de su equipo gerencial y toda su junta directiva. La empresa también negoció un régimen de monitoreo con el Banco Mundial. Aun así, la justicia avanza con pasos lentos.

Para 2018, la empresa enfrentaba el prospecto de un juicio por acciones que, en muchos casos, tuvieron lugar hacía más de una década. Si SNC perdía, la empresa se enfrentaba al prospecto real de bancarrota, disolución o que la vendieran. Entonces, lanzaron una estrategia de presión de toda la cancha para conseguir un acuerdo de saneamiento. A principios de 2019, la prensa reportó que un acuerdo de saneamiento no se negoció porque el ministro de justicia y el director de enjuiciamientos públicos habían dicho que no. Esto, a pesar de cabildeos de la empresa y peticiones de la oficina del primer ministro. La cuestión de SNC Lavalin se volvió un gran asunto

político para el gobierno de Trudeau que persistió hasta las elecciones federales de octubre de 2019.

La naturaleza altamente política del asunto SNC Lavalin parece haber hecho que el gobierno titubeara sobre usar el marco del acuerdo de saneamiento. Como señala Jennifer Quaid de la Universidad de Ottawa, el gobierno canadiense todavía no ha implementado regulaciones detalladas para hacer que partes del sistema funcionen. También hay áreas clave que necesitan aclararse en el “libro de consulta” de fiscales sobre cómo deben interpretarse los requerimientos de “interés público”.³¹ El tiempo dirá hasta qué grado el gobierno federal regresa al proceso de saneamiento para manejar problemas futuros graves. Como se nota abajo, quizá un enfoque regional podría ser útil.

¿Un sistema anticorrupción de América del Norte? Acuerdos globales y regionales

Como se hizo notar arriba, ha habido un crecimiento gradual, pero importante, en la atención internacional a la anticorrupción. Con presión de la FCPA, las empresas estadounidenses a menudo han defendido los acuerdos antisoborno a nivel internacional; cada vez han ganado más aliados en otras partes. Como resultado de esto, Canadá, México y los Estados Unidos se han suscrito a múltiples acuerdos internacionales anticorrupción.

El paso inicial más importante se dio en 1994, cuando ministros de los estados miembros del OCDE acordaron negociar una convención antisoborno. En 1997, 29 miembros de la OCDE y 5 no miembros firmaron la *Convención para Combatir el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones de Negocios Internacionales*,³² que entró en vigor en 1999. Como la Convención Antisoborno impone obligaciones legales vinculantes a sus miembros, es una rareza en el panorama de la OCDE.³³ Además del acuerdo, hay una compleja infraestructura administrativa y de monitoreo. Hasta hoy, 37 países de la OCDE y siete países no miembros de la OCDE han adoptado la Convención. De manera crucial para América del Norte, los EE. UU., Canadá y México están entre los signatarios.

México, Canadá y los Estados Unidos también son miembros de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, que antecede a la convención antisoborno de la OCDE. Si bien el asunto de la corrupción se había hablado en las reuniones interamericanas de 1992 y 1993, fue la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de las Américas en Miami en diciembre de 1994 la que puso al hemisferio en el camino hacia una convención. Después de pláticas extensivas y análisis apoyados por la Organización de los Estados Americanos, los países del hemisferio firmaron la Convención en Caracas en marzo de 1996. Prácticamente todos los miembros activos de la OEA han ratificado el tratado.

Además, el 14 de octubre de 2016, la Organización de Estándares Internacionales (ISO) adoptó una nueva norma ISO 37001, como un estándar global para implementar un sistema de gestión antisoborno. Está diseñada para prevenir, detectar y mitigar los sobornos. Las normas ISO tienden a crear estándares globales como prueba de calidad y control de un producto o cambios específicos que cumplan con los estándares ISO. Una entidad de acreditación, o tercero acreditado, necesita confirmar que los sistemas antisoborno de una organización cumplen esos estándares. Las empresas pueden recibir una certificación en mejores prácticas para el monitoreo de prácticas anticorrupción.³⁴

Juntos, los acuerdos OCDE, interamericanos e ISO ponen a sus signatarios en camino a “pensar globalmente y actuar localmente” (o al menos nacionalmente) en la lucha contra la corrupción. Al desarrollar agendas compartidas, se debe reconocer que Canadá, los Estados Unidos y México enfrentan distintos retos y culturas institucionales en el frente anticorrupción, como se destaca arriba.

- **México** enfrenta la lucha más desafiante contra la corrupción, como lo sugiere Transparency International. Aún está tratando de hacer que un nuevo sistema anticorrupción funcione efectivamente. De manera más general, México debe continuar su cambio de las viejas instituciones extractivas a un modelo inclusivo de desarrollo institucional.

- **Los Estados Unidos** tienen el régimen anticorrupción más antiguo, con procesos y mecanismos establecidos dentro de sus instituciones públicas, un colegio de anticorrupción activa y una red de grupos de defensoría. Sin embargo, la tendencia del sistema de EE. UU. de “legalizar” la resolución de muchos asuntos puede originar problemas. Los fiscales reciben un poder extraordinario, a menudo sin control, para seguir casos y buscar “acuerdos de conformidad”. Esto no siempre lleva a resultados equilibrados o creíbles.

- **Canadá** aplica su credo fundacional de “paz, orden y buen gobierno” al tema de la anticorrupción. A menudo da prioridad a mecanismos informales para atender la corrupción y otras malas prácticas. Supuestamente esto ayuda a mantener la fe de la ciudadanía en el sistema. Tampoco empodera a los fiscales al mismo nivel que los Estados Unidos, pues quieren asegurar que el sistema se vea como “justo”.

A pesar de la diferencia en el planteamiento, los tres países de América del Norte tienen cimientos importantes y altamente similares para la cooperación en anticorrupción. Además de que cada uno se adhiere a los regímenes de la OCDE e interamericanos, también son signatarios de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción y apoyan públicamente los principios y regímenes anticorrupción del G20 y la APEC. Esto preparó el escenario para la inclusión de la corrupción como tema en el T-MEC.

Anticorrupción en el “Nuevo TLCAN”

El 1º de julio de 2020, México los Estados Unidos y Canadá vieron la entrada en vigor del “nuevo Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, conocido como el USMCA en los Estados Unidos, CUSMA en Canadá y T-MEC en México. El Capítulo 27 del tratado se enfocó en la anticorrupción. Gran parte del capítulo reitera la parte central de las convenciones del OCDE, Interamericana, y de la ONU. De particular importancia es que el Artículo 27.8 declara que los tres países pueden tener acceso al sistema de solución de controversias del T-MEC si una parte implementa una medida particular que sea inconsistente con los compromisos en este Capítulo o no puede ejecutar adecuadamente una obligación bajo este capítulo al grado que afecten el comercio y la inversión. Las ramificaciones de este posible recurso serán claras si uno de los países decide continuar una controversia a nivel regional.

El artículo 27.9 del capítulo se enfoca en cooperación en anticorrupción. Al hacerlo, describe cuidadosamente varios principios teóricos y sendas en lugar de compromisos específicos. Primero, las partes “reconocen la importancia de la cooperación, coordinación e intercambio de información entre sus respectivas agencias policiales anticorrupción”. Segundo, las partes “se empeñarán en fortalecer la cooperación y coordinación entre sus respectivas agencias policiales anticorrupción”. Tercero, las agencias policiales anticorrupción de las partes considerarán emprender actividades técnicas de cooperación, incluyendo programas de capacitación”.³⁵

Conclusiones: La siguiente agenda

Canadá, México y los Estados Unidos tienen cada uno su propias experiencias nacionales y marcos legales para responder a la corrupción. Sin embargo, también se han unido a la tendencia de internacionalizar el tema por medio de varios acuerdos regionales y globales. De manera más reciente, han puesto la anticorrupción directamente en la agenda de América del Norte a través del Capítulo 27 del T-MEC. Debido a su participación compartida y a la invocación de esos mismos acuerdos en el T-MEC, la pregunta es: ¿Qué más pueden hacer los tres países de América del Norte a nivel regional? Con prácticamente ninguna institución supranacional, las naciones de América del Norte tendrían que aprobar directamente cualquier tipo de actividades anticorrupción transfronterizas. Con eso en mente, hay varias sendas para una potencial coordinación:

1. Revisiones regulares de regímenes nacionales anticorrupción: Los tres países podrían acordar periódicamente, quizá cada dos años, la revisión del contenido y la aplicación de cada uno de sus regímenes anticorrupción.

Tales revisiones se aplican en otras áreas legislativas. Por ejemplo, en 2018, Canadá realizó una revisión del sistema regulatorio de México a nombre del Comité de Política regulatoria de la OCDE y con el consentimiento total de México. Este trabajo generó recomendaciones útiles que proporcionaron un cimiento político a los perfeccionamientos de políticas. Un concepto similar podría aplicarse en el área anticorrupción, produciendo dos tipos de informes: (1) el informe formal; y (2) recomendaciones discretas para el gobierno receptor, incluyendo áreas donde la asistencia técnica y la cooperación podrían ser útiles.

2. Acuerdo en listas de exclusión comunes: Como se anotó arriba, una de las tendencias crecientes es que los países compartan y reconozcan mutuamente las decisiones de exclusión. Un paso lógico sería que Canadá, los EE. UU. y México no solamente compartan información sobre investigaciones de corrupción en curso, sino también que acuerden, salvo circunstancias extraordinarias, que una exclusión para los fines de adquisición gubernamental en un país significará una exclusión en toda América del Norte.

3. Coordinación en negociaciones de enjuiciamiento diferido: Los EE. UU. han usado los acuerdos de enjuiciamiento diferido desde hace algún tiempo. Canadá ha tenido un inicio accidentado con su régimen de saneamiento, pero sigue siendo una ley. México debe considerar adoptar un régimen DPA por sí mismo. Inevitablemente va a haber casos donde las empresas que busquen DPA estarán implicadas en más de un país de América del Norte. Para poder asegurar que se atiendan los asuntos de todos y que las empresas no enfrenten demandas en conflicto, los tres países deben explorar mecanismos que esencialmente permitirían un DPA maestro de toda América del Norte aplicable en los tres países.

4. Diálogo anticorrupción con el gobierno de México y el sector privado: Si bien el Índice de Percepción de Corrupción no es completamente científico, la brecha en las puntuaciones entre México y las otras dos naciones de América del Norte sí indica un problema. Al final los mexicanos tendrán que hacer que la pelea contra la corrupción funcione, pero Canadá y los Estados Unidos tienen interés en ayudar a México a mejorar en este frente. En el cercano plazo, los Estados Unidos y Canadá deben buscar un diálogo estructurado en el espíritu del respeto y la colaboración para discutir dónde están los retos de la corrupción en México y cómo la asistencia técnica y la acción coordinada podrían mejorar la situación. Este mecanismo de diálogo deberá estar disponible en cualquiera de los países en respuesta a casos donde se sienta que el alcance o la intensidad de la corrupción tengan implicaciones en toda la región. El reflector está en México hoy, pero mañana podría estar en otro país. Lo importante es que los países se pongan de acuerdo en un mecanismo para un diálogo constructivo sobre asuntos extraordinarios, incluyendo el reto de la corrupción.

No importa qué país sea, las medidas anticorrupción son complicadas y políticamente sensibles de aplicar. Aun así, la abrumadora evidencia sugiere que asegurar una gobernanza buena y limpia es necesario para que la democracia y la prosperidad económica en general florezcan. El modelo de integración económica se basa en las reglas comerciales y la coordinación política *ad hoc*. Es momento de desarrollar un régimen regional anticorrupción con el mismo modelo. Al fortalecer y complementar esfuerzos nacionales para albergar instituciones más inclusivas, un régimen como esos tendría beneficios en toda la región para la democracia, el crecimiento económico y la prosperidad y la inclusión social.

Notas finales

Eric Miller es un Miembro Global en el Canada Institute del Woodrow Wilson Center, y miembro del Canadian Global Affairs Institute, y presidente de Rideau Potomac Estrategia Group, una empresa de consultoría económica internacional. **Alfonso López de la Osa Escribano** es decano de leyes y relaciones internacionales en la universidad Nebrija en Madrid (España). Contribuyó a este volumen mientras era director del Center for EE. UU. and Mexican Law en la University of Houston Law Center; anteriormente era profesor de ley administrativa en la Universidad Complutense de Madrid en España.

1. Daron Acemoglu y James Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty* (New York: Crown Business, 2012).

2. “Capítulo 27: Anticorrupción”, Tratado entre México Estados Unidos y Canadá. A través del Representante de Comercio de EE. UU., en línea: https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/27_Anticorruption.pdf.

3. Transparency International, “Corruption Perceptions Index”, 2021, último acceso en junio 3, 2022, <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>.

4. Alexander Hamilton, “The Same Subject Continued: Other Defects of the Present Confederation”, *The Federalist Papers*, via The Avalon Project, Yale University, 2008, https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed22.asp.

5. Por ejemplo, la ley Hobbes de 1946 y la ley RICO de 1970.

6. Anna Stolley Persky, “A Cautionary Tale: The Ted Stevens Prosecution”, *Washington Lawyer*, octubre 2009.

7. “What’s a Deferred Prosecution Agreement?”, *MoloLamkin*, 2018, <http://www.mololamken.com/news-knowledge-18.html>. Peter Reilly, “Sweetheart Deals, Deferred Prosecution, and Making a Mockery of the Criminal Justice System: EE. UU. Corporate DPAs Rejected on Many Fronts”, *Arizona State Law Journal*, vol. 50, no.4 (2018): 1113–1170, <https://scholarship.law.tamu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2284&context=facscholar>.

8. Olivia Mutambi Mpatswe, “An Overview of the EE. UU. Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)”, *Lexology*, marzo 7, 2016, <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=16e0793c-923c-4cf6-bdfa-56f34abefabf#:~:text=The%20FCPA%20is%20a%20United,may%20include%20anything%20of%20value>.

9. Douglas Jensen & Ashley Williams, “Bribery & Corruption Laws and Regulations 2022 | USA”, *Global Legal Insights*, 2021, <https://www.globallegalinsights.com/practice-areas/bribery-and-corruption-laws-and-regulations/usa>

10. Véase FCPA Corporate Enforcement Policy, Departamento de Justicia de los EE. UU., noviembre 29, 2017, <https://www.justice.gov/criminal-fraud/file/838416/download>
11. Telia Company AB (septiembre 2017): US\$965 millones pagados a los EE. UU., los Países Bajos y Suecia, después de que un funcionario del gobierno uzbeko recibió US\$331 millones en sobornos (véase “Telia Company AB and Its Uzbek Subsidiary Enter Into a Global Foreign Bribery Resolution of More Than \$965 Million for Corrupt Payments in Uzbekistan”, Departamento de Justicia de los EE. UU., 2017. Société Générale S.A.: US\$585 millones pagados a autoridades estadounidenses y francesas, después de pagar sobornos a funcionarios libios para asegurar la inversión de instituciones financieras propiedad del estado. Otro caso, Rolls Royce PLC comenzó con un acuerdo de enjuiciamiento diferido (DPA) en enero de 2017, sobre alegatos de soborno para obtener contratos en Indonesia, Tailandia, Rusia, China, Nigeria, India y Malasia, pero no se aprobó; en vez de eso, otro DPA termin  en US\$800 millones pagados por Rolls Royce al DOJ, El Reino Unido (Oficina de Fraudes Graves), y Brasil (Ministerio Público), después de que se pagaron sobornos a empresas petroleras estatales en Tailandia, Brasil, Kazajistán, Angola, Azerbaiyán e Irak. Véase “Lack of Individual Prosecutions in Rolls Royce Bribery Case – Justice not Served”, *Transparency International*, 2019.
12. Cecily Rose, *International Anti-Corruption Norms: Their Creation and Influence on Domestic Legal Systems*, Oxford University Press, 2015: 63.
13. Carter Dougherty, “Germany Takes Aim at Corporate Corruption”, *New York Times*, febrero 14, 2007, <https://www.nytimes.com/2007/02/14/business/worldbusiness/14iht-scandal.4596099.html#:~:text=As%20recently%20as%201997%2C%20the,by%20German%20companies%20tax%2Ddeductible.&text=Now%2C%20foreign%20lacorrupci n%20is%20illegal.companies%20have%20succumbed%20to%20scandal>.
14. Rose, *International Anticorruption Norms*, 2015, 63.
15. I aki Albisu Ardigo, “Mexico: Overview of Corruption and Anti-corruption Efforts”, *U4 Anti-Corruption Resource Center*, 2019, <https://www.u4.no/publications/overview-of-corruption-and-anti-corruption-efforts-in-mexico>
16. Viridiana Ríos, “Mexico Wins: Anticorruption Reform Approved”, *Wilson Center*, julio 12, 2016.
17. Los detalles y actualizaciones sobre el SNA est n disponibles en <https://sna.org.mx/>.
18. Ríos, “Mexico Wins”, 2016.
19. Alberto de la Pena, Fernando Villaseñor, “Upcoming Mexico Anti-Corruption Law: What Does it Mean for Companies Doing Business in Mexico?”, *Lexology*, julio 10, 2017, <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=aa721a70-0be9-42fb-939d-9e61c67b5878>.
20. Ardigo, “Mexico”, 2019.
21. Gina Hinojosa, “What’s Happening with Mexico’s Anti-Corruption System?”, *Washington Office on Latin America*, octubre 28, 2019.
22. *Carta*, Comité de Participación Ciudadana, agosto 25, 2019, <http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2019/08/Comunicado-Prensa-CPC-agosto-2019.pdf>
23. Carina García, “López Obrador busca su propio sistema anticorrupción y se olvida de magistrados”, *Expansión*, febrero, 23, 2022.
24. “Corruption of Foreign Public Officials Act (S.C. 1998, c. 34)”, Justice Laws Website, octubre 31, 2017, <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-45.2/index.html>
25. “Criminal Code (R.S.C., 1985, c. C-46)”, Justice Laws Website, agosto 27, 2021, <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-46/>
26. Grupo de trabajo de la OCDE sobre soborno, “Canada’s Enforcement of the Foreign Bribery Offence Still Lagging; Must Urgently Boost Efforts to Prosecute”, *OECD*, marzo 28, 2011, <http://www.oecd.org/corruption/>

11

Ciberseguridad y resiliencia de infraestructura crucial en América del Norte

*Luisa Parraguez-Kobek, Paul Stockton
y Gaétan Houle*

El terror del 11/9 y el fracaso de los tres gobiernos para basarse en los cimientos del TLCAN permitió que viejos problemas se enconaran y que nuevos problemas se multiplicaran. Los miedos que acompañaron estos problemas dificultaron ver que cada crisis estaba conectada y que una solución sólo sería posible con un nivel más profundo de cooperación.

Robert A. Pastor,
*La idea de América del Norte:
Una visión de un futuro como continente*

Las ciber amenazas a América del Norte y a la infraestructura crucial de la región siguen multiplicándose. Los avances tecnológicos y nuestras siempre crecientes conexiones a las plataformas digitales hacen que las sociedades y economías de la región sean más vulnerables a la proliferación de actores malintencionados. Estas amenazas incluyen el mal uso de información privada, ataques de ciber secuestro de datos (*ransomware*), y actividades y transacciones maliciosas relacionadas a las criptomonedas.¹ Combinados, los sectores privados y públicos han estado gastando miles de millones para defenderse de estas amenazas; el mercado de ciberseguridad de América del Norte se estimó en US\$51.6 miles de millones en 2018 y se proyecta que alcance los US\$82.5 miles de millones para 2023.² Así como los riesgos cibernéticos se han incrementado, también lo ha hecho la profundidad de integración en el continente. Estas conexiones amplifican los riesgos para la cooperación regional. Con tantos nodos de conexión a lo largo de la región, cada uno vulnerable a riesgos cibernéticos en sus propias maneras, la cooperación para proteger sistemas regionales es vital. En muchos sectores de manufactura, México, Canadá y los Estados Unidos ahora forman una sola plataforma regional para producción. Las

partes y materiales ahora viajan de ida y vuelta entre las fronteras dentro de América del Norte durante el proceso de manufactura. La industria en cada país depende mucho de envíos regulares y a tiempo de los otros dos. Una disrupción en cualquier nodo en el sistema, ya sea provocada por un ciberataque u otra razón, puede paralizar una red de producción. Los sistemas energéticos que alimentan la producción regional también están profundamente interrelacionados. En 2020, Canadá y México fueron las fuentes número uno y número dos de importaciones de petróleo para los Estados Unidos, con 52% y 11%, respectivamente.³ Los Estados Unidos y Canadá tienen una red eléctrica completamente integrada. México está menos integrado con la red eléctrica de América del Norte, pero tiene fuertes incentivos económicos y ambientales para agregar conexiones en las próximas décadas. La migración, el turismo y el comercio por toda América del Norte generan flujos financieros para enviar dinero a familiares, pagar costos de viajes y comprar partes y materiales importados. El T-MEC reconoció las oportunidades que estas conexiones regionales ofrecían al crear un marco de trabajo para el comercio digital (Capítulo 19) que estuvo ausente en el TLCAN. Pero cuando se trata de prepararse y responder a amenazas, los intereses se alinean y las amenazas se comparten, aun así, faltan estrategias conjuntas. En casi todo, cada país hace lo mejor que puede para protegerse de un flujo constante de intrusiones.

Sin embargo, a pesar de la naturaleza sin fronteras del ciberespacio y la naturaleza interconectada de gran parte de la infraestructura regional, la cooperación a nivel América del Norte se ha tardado en surgir. El sector privado, también, ha buscado mantenerle el paso a las amenazas que evolucionan rápidamente. Hay una oportunidad para desarrollar un “perímetro de seguridad” para el ciberespacio de América del Norte. Aunque la Cumbre de Líderes de América del Norte de 2021 llamó a una reunión trilateral de expertos, se necesita hacer mucho más. Este capítulo busca identificar los retos y oportunidades compartidas, enfocándose en tres áreas donde están las mayores oportunidades para la colaboración en América del Norte: proteger la infraestructura crucial, asegurar las transacciones financieras y mejorar la cooperación regional y pública-privada para identificar y mitigar ciberataques.

Amenazas compartidas, respuestas individuales

En América del Norte, las reacciones a las crecientes amenazas cibernéticas se han enfocado en gobiernos individuales. De manera individual, los Estados Unidos, Canadá y México han dado pasos para identificar ciber valores cruciales y dar prioridad a la ciberseguridad. En cada país ya está en marcha un progreso sustancial e innovación en ciberseguridad.

El Departamento de Seguridad Nacional de los EE. UU. ha identificado al menos 16 sectores de infraestructura crucial relacionados con la ciberseguridad.⁴ En marzo de 2022, El Congreso de los EE. UU. aprobó leyes sobre el reporte de incidentes y protección a infraestructura crucial. En Canadá, el Departamento de Seguridad Pública ha destacado 10 sectores con ciber valores vitales en salud, alimentos, finanzas, agua, información y transportación.⁵ México aún no tiene una lista de infraestructura crucial, pero varias estrategias importantes nacionales mencionan la ciberseguridad como un concepto global.⁶ Las empresas que operan a lo largo de América del Norte también han dado pasos significativos para mejorar la ciberseguridad y, en algunos casos, para mejorar la cooperación entre los tres gobiernos.

Sin embargo, ningún actor por sí solo tiene todo el conocimiento o todas las herramientas necesarias para lidiar con las amenazas cibernéticas. América del Norte enfrenta amenazas compartidas, sobre todo a su infraestructura crucial y sectores financieros, así como oportunidades compartidas, como alianzas públicas-privadas para crear un ciber panorama más resiliente. Como resultado de esto, es de enorme importancia crear espacios y sistemas para compartir información en tiempo real respecto al panorama de amenazas y las mejores prácticas en ciberseguridad. Se necesitan mecanismos de cooperación entre los actores del sector privado, entre negocios y gobierno y entre gobiernos. Como se propone más adelante en este capítulo, la creación de una plataforma para el intercambio de información entre actores públicos y privados en todo el continente norteamericano aumentaría los beneficios de la cooperación enormemente. Compartir mejores prácticas de manera trilateral le da a cada país la oportunidad de fortalecer la ciberseguridad en casa y a lo largo del continente.

Esta siguiente sección revisa el planteamiento que cada uno de los tres gobiernos de América del Norte ha tomado al enfrentar ciber amenazas a transacciones financieras e infraestructura crucial, e identifica formas en las que algunos de esos planteamientos crean oportunidades de cooperación trilateral para fortalecer la seguridad continental en este nuevo y cambiante terreno.

Antecedentes de ciber políticas: Estados Unidos

En 2018, el ex director de Inteligencia Nacional de los EE. UU., Dan Coats, advirtió que la “infraestructura digital que da atención a este país se encuentra literalmente bajo ataque”.⁷ Desde esa advertencia, China, Rusia y otras naciones han intensificado sus esfuerzos por implantar amenazas persistentes avanzadas en los sistemas que controlan la parte esencial de la infraestructura de salud pública y seguridad, tanto en lo económico como en lo nacional. El informe de 2021 Annual Threat Assessment of the US

Intelligence Community señala que “China puede lanzar ciberataques que, como mínimo, pueden provocar interrupciones localizadas y temporales a la infraestructura crucial dentro de los Estados Unidos”.⁸ Rusia sigue apuntando a los sistemas de control industrial que son cruciales para las operaciones de infraestructura “en los Estados Unidos y en países socios y aliados, ya que poner en riesgo tal infraestructura mejora, y en algunos casos puede demostrar, su capacidad para dañar infraestructura durante una crisis”.⁹

Por medio de estas campañas, adversarios potenciales pueden mantener una presencia encubierta en redes de infraestructura, instalar *malware* secreto para alterar operaciones de red eléctrica y realizar otras actividades malintencionadas para atacar componentes cruciales del sistema.¹⁰ *La National Counterintelligence Strategy of the United States of America, 2020–2022*, destaca tanto la severidad de estas ciber amenazas, como lo imperativo de aliarse con México, Canadá y otras naciones para contrarrestarlas:

La interrupción de infraestructura crucial estadounidense podría socavar la seguridad, economía y salud pública de nuestro país en una variedad de formas. Por ejemplo, los adversarios que buscan causar interrupción societaria en los Estados Unidos podrían atacar la red eléctrica provocando un apagón de gran escala que afecte muchos aspectos de la vida diaria. Además, los adversarios extranjeros podrían alterar la economía estadounidense interfiriendo con la capacidad de individuos y negocios de realizar transacciones financieras. Debemos trabajar con nuestros socios y aliados para identificar y mitigar amenazas de inteligencia extranjera a la infraestructura crucial sobre la que depende nuestra seguridad colectiva nacional y económica.¹¹

Para enmarcar la necesidad de colaboración en América del Norte más claramente: los adversarios están preparando el campo de batalla para crear apagones masivos y otras interrupciones a servicios cruciales en los Estados Unidos. Amenazas similares a la infraestructura crucial canadiense y mexicana y la naturaleza interconectada de algunos sistemas de infraestructura, la red de energía eléctrica en particular, hacen que estas ciber amenazas sean un problema realmente trilateral.¹²

Aunque el sector de servicios tiene una larga experiencia en gestionar cortes de energía provocados por desastres naturales, las interrupciones inducidas por adversarios presentan retos mucho más complejos. A diferencia de las interrupciones causadas por peligros naturales, los adversarios pueden implantar *malware* en las redes de infraestructura, facilitando ataques y alterando esfuerzos de restauración. También pueden mapear ciber sistemas de servicios, enfocando sus ataques en los valores más

operativamente cruciales para crear fallas más esparcidas. Como tal, además de los tradicionales roles de respuesta a incidentes y recursos necesarios en respuesta a climas severos, los dueños y operadores de infraestructura, sus socios gubernamentales y otros interesados necesitarán los recursos para sostener y restaurar la infraestructura en un ambiente disputado.

Las empresas de servicios eléctricos y otras del sector energético están fortaleciendo su coordinación con gobiernos federales y estatales para enfrentar estos desafíos. Como se comentará en este capítulo, están en camino mejoras equivalentes en el sector de servicios financieros y otros sectores cruciales a la economía estadounidense. Sin embargo, las amenazas cibernéticas a estos sistemas cruciales también crecen rápidamente. Medidas aceleradas para fortalecer la ciber resiliencia de la infraestructura estadounidense y profundizar la colaboración entre Estados Unidos y sus vecinos serán vitales durante los próximos años.

Antecedentes de ciber políticas: Canadá

Canadá ha dado pasos cada vez mayores en los últimos años para desarrollar y financiar una estrategia para proteger infraestructura crucial y responder a amenazas cibernéticas. Debido a que las tecnologías digitales son centrales para la innovación y el crecimiento económico, la ciberseguridad es crucial para la competitividad, estabilidad económica y prosperidad a largo plazo de Canadá. Pero eso también conlleva riesgos; el crimen cibernético en Canadá causa más de CA\$3 mil millones en pérdidas económicas cada año.¹³ Al reconocer esto, la Estrategia Nacional de Ciberseguridad de Canadá se promulgó en 2010 y se actualizó en 2018.¹⁴ La estrategia revisada estableció tres objetivos: (1) sistemas canadienses seguros y resistentes, (2) un ciber ecosistema innovador y adaptativo; y (3) liderazgo efectivo y colaboración. De los diez sectores de infraestructura crucial establecidos por el gobierno de Canadá, los dos más importantes son el sector energético (que incluye servicios eléctricos, energía nuclear, y petróleo y gas) y el sector financiero. Como estas infraestructuras cruciales se enfocan en asegurar sus redes, salvaguardar la información personal de los ciudadanos y construir resistencia contra actores malintencionados, los recursos limitados y un ambiente de amenaza cada vez más sofisticado presentan retos. Para gestionar las prioridades que compiten, las organizaciones canadienses de infraestructura crucial deben colaborar para atacar las amenazas cibernéticas y atender los riesgos de seguridad.

El gobierno canadiense siguió su Estrategia Nacional de Ciberseguridad actualizada con un financiamiento a la ciberseguridad que se acercaba a casi CA\$1 mil millones para los presupuestos federales de 2018 y 2019. La

estrategia está diseñada para ser adaptable, considerar el ciber panorama que cambia continuamente. El presupuesto de 2019 incluía CA\$145 millones para ayudar a proteger los ciber sistemas cruciales de Canadá, incluyendo los sectores de finanzas, telecomunicaciones, energía, y transporte. También asignó CA\$80 millones durante cuatro años para apoyar a tres o más redes de ciberseguridad canadiense a lo largo de Canadá que estén afiliadas con instituciones postsecundarias.

Para apoyar estas metas, Canadá creó el Centro Canadiense para la Ciberseguridad.¹⁵ El centro ofrece un enfoque unificado a la ciberseguridad que se basa en el *expertise* de ciberseguridad de Canadá y centraliza la ciber innovación y colaboración en el país, brindando un lugar para que los aliados del sector privado y público trabajen codo a codo para resolver los temas y los problemas cibernéticos más complejos de Canadá. El centro también lanzó la Unidad de Aprendizaje e Innovación, una fuente confiable de actividades y programas de aprendizaje para profesionales de ciberseguridad y comunicaciones que trabajen al interior del gobierno de Canadá o con socios de negocio canadienses.¹⁶ La Unidad de aprendizaje e Innovación proporciona servicios, guías y asesoría en capacitación y educación de ciberseguridad para la industria, la academia y otros niveles de gobierno.

A pesar de este progreso, las organizaciones canadienses del sector público y privado deben atender urgentemente la escasez de *expertise* en ciberseguridad del país. La demanda de talento en ciberseguridad en Canadá, ya bastante escaso, aumenta en 7% anualmente.¹⁷ A pesar de su importancia evidente, la ciberseguridad raramente tiene prioridad a nivel de juntas directivas en las empresas privadas. Los ejecutivos de TI o ciberseguridad están subrepresentados como miembros de juntas directivas incluso en empresas que operan infraestructura crucial en los sectores de energía e información, y comunicaciones y tecnología. En juntas directivas, menos de una hora al año se dedica para hablar de asuntos de ciberseguridad, a menos que haya ocurrido una violación al sistema. Como consecuencia, los programas de ciberseguridad a menudo tienen mal financiamiento y los presidentes de seguridad informática tienen dificultades para reclutar talento en ciberseguridad. Los miembros de juntas directivas saben que las amenazas cibernéticas existen y aun así no exploran suficientes riesgos y soluciones potenciales. Atender este problema requerirá basarse en la actual estrategia para desarrollar una mayor cooperación entre gobierno, empresas, y proveedores de educación.

Antecedentes de ciber políticas: México

A pesar de (y en algunos casos debido a) su progreso tecnológico, México enfrenta importantes retos de ciberseguridad. La introducción y expansión de tecnologías digitales en los procesos de producción de varios sectores

económicos, incluyendo el de manufactura, se ha vuelto aparente en el desempeño económico en expansión del país. En particular, la expansión tecnológica y el crecimiento de la Industria 4.0 contribuyeron al crecimiento de los sectores automotrices y de telecomunicación mexicanos; actualmente, México produce el 80% de las exportaciones de alta tecnología en Latinoamérica.¹⁸ Aunque México como un todo no es aún el objetivo de devastadoras amenazas de ciberseguridad por parte de actores externos, los ciberataques a instituciones e individuos mexicanos a veces han puesto en peligro las funciones del sector financiero.¹⁹ Como resultado, el gobierno federal creó instituciones y marcos legales para proteger a la economía y a sus ciudadanos.

La Ley de Seguridad Nacional de México de 2005 regula la organización y coordinación de seguridad nacional, incluyendo su infraestructura crucial y resiliencia institucional en el caso de un desastre cibernético.²⁰ Aunque esta ley no se ha actualizado desde el gobierno del presidente Vicente Fox (2000-2006), aun así, identifica amenazas clave para la nación, incluyendo intervención extranjera en asuntos nacionales, ataques a bases militares y policiales y ataques a servicios públicos. Dicho eso, aun cuando el gobierno reconoce la amenaza de la ciberseguridad, no hay un centro especializado que trate con la protección nacional de la infraestructura crucial de México. El gobierno mexicano implementó nuevos protocolos después de numerosos incidentes con bancos privados, pero la información que se ha vuelto pública varía dependiendo de la sensibilidad de la situación y de los actores implicados. De manera similar, la ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados ha sido crucial para establecer reglas respecto a la gestión de información sensible en el sector privado, sobre todo en bancos.²¹ El gobierno mexicano tiene un excelente marco legal en ciberseguridad en comparación a otros países latinoamericanos, pero hay preocupaciones respecto a la falta de implementación, ya que no hay estructura central que supervise los asuntos de protección de datos. En años recientes, el gobierno mexicano ha implementado varias iniciativas para incrementar y mejorar la ciberseguridad. El Centro Nacional de Respuesta a Incidentes Cibernéticos de México (CERT-MX) es un ejemplo. La División Científica de la Policía Federal de México es responsable de investigar crímenes cibernéticos y es la institución que alberga el CERT-MX. El CERT-MX es miembro del foro global para respuesta a incidentes y equipos de seguridad y tiene un protocolo de colaboración con otras agencias gubernamentales. El CERT-MX también es responsable de proteger la infraestructura crucial nacional. Un comité de seguridad especializado en información recibió el encargo de desarrollar una Estrategia Nacional para Seguridad de Información. Las agencias del gobierno mexicano se adhieren al Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y de Seguridad de la Información en estándares internacionales como el ISO 27001, ITIL y Cobit.

En 2019, El Centro Mexicano de Inteligencia Nacional fue anfitrión de una reunión oficial donde representantes del FBI de los EE. UU. y el Departamento de Justicia acordaron con el gobierno mexicano un programa para coordinar información e intercambiar esfuerzos en tema de ciberseguridad, incluyendo mejores prácticas en cuestiones financieras, telecomunicaciones y salud para ambos países.²² México es el segundo país en Latinoamérica con más ciberataques. El acceso a internet está creciendo: 57.4% de la población de México usa internet y la mayoría de las instituciones financieras ofrece aplicaciones de banca en línea.²³ La pandemia de COVID-19 impulsó a México a dar un salto a los servicios financieros digitales ya que ahora se realizan millones de préstamos, intercambios, pagos y transacciones bancarias en dispositivos móviles y plataformas digitales.²⁴ La geolocalización también llegó al proceso en marzo de 2021 para seguridad de usuario adicional. Aunque las alianzas del sector privado puedan darse en distintos sectores económicos, muy poco se ha permeado al público.

México aún está trabajando en lo básico respecto a ciberseguridad y defensa. Debido a esto, se requiere un gran impulso para generar el poder de voluntad político que realmente respalde proyectos de macro-ciberseguridad con suficiente financiamiento. Los avances tecnológicos y la interconectividad ya no van a detenerse; por lo tanto, la ciberseguridad Mexicana debe evolucionar rápidamente y lo mejor que pueda.

Definir una ciber-agenda de América del Norte

Se requiere cooperación trilateral para juntar a los tres países de América del Norte. Estos tres países ya son interdependientes en infraestructura y cadenas de suministro. Los ciberataques podrían poner en grave riesgo el bienestar de la región, sobre todo por medio de los sectores financiero y energético. Lo cibernético también está emergiendo como un área central de las rivalidades económicas y de seguridad globales: China tiene una estrategia para fijar los estándares globales en el ciberespacio, y América del Norte no se puede hacer a un lado. Las violaciones y ciberataques de seguridad en infraestructura crucial pueden proceder de muchos adversarios, así como de actores criminales. Primero revisamos las amenazas a la infraestructura crucial, enfocándonos en energía y finanzas, antes de abordar la necesidad de cooperación regional en ciberseguridad de manera más general.

Estado actual de la seguridad en infraestructura crucial

La infraestructura crucial que sostiene las economías, seguridad nacional y salud pública y seguridad de América del Norte está cada vez más integrada a lo largo de las fronteras nacionales.²⁵ Esta integración

conlleva tanto riesgos como oportunidades para cada país. Los ataques de adversarios a sistemas vitales en una nación podrían provocar disrupciones, ya sea directa o indirectamente, en los otros. Aun así, la conectividad entre estos sistemas también brinda oportunidades únicas para fortalecer la seguridad y la preparación ante emergencias de las tres naciones.

El sector energético ejemplifica esta creciente integración. Canadá, los Estados Unidos y México “en muchas formas conforman un solo gran mercado integrado para servicios energéticos”, incluyendo petróleo, gas natural, derivados de petróleo y electricidad.²⁶ Las redes eléctricas estadounidenses y canadienses están cercanamente integradas, y México está considerando expandir su participación en la red de América del Norte. Esta mayor integración energética ofrece beneficios económicos atractivos para las tres naciones.

El progreso hacia tal integración difiere por servicio y país. La integración de infraestructura eléctrica entre Canadá y los Estados Unidos sirve como “modelo global de una coordinación transfronteriza en electricidad altamente funcional”.²⁷ Las redes estadounidenses y canadienses están conectadas por más de tres docenas de grandes líneas de transmisión, que van del Pacífico noroeste a Nueva Inglaterra. Los flujos de energía resultantes han creado una red profundamente integrada para infraestructura eléctrica de norte a sur y operaciones transfronterizas sincronizadas. Además, los dos países buscan una mayor conectividad con varias líneas de transmisión transfronteriza actualmente en varias fases de desarrollo, aunque algunos proyectos se enfrentan a tramitar permisos y otros retos.

La conectividad de la infraestructura de América del Norte también crea riesgos de fallas transfronterizas, como lo ejemplificó el apagón de 2003, que comenzó en Ohio y resultó en cortes de energía para millones de clientes en los EE. UU. y Canadá. Las interconexiones entre los sistemas energéticos estadounidenses y canadienses no han hecho más que aumentar desde entonces y funcionarios de ambos países advierten que debido a la creciente conectividad, “eventos aislados o complejos con efectos de cascada que puedan ocurrir en cada país pueden tener grandes consecuencias para las redes eléctricas de Estados Unidos y Canadá y afectar negativamente la seguridad nacional, económica y la salud pública”.²⁸ Conforme México y los Estados Unidos desarrollan vínculos más sincrónicos entre servicios a ambos lados de la frontera, se enfrentarán a riesgos similares.

Los gobiernos estadounidense y canadiense desarrollaron la Estrategia Conjunta Estados Unidos-Canadá en Seguridad y Resiliencia de Red Eléctrica en diciembre de 2016 para fortalecer dicha red de todas las amenazas adversas y peligros naturales. La estrategia brinda un marco de políticas para mejorar más la integración y construir mecanismos de coordinación y para compartir información. Pide una colaboración para proteger los recursos del sistema y las funciones cruciales en ambas naciones para que

la red de América del Norte pueda “soportar y recuperarse rápidamente de interrupciones”, y enfatiza la necesidad de colaboración para gestionar respuestas y aumentar los esfuerzos de respuesta y recuperación.

La integración de infraestructura eléctrica entre los Estados Unidos y México está mucho menos madura. Aun cuando los dos países se han comprometido en el comercio de electricidad desde 1905, hay pocas conexiones de transmisión entre ellos. De hecho, las únicas conexiones síncronas que existen están en la frontera entre México y el estado de California. También se da un comercio limitado de electricidad entre interconexiones asíncronas entre el Consejo de Fiabilidad Eléctrica de Texas (ERCOT) y los servicios mexicanos. Este caso brinda un ejemplo de los beneficios de la integración: estas interconexiones se usan principalmente para complementar los suministros de electricidad restringidos y mantener la fiabilidad en emergencias. No obstante, los apagones de febrero de 2021 que comenzaron en Texas y se esparcieron por la frontera hacia el norte de México demostraron los riesgos y beneficios potenciales de la integración de red eléctrica entre los Estados Unidos y México. El presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador culpó de inmediato a la escasez de energía en la interconexión de redes y promovió los beneficios de la independencia energética mexicana.²⁹ Sin embargo, Texas es susceptible a apagones en primer lugar porque su propia red no está conectada a otras redes principales en los Estados Unidos.³⁰ Una mayor integración de red eléctrica protegería a Texas y el norte de México de futuros eventos disruptivos.

La coordinación bilateral para profundizar la integración entre los Estados Unidos y México, así como la coordinación trilateral que incluye a Canadá, está en marcha. En 2017, los exsecretarios de energía Ernest Moniz (Estados Unidos) y Pedro Joaquín Coldwell (México) acordaron promesas no vinculantes para aumentar esta conectividad para fortalecer la fiabilidad a ambos lados de la frontera. Más tarde ese año, NERC firmó un memorándum de entendimiento (MDE) con la Comisión Reguladora de Energía (CRE) de México y el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE) para formalizar la colaboración en varios retos regulatorios, técnicos y operativos, incluyendo protección a infraestructura crucial. El MDE no propone integrar esquemas regulatorios, pero sí reconoce los “beneficios de la colaboración mutua para aumentar la fiabilidad de los sistemas de energía eléctrica en México y los Estados Unidos de América”.³¹ Más aún, la revisión energética cuatrienal del Departamento de Energía de los EE. UU. recomienda específicamente una mayor cooperación bilateral EE. UU.-México sobre fiabilidad eléctrica ya que el último expande sus sistemas de transmisión de electricidad nacionales e internacionales, además de esfuerzos más amplios en América del Norte.³²

Aunque los servicios eléctricos y sus aliados gubernamentales han dado grandes pasos desde el apagón de Ohio en 2003 para mitigar los riesgos

de los cortes transfronterizos, este progreso debe acelerarse. Conforme la integración del sector energético en América del Norte se profundiza, los adversarios potenciales están fortaleciendo sus capacidades para atacar esa infraestructura, transformando la estructura interconectada de la red de un bastión de fiabilidad en una vulnerabilidad crítica. Desarrollar un entendimiento trilateral compartido de amenazas emergentes es un prerrequisito para adoptar enfoques nuevos y colaborativos para mejorar la resiliencia continental de redes.

Ciberataques y riesgos a la infraestructura crucial

El subsector de la electricidad juega un papel único en la habilitación de sectores de infraestructura crucial. Los adversarios reconocen la importancia fundamental de la energía provista por una red para la continuidad societaria y dirigirán sus ataques a la infraestructura eléctrica. Los ciberataques a la red eléctrica en Ucrania que provocaron apagones extendidos en 2015 y 2016 demuestran amenazas potenciales a los servicios en América del Norte. En 2015, unos atacantes secuestraron los sistemas operativos de la red para desconectar subestaciones cruciales, creando cortes breves pero extendidos. Los atacantes también pudieron “bloquear” componentes de sistemas operativos y dispositivos de comunicaciones, haciendo que estos dispositivos fueran funcionalmente inservibles.³³ El ciberataque de 2016 exhibió más sofisticación. Después de mapear los sistemas operativos de la red eléctrica, los atacantes usaron los protocolos del sistema de control interno (ICS) del sistema para abrir interruptores, creando apagones.³⁴ El *malware* fue inusualmente difícil de detectar, e incluía un módulo “limpiador” que podía bloquear los componentes del sistema de control de la red a gran escala.³⁵

Los atacantes también pudieron denegar o corromper datos de consciencia situacional, haciendo que la red fuera extremadamente proclive a fallas en cascada.³⁶ Estos ciberataques movieron los sistemas eléctricos contra la ciberguerra de la teoría a una práctica limitada (pero sin precedentes).

Los adversarios potenciales han realizado “pruebas de manejo” de maneras adicionales para atacar la red y otras infraestructuras cruciales. La actual campaña Dragonfly, realizada por ciber atacantes dentro del gobierno ruso, les permite utilizar proveedores y otros terceros confiables para llevar a cabo ataques a sistemas específicos.³⁷ El *malware* Triton, en uso desde al menos septiembre de 2017, presenta otra amenaza, permitiéndoles a los adversarios corromper sistemas de seguridad que monitorean y protegen el desempeño de componentes clave del sistema, creando nuevas rutas para que los adversarios saboteen y operen incorrectamente la infraestructura crucial.³⁸ El grupo de hackers XENOTIME, responsable de estos ataques sigue enfocado en las obras de electricidad y petróleo y gas natural

estadunidense y se le considera “la amenaza más peligrosa al ICS” debido a su capacidad probada de llevar a cabo ataques destructivos.³⁹ Aun así, estos ataques no reflejan la verdadera escala y severidad de la ciber amenaza a la que se enfrenta la red eléctrica de América del Norte. Rusia, China, Corea del Norte y otros potenciales adversarios tienen poderosos incentivos para mantener en reserva sus ciber armas más destructivas; hacer esto ayuda a coartar esfuerzos para construir protecciones contra tales armas. Estudios recientes del Departamento de Energía, otros departamentos gubernamentales y expertos en cibernética de la academia y el sector privado destacan un rango de potenciales amenazas cibernéticas que estos adversarios podrían usar:

- *Corrupción de la Cadena de Suministro.* Los dueños y operadores de infraestructura a menudo tienen dificultades para asegurar la integridad de su cadena de suministro. De tal forma, los adversarios podrían perturbar la red al corromper componentes de la red ampliamente usados, explotando esas vulnerabilidades comunes para causar averías masivas. Los servicios de software, firmware, hardware o de redes son todos vulnerables al riesgo de la cadena de suministro, lo que potencialmente permite a los adversarios inyectar *malware* destructivo u obtener acceso a componentes y datos sensibles en sistemas de servicios públicos. Este asunto es particularmente preocupante para los componentes de la red con estándares de industria usados por muchos servicios públicos a lo largo de Estados Unidos, creando el potencial para que actores de amenaza desencadenen fallos extendidos.

- *Ataques en redes eléctricas.* Los adversarios pueden causar cortes usando una variedad de técnicas. Los principales objetivos son relés protectores que aíslan fallas para proteger equipos y contener fallas energéticas en cascada. Estos relés alguna vez fueron electromecánicos; ahora, gran parte de la red depende de relés con base en microprocesadores que son vulnerables a ciberataques. Los adversarios también pueden usar controles de comunicación diseñados hace décadas sin ninguna consideración de ciberseguridad, para insertar lenguaje de protocolo en el *malware* para provocar “fallas en cascada y... graves daños en el equipo”.⁴⁰ Un nuevo vector de amenaza ha surgido en parte como resultado de la modernización de la red. Un cambio drástico en la carga podría llevar a una inestabilidad y variaciones de potencia, provocando cortes y daño a equipos. Por ejemplo, si los adversarios obtienen acceso a grandes números de estos medidores inteligentes, podrían causar “un apagón extendido al encender y apagar los medidores inteligentes repetidamente”.⁴¹

- *Ataques de Negación del Servicio Distribuida (DDoS).* Los adversarios también podrían dirigir sus ataques a componentes de infraestructura crucial con ataques a DDoS para exacerbar los efectos de un ciberataque

y amplificar los retos de restauración. La proliferación del Internet de las Cosas (IoT) ha expandido la conectividad de redes de objetos y dispositivos tradicionalmente fuera de línea, muchos de los cuales no están suficientemente asegurados. Los adversarios han demostrado su capacidad para poner en riesgo muchos de estos nuevos dispositivos de IoT y emplearlos en una botnet para atacar objetivos conectados a internet con tráfico en la red. Como tal, los componentes de control de sistema en red pueden ser vulnerables a ataques DDoS y los botnets presentan una amenaza directa a la inestabilidad de la red eléctrica. Un adversario también podría usar un ataque DDoS para deshabilitar componentes claves en otros sectores de infraestructura, incluyendo sistemas de comunicaciones vitales para la restauración de energía, como parte de una campaña cibernética más grande contra la red eléctrica.

- *Barrido de datos*. Es probable que los adversarios intenten debilitar servicios eléctricos al usar módulos de barrido de datos para destruir grandes cantidades de datos o bloquear sistemas elegidos. Históricamente, los ataques de módulos de barrido se han limitado a borrar las computadoras, por ejemplo, el ataque de 2010 a Saudi Aramco borró información de 30,000 computadoras con sistema Windows, pero no afectó sistemas de control industriales. Sin embargo, ataques más recientes han incluido módulos de barrido dirigidos contra sistemas y redes de control. Ataques futuros podrían infectar y bloquear efectivamente miles de componentes de sistema de control. Deshabilitar sistemas de control de supervisión y adquisición de datos (SCADA por sus siglas en inglés) añade riesgos y complica las operaciones de la red eléctrica, pero no interrumpirá flujos de energía sin alguna forma externa de interrupción. Más aún, como los proveedores de servicios eléctricos anticipan amenazas a sistemas SCADA, han hecho planes para lidiar con la pérdida de funcionalidad SCADA y han actualizado las capacidades de operación manual de la red en caso de deterioro o falla de los sistemas de control. Aun así, los adversarios podrían desplegar módulos de barrido para agravar y exacerbar los efectos de un ciberataque más complejo, retrasando la restauración eléctrica al obligar a los operadores de infraestructura a operar manualmente porciones de la red.

- *Ransomware*. Los ataques *ransomware* son una amenaza preocupante a los sistemas de infraestructura de información. De manera muy parecida al programa maligno que barre datos, el *ransomware* hace que las computadoras sean inoperables. El *ransomware* infecta el sistema de una computadora y restringe el acceso a los usuarios o encripta el contenido de la computadora.

Este programa maligno a menudo explota las vulnerabilidades de una red y se mueve lateralmente, infectando tantas terminales como sea posible. Una vez infectados, la única forma de restaurar la funcionalidad

es pagando un rescate por cada máquina individual al atacante o al actor que lanzó el ataque en su nombre. De lo contrario, todas las terminales infectadas se deben reemplazar. Aunque ataques recientes (incluyendo WannaCry y Petya/NotPetya) han sido expansivos, no presentaron una amenaza particularmente disruptiva a la red eléctrica. Sin embargo, ataques de *ransomware* más avanzados tienen el potencial de infectar y actuar como método para deliberadamente operar mal sistemas de control industrial. En un ataque simulado en el Georgia Institute of Technology, los investigadores pudieron tener acceso y luego mandar comandos a controladores de lógica programables en una planta de agua simulada. Los investigadores advirtieron que estas tácticas son el “siguiente paso lógico” para ataques de *ransomware*.⁴² Una forma tan avanzada de ataque *ransomware* aún está por ocurrir, o al menos por reconocerse públicamente. Sin embargo, los adversarios siguen mejorando sus capacidades ofensivas, el uso de *ransomware* para alterar operaciones de servicios públicos y esfuerzos de restauración presentan una amenaza creciente.

- *Inteligencia artificial*. En el futuro, los adversarios podrían usar la IA como ayuda en sus ataques, haciendo que defenderse contra ellos en tiempo real sea mucho más difícil. La IA podría permitirles a los adversarios diseñar ciberataques sofisticados y extensos contra la red eléctrica automatizando funciones de trabajo intensivo que actualmente desempeña personal altamente calificado en cibernética, reduciendo de este modo el esfuerzo humano requerido para mapear la infraestructura de servicios y sistemas de control estadounidenses. Una vez que los ataques estén en marcha, los adversarios también podrían ser capaces de usar IA para ayudarles a detectar y maniobrar alrededor de las medidas defensivas estadounidenses, y hacer esto a una “velocidad de máquina” que abrume la toma de decisiones humana.⁴³ China en particular ha declarado su intención de convertirse en el líder mundial en IA y está comprometida a aplicar su *expertise* para esquivar las capacidades de defensa estadounidenses.⁴⁴ Rusia también está aumentando sus esfuerzos de investigación y desarrollo en IA. Las empresas poderosas estadounidenses y sus aliados gubernamentales necesitarán responder adecuadamente, acelerar la implementación de medidas de protección a la red eléctrica para prevenir ataques facilitados por IA.

Si se toman juntos, estos vectores de amenaza presentan un reto creciente para proteger la red eléctrica de América del Norte de ataques a escala continental, así como el flujo de gas natural del cual depende la generación de energía. Los adversarios probablemente usarán corrupción de cadena de suministro, IA y otros medios de ataque para crear y explotar fallos comunes y vulnerabilidades del sistema de la red eléctrica a lo largo de América del Norte. Los Estados Unidos, México y Canadá deben defenderse contra estas amenazas cibernéticas

avanzadas en un planteamiento coordinado que considere profundizar la integración del sector energético a lo largo del continente.

La NERC y la colaboración en infraestructura crucial

Los estándares obligatorios de fiabilidad entre empresas de servicios públicos y la colaboración del sector público forman la base de la cooperación continental para asegurar una resiliencia de red eléctrica en toda América del Norte. Los Estados Unidos y Canadá tienen estándares de fiabilidad particularmente fuertes entre sus servicios públicos para ayudar a reducir los riesgos de cortes entre los dos países. El Consejo de Fiabilidad Eléctrica de América del Norte (NERC por sus siglas en inglés) comenzó a emitir estándares aplicables a los servicios públicos canadienses y estadounidenses tras el apagón de 2003. Estos estándares compartidos ayudan a empresas de energía en ambos países a mantener la fiabilidad de sus sistemas y les ayudarán a evitar que inestabilidades se esparzan durante emergencias de red eléctrica. Actualmente los estándares de fiabilidad NERC son obligatorios y aplicables en las provincias de Alberta, Columbia Británica, Manitoba, Nuevo Brunswick, Nueva Escocia y Ontario, y están en proceso de adoptarse en Quebec.⁴⁵ Aunque la jurisdicción de NERC no incluye la mayoría de México, los estándares de fiabilidad NERC son aplicables en jurisdicciones interconectadas de Baja California Norte.⁴⁶ Más aún, la cooperación de red entre los Estados Unidos y México se ha ido profundizando. EL MDE de 2017 entre NERC, el regulador federal de energía de México y el sistema operador independiente para la red de México puede y debe llevar a un esquema regulatorio similarmente efectivo como el que hay entre Estados Unidos y Canadá, y una coordinación completa del subsector de electricidad a lo largo de América del Norte.

El papel y estructura de NERC como la organización de fiabilidad eléctrica para América del Norte brinda un bastión adicional para la resiliencia de red eléctrica trinacional. Tres de las entidades regionales de la NERC incluyen empresas de energía que se extienden a lo largo de las fronteras norte y sur de los EE. UU.: el Consejo de Coordinación de Energía del Noreste, el Consejo de Fiabilidad del Medio Oeste y el Consejo de Coordinación de Electricidad del Oeste. Estas entidades ayudan a monitorear y aplicar el cumplimiento de estándares de fiabilidad entre las fronteras, reforzando de este modo el enfoque integral de la NERC en cuanto a reducción de riesgos.⁴⁷

De cara a las amenazas que se intensifican rápidamente, los aliados de servicios públicos y gobierno también deben poder compartir información crucial. El Centro de Análisis y Compartición de Información de Electricidad (E-ISAC) de la NERC funciona como un conducto de compartir información tanto dentro de la industria eléctrica de América del Norte como entre los

interesados relevantes del gobierno y la industria eléctrica para las amenazas de seguridad cibernéticas y físicas. El E-ISAC facilita la comunicación de información importante o accionable y se esfuerza por determinar y mantener una verdad de “tierra firme” durante eventos de seguridad que evolucionan rápidamente. El EISAC también juega un papel esencial en la coordinación multisectorial, enfocándose en interdependencias claves entre el sector eléctrico y otros sectores como el gas natural, agua y otra infraestructura crucial.⁴⁸

La coordinación en seguridad de la red eléctrica se está expandiendo también al sector público. Como lo hace notar la reseña de energía cuatrienal del Departamento de Energía, “la coordinación de esfuerzos de seguridad en la red puede llevar a un enfoque más proactivo para atender las amenazas emergentes a lo largo de América del Norte”, y los países tienen “mucho que ganar de una planeación, colaborativa, estrategia y cooperación” respecto al sector energético.⁴⁹ Capitalizando estas oportunidades, el Departamento de Energía de EE. UU. colabora con agencias del gobierno canadiense y mexicano para mejorar la coordinación trilateral respecto a seguridad y resiliencia de la red eléctrica. El análisis del departamento también hace hincapié en que los retos en el subsector de electricidad, junto con la creciente integración de los sistemas de energía estadounidenses y mexicanos les da a ambos una oportunidad para importantes beneficios mutuos y una necesidad sustancial de “tecnología, políticas y soluciones regulatorias para retos de fiabilidad y seguridad”.⁵⁰

Junto con las medidas de defensa a la red tomadas por proveedores de servicios públicos más allá de los estándares obligatorios de la NERC, estas iniciativas proporcionan una base sólida para el progreso. Aun así, en medio de amenazas cibernéticas cada vez más intensas y una integración de infraestructura energética a lo largo del continente, las agencias gubernamentales y los proveedores de servicios públicos en Canadá, México y los Estados Unidos deben considerar adoptar más mecanismos y métodos para la colaboración.

Fortalecer la ciber resiliencia del sector de servicios financieros y otra infraestructura crucial

Los adversarios potenciales tienen una gama de objetivos más allá del sector energético que están en riesgo de disrupción en crisis futuras. El sector de servicios financieros es especialmente significativo en ese sentido debido a su importancia fundamental para las economías de México, Canadá y los Estados Unidos. Algunos ataques recientes al sistema financiero, incluidos los perpetrados por Rusia y Corea del Norte, fueron simples esfuerzo para robar dinero.⁵¹ Otros, incluyendo los ataques DDoS de Irán contra casi 50 grandes instituciones financieras entre 2011 y 2012, buscaron lograr efectos

sistémicos más amplios, probablemente como respuesta a los ataques estadounidenses a sistemas iraníes.⁵² Funcionarios de EE. UU. también descubrieron programas maliciosos supuestamente desarrollados por el Servicio Federal de Seguridad de Rusia (el sucesor de la KGB) en servidores Nasdaq en el 2010.⁵³ El Departamento del Tesoro de EE. UU. ha advertido que ataques futuros podrían crear efectos mucho más disruptivos y en enero de 2020 pidió a los bancos y mercados financieros que proporcionaran detalles adicionales sobre los riesgos de ciberseguridad que enfrentan.⁵⁴

Sin embargo, el Departamento del Tesoro y analistas como Jason Healey ya han identificado “canales” específicos por los que eventos cibernéticos podría crear una crisis financiera. Los ciberataques que corrompen o niegan el acceso a datos financieros podría crear pérdida de confianza en el sistema y provocar otros efectos de largo alcance.⁵⁵ Los ciberataques en centros y funciones cruciales del sector también podrían ocasionar disrupción sistémica. Por ejemplo, el banco de la reserva federal de Nueva York ha identificado que toda la red de pago constituye una “candidata natural para el intento de un atacante malicioso para causar el daño más grande posible al sistema financiero y a la economía en general”. Además de alterar funciones cruciales, el banco hace hincapié en que ataques como este también podrían desatar movimientos de pánico a los bancos y efectos secundarios en el sector financiero como un todo.⁵⁶

Están en marcha esfuerzos importantes para responder a estos retos. El Centro de Análisis y Resiliencia de riesgos Sistemáticos del Sistema Financiero está atendiendo los peligros sistemáticos que presentan las amenazas cibernéticas actuales y emergentes al sistema financiero estadounidense.⁵⁷ Instituciones financieras, el Departamento del Tesoro e investigadores académicos han estado desarrollando opciones para ayudar a defender sistemas financieros.⁵⁸ La serie de ejercicios Hamilton realizada por el sector de servicios financieros y el Departamento del Tesoro representa un avance adicional para fortalecer la coordinación industria-gobierno contra ciberataques.⁵⁹ Hacia el futuro, los líderes de sector estadounidense y sus aliados gubernamentales deben considerar formas adicionales para colaborar con sus contrapartes en México y Canadá (y globalmente) para dar apoyo a la resiliencia del sector financiero a nivel de todo el continente.

El intercambio de seguridad canadiense y la colaboración en el sector financiero

El éxito o fracaso de la ciberseguridad depende de la capacidad de individuos, gobierno e industria para compartir información. Los retos de compartir información no son nuevos. Compartir información con éxito requiere confianza, un marco de políticas sólido y compromiso de todas las partes para resolver problemas específicos de ciberseguridad.

Actualmente, ni los sectores privados ni los públicos tienen un panorama completo de la postura de ciberseguridad de Canadá o una visión consolidada de amenazas cibernéticas que impactan la nación. Para facilitar la compartición de información sobre ciber amenazas y la consciencia a lo largo de sectores de infraestructura, en 2013 se creó el Intercambio de Ciber amenazas (CCTX por sus siglas en inglés) canadiense. El CCTX actúa como un centro donde los negocios y agencias gubernamentales canadienses pueden compartir información de manera oportuna. También proporciona análisis de ciber amenazas y recomendaciones de mitigación de riesgos. Trabajando de cerca con el gobierno canadiense y agencias policiales, el CCTX consolida las amenazas cibernéticas al sector privado de Canadá y sirve como punto de contacto para organizaciones que comparten información cibernética en otros países. Su enfoque multisectorial involucra a empresas de todos los tamaños, así como sus aliados, proveedores y clientes en la cadena de suministro, para promover la ciber resiliencia de todos los elementos de la economía. Aunque el CCTX está en pañales, la calidad y el valor de sus servicios aumentará proporcionalmente con su membresía. Al final el CCTX podría servir como modelo para que otros países, incluyendo los Estados Unidos y México, la sigan; una extensión del marco CCTX permitiría mejor intercambio de información entre los centros de intercambio de amenazas de los países.

Otro ejemplo de una iniciativa para reunir alianzas privadas y públicas es el Instituto de CiberPaz (CPI), una organización no gubernamental internacional que busca responsabilidad en el ciberespacio y brinda asistencia a víctimas de ataques al incrementar su resiliencia digital y capacidad para responder y recuperarse. El CPI lanzó una iniciativa para lidiar con hackeos a atención médica y detener ciber operaciones contra instalaciones médicas durante la pandemia de COVID-19.⁶⁰ Hacia el futuro, la participación en estas redes para compartir información de amenazas y foros de colaboración aumentarán la resiliencia y mitigarán las cambiantes amenazas cibernéticas, tanto a organizaciones individuales como colectivamente.

Conclusión

La emergencia de temas de ciberseguridad como un gran asunto de seguridad en las primeras décadas del siglo XXI ha dejado vulnerables a muchos países y sectores. Canadá, México y los Estados Unidos necesitan dar pasos para proteger la privacidad, finanzas y seguridad de sus propios ciudadanos. En muchas instancias, la colaboración entre los tres países puede ser la forma más efectiva de hacer esto. Esto es particularmente cierto en sectores como energía y protección a cadena de suministros, donde la naturaleza integrada

de la colaboración en América del Norte sea una necesidad. Sin embargo, actualmente la comunidad de América del Norte carece de los mecanismos para facilitar tal colaboración internacional entre sus sectores privados y públicos. Para mejorar aún más la ciberseguridad en la región, los Estados Unidos, México y Canadá deben desarrollar una red norteamericana de cooperación privada-pública e intercambio de información. Como modelo, es útil considerar el ejemplo del CCTX de Canadá.

Como se dijo anteriormente sobre Canadá, ni el sector público ni el privado en América del Norte tienen un entendimiento completo de las amenazas cibernéticas que el continente enfrenta. Los negocios deben considerar cómo las amenazas a servicios públicos gubernamentales pueden tener un impacto en sus modelos de negocio. El hackeo de 2021 a SolarWinds, donde los hackers obtuvieron acceso a al menos nueve agencias gubernamentales y casi 100 organizaciones privadas a lo largo del continente, es evidencia del peligro que las vulnerabilidades al software pueden causar tanto en el sector privado como en el público.⁶¹ Además, ningún país puede conocer las amenazas que enfrenta si no tiene ojos en los otros dos. La disrupción a la cadena de suministro en México podría impactar la producción de equipo médico o militar en Canadá o los Estados Unidos, y un daño a la infraestructura eléctrica o de agua en los Estados Unidos podría impactar a cualquiera de sus vecinos. Como resultado de esto, hay una necesidad de ir más allá del alcance del CCTX y presentar un frente unido contra el cibercrimen.

El desarrollo de una red de América del Norte al estilo a CCTX para combatir los retos de ciberseguridad es una solución claramente norteamericana en carácter. Una red que sirva para permitir cooperación e intercambio de información atenderá los puntos ciegos que cada país tiene en el otro y permitir que mejores prácticas se esparzan a lo largo del continente, a su vez haciendo que cada país sea más resiliente. Además, la existencia de una institución como esas será un recurso para los gobiernos y organizaciones que inevitablemente se enfrentarán a preocupaciones de ciberseguridad en el futuro. Sin embargo, la red evita la burocracia agregada de soluciones institucionales más formales, que reflejan una cultura del pragmatismo en América del Norte. En vez de depender de instituciones políticas al estilo europeo, una red de ciberseguridad de América del Norte podría darles a los participantes la ventaja de comunicarse entre fronteras nacionales al tiempo que mantenga la libertad para hallar soluciones por sí mismos. Usando el CCTX como modelo, Canadá, México y los Estados Unidos deben construir una organización adaptable que una los sectores privados y públicos alrededor de la ciberdefensa. El ciberespacio es ahora un componente vital entre los sectores sociales, políticos, ambientales y económicos. Para construir un futuro más fuerte a lo largo de cada sector en América del Norte, proteger el ciberespacio tendrá que ser una prioridad.

Notas finales

Luisa Parraguez-Kobek actualmente es profesora de seguridad internacional y asuntos globales en el Tecnológico de Monterrey. Anteriormente fue beneficiaria de la beca de investigación Fulbright-García Robles en Washington D.C. (2017–2018) y ha publicado sobre ciberseguridad en el Woodrow Wilson Center.

Paul Stockton fue asistente de secretario de defensa para Seguridad Nacional durante el gobierno del presidente Barack Obama; en ese puesto, dirigió la creación del grupo de trabajo EE.UU.-México de defensa bilateral y fungió como copresidente interino estadounidense de la junta permanente de defensa Canadá-EE. UU.

Gaétan Houle tiene más de 35 años de experiencia como ejecutivo de ciberseguridad en los sectores privados y públicos. En los últimos años se ha enfocado su atención en ayudar a operadores de infraestructuras cruciales en Canadá y en los EE.UU. a protegerse contra amenazas cibernéticas en evolución.

1. CISCO, “Cryptomining: A Wolf in Sheep’s Clothing Is Still a Wolf”, en *Defending Against Today’s Critical Threats: February 2019 Threat Report* (San Jose, CA: CISCO, febrero 2019), https://www.cisco.com/c/dam/global/en_uk/assets/pdfs/en_cybersecurityseries_thrt_01_0219_r2.pdf; and Cybersecurity Ventures. “2019 Cybersecurity Statistics”, 2019, <https://cybersecurityventures.com/research/>.

2. BCC Research, *Cyber Security: North American Markets* (Wellesley, MA: BCC Research, diciembre 2018), <https://www.bccresearch.com/market-research/information-technology/cyber-security-north-american-markets.html>.

3. Administración de información energética de los EE. UU., “Oil and Petroleum Products Explained”, abril 13, 2021, <https://www.eia.gov/energyexplained/oil-and-petroleum-products/imports-and-exports.php>.

4. Estos son: químico, instalaciones comerciales, comunicaciones, manufactura crucial, base industrial de defensa, servicios de emergencia, energía, servicios financieros, alimentos y agricultura, instalaciones gubernamentales, sector público y de atención médica, tecnología de la información (TI), reactores nucleares, materiales y desperdicios, sistemas de transportación, sistemas de agua y aguas tratadas. Departamento de Seguridad Nacional, “Critical Infrastructure Sectors”, último acceso en abril 28, 2021, <https://www.dhs.gov/cisa/critical-infrastructure-sectors>.

5. Public Safety Canada, “Critical Infrastructure”, último acceso en abril 28, 2021, <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/ntnl-scrtr/crtcl-nfrstrctr/index-en.aspx>.

6. Los documentos estratégicos mexicanos que mencionan la ciberseguridad incluyen los siguientes: Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, *Plan Nacional de Desarrollo, 2013–2018* (2013), 107, https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf; Consejo Nacional de Seguridad Pública, *Programa para la Seguridad Nacional 2014–2018* (2014), 64, https://www.casede.org/BibliotecaCasede/Programa_SeguridadNacional.pdf; Gobierno de México, *Estrategia Nacional de Ciberseguridad* (2017), https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/271884/Estrategia_Nacional_Ciberseguridad.pdf; Secretaría de Gobernación, *Plan Nacional de Desarrollo 2019–2024* (2019), 173, <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII-1.pdf>

7. Julian Barnes, “‘Warning Lights Are Blinking Red,’ Top Intelligence Officer Says of Russian Attack”, *New York Times*, julio 13, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/07/13/us/politics/dan-coats-intelligence-russia-cyber-warning.html>.

8. Oficina del director de inteligencia nacional (ODIN), *Annual Threat Assessment*

of the US Intelligence Community (Abril 2021), 8, <https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/ATA-2021-Unclassified-Report.pdf>.

9. ODIN, *Annual Threat Assessment*, 10

10. “Alert (TA18-074A): Russian Government Cyber Activity Targeting Energy and Other Critical Infrastructure Sectors”, U.S. Computer Emergency Readiness Team (US-CERT), marzo 15, 2018, <https://www.us-cert.gov/ncas/alerts/TA18-074A>; Defense Science Board, *Task Force on Cyber Deterrence* (Washington, DC: Departamento de Defensa, febrero 2017), 4; ICF International, *Electric Grid Security and Resilience: Establishing a Baseline for Adversarial Threats* (Fairfax, VA: ICF International, junio 2016), 19.

11. Centro de contrainteligencia nacional de los EE. UU., *National Counterintelligence Strategy of the United States of America, 2020–2022*, (Washington, DC: ODNI, enero 7, 2020), 6, https://www.dni.gov/files/NCSC/documents/features/20200205-National_CI_Strategy_2020_2022.pdf.

12. “Protecting the Power Grid”, Asociación canadiense de electricidad, n.d., y Luisa Parraguez Kobek, *The State of Cybersecurity in Mexico: An Overview* (Washington, DC: Mexico Institute, Wilson Center, enero 2017), 14.

13. Public Safety Canada, “National Cyber Security Action Plan (2019–2024)”, última modificación, abril 15, 2020, <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/ntnl-cbr-scrt-strtg-2019/index-en.aspx>.

14. Public Safety Canada, “National Cyber Security Strategy”, última modificación, mayo 28, 2019, <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/ntnl-cbr-scrt-strtg/index-en.aspx>.

15. Canadian Centre for Cyber Security, “Cyber Centre Expertise”, última modificación, junio 12, 2018, <https://www.cyber.gc.ca/en/>.

16. Canadian Centre for Cyber Security, “Cyber Centre Learning Hub”, última modificación, junio 24, 2019, <https://www.cyber.gc.ca/en/learning-hub>.

17. Deloitte, “The Changing Faces of Cybersecurity: Closing the Cyber Risk Gap”, última modificación, junio 10, 2018.

18. La definición de Industria 4.0 se tomó de *EU Parliament 2016 Report on Industry 4.0* (Parlamento Europeo 2016), 20, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/570007/IPOL_STU\(2016\)570007_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/570007/IPOL_STU(2016)570007_EN.pdf). Para exportaciones de alta tecnología de México, véase Promexico, “Crafting the Future: A Roadmap of the Industry 4.0 in Mexico”, 11.

19. Entrevistas con especialistas de los sectores bancario y financiero en México proporcionan información sobre un amplio espectro de ataques que no se publicitan por miedo a crear una reacción negativa en el público y una falta de confianza en las instituciones.

20. Ley de Seguridad Nacional, Cámara de Diputados, Gobierno de México, diciembre 26, 2005.

21. “Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados”, Cámara de Diputados, Gobierno de México, enero 26, 2017, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPDPSO.pdf>.

22. Benjamin A. Powel & Jason C. Chipman, *Cybersecurity 2021* (London: Law Business Research Ltd., febrero 2021), 2021_cybersecurity_Mexico.pdf (creel.mx).

23. GPHAdmin, “Cybersecurity Regulations for Financial Institutions”, febrero 24, 2021, <https://www.gphlegal.mx/2021/02/24/cybersecurity-regulations-for-financial-institutions/>.

24. Fernando Gutiérrez, “Banca debe de estar a la altura de la digitalización”, *El Economista*, marzo 11, 2021.

25. Este capítulo usa la definición de “infraestructura crucial” provista en la directiva de políticas presidencial de 2013 (PPD)-21: “systems and assets, whether physical or virtual, so vital to the United States that the incapacity or destruction of such systems and assets would have a debilitating impact on security, national economic security, national public health or safety, or any combination of those matters”. Véase la Casa Blanca, “PPD-21 – Critical Infrastructure Security and Resilience”, febrero 12, 2013.

26. Paul W. Parfomak et al. *Cross-Border Energy Trade in North America: Present and Potential*, R44747 (Washington, DC: Congressional Research Service, enero 24, 2017), 1, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44747.pdf>.

27. “Enhancing Electricity Integration in North America”, en *QER Report: An Integrated Study of the U.S. Electricity System* (Departamento de Energía, enero 2017).

28. Oficina ejecutiva del presidente, “National Electric Grid and Grid Security Resilience Action Plan,” diciembre de 2016. https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/whitehouse.gov/files/images/National_Electric_Grid_Action_Plan_06Dec2016.pdf

29. Amy Stillman, “Mexico Blames U.S. as Energy Crisis Spills Across the Border”, Bloomberg, febrero 15, 2021.

30. Benji Jones, “Texas Blackouts Explained: Arctic Weather Shut Down Power Plants as Demand for Heat Surged, and the State’s Grid Is on Its Own”, Business Insider, febrero 18, 2021, <https://www.businessinsider.com/texas-blackouts-millions-lost-power-in-storm-went-wrong-2021-2>.

31. Para el texto final del MDE, véase https://www.nerc.com/AboutNERC/keyplayers/Documents/MOU%20Clean%20NERC_CRE_CENACE_EN%20FINAL.pdf.

32. Departamento de Energía de los EE. UU., “North American Energy Cooperation”, Oficina de asuntos internacionales, n.d., <https://www.energy.gov/ia/international-affairs-initiatives/north-american-energy-cooperation>.

33. Joe Slowik, CRASHOVERRIDE: Reassessing the 2016 Ukraine Electric Power Event as a Protection-Focused Attack, Hanover, MD: Dragos, Inc., septiembre de 2019, p. 1, <https://dragos.com/wpcontent/uploads/CRASHOVERRIDE.pdf>.

34. Ibid

35. Ibid

36. Ibid

37. “Alert (TA18-074A): Russian Government Cyber Activity Targeting Energy and Other Critical Infrastructure Sectors,” US-CERT, marzo 15, 2018, <https://www.us-cert.gov/ncas/alerts/TA18-074A>.

38. Ibid

39. Andy Greenberg, “Unprecedented Malware Targets Industrial Safety Systems in the Middle East,” WIRED, diciembre 14, 2017.

40. Anton Cherepanov y Robert Lipovsky, “Industroyer: Biggest threat to industrial control systems since Stuxnet,” ESET Blog: WeLiveSecurity, junio 12, 2017, <https://www.welivesecurity.com/2017/06/12/industroyer-biggestthreat-industrial-control-systems-since-stuxnet/>

41. Anca Gurzu, “Hackers threaten smart power grids,” POLITICO, enero 11, 2017, <http://www.politico.eu/article/smart-grids-and-meters-raise-hacking-risks/>.

42. John Toon, “Simulated Ransomware Attack Shows Vulnerability of Industrial Controls,” Georgia Tech, febrero 13, 2017.

43. Greg Allen y Daniel Chan (Belfer Center for Science and International Affairs), Inteligencia artificial y seguridad nacional, julio 2017, p. 24, <https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/AI%20NatSec%20-%20final.pdf>.

44. Elsa B. Kania (Center for a New American Security), *Battlefield Singularity:*

Artificial Intelligence, Military Revolution, and China's Future Military Power, noviembre 2017, p. 4, <https://s3.amazonaws.com/files.cnas.org/documents/Battlefield-Singularity-November2017.pdf?mtime=20171129235804>.

45. Paul W. Parfomak et al., (Congressional Research Service (CRS)), *Cross-Border Energy Trade in North America: Present and Potential*, enero 24, 2017, p. 33, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44747.pdf>; “Increasing Electricity Cooperation in North America,” DOE, January 11, 2017, <https://www.energy.gov/policy/articles/increasing-electricity-cooperation-north-america>; NERC, 2020 Summer Reliability Assessment, junio 2020, p. 13, https://www.nerc.com/pa/RAPA/ra/Reliability%20Assessments%20DL/NERC_SRA_2020.pdf

46. Ibid

47. Ibid

48. *Cross-Border Energy Trade in North America: Present and Potential*, enero 24, 2017, p. 33,

49. Departamento de Energía (DOE), *Quadrennial Energy Review – Transforming the Nation’s Electricity System: Second Installment of the QER*, enero 2017

50. Ibid

51. Kate Fazzini, “‘Evil Corp’: Feds Charge Russians in Massive \$100 Million Bank Hacking Scheme”, CNBC, diciembre 5, 2019, <https://www.cnbc.com/2019/12/05/russian-malware-hackers-charged-in-massive-100-million-bank-scheme.html>; y Evan Perez and David Shortell, “North Korean-backed Bank Hacking on the Rise, US Officials Say”, CNN, marzo 1, 2019, <https://www.cnn.com/2019/03/01/politics/north-korea-cyberattacks-cash-bank-heists/index.html>.

52. “Seven Iranians Working for Islamic Revolutionary Guard Corps-Affiliated Entities Charged for Conducting Coordinated Campaign of Cyber Attacks Against U.S. Financial Sector”, Departamento de Justicia de los EE. UU., marzo 24, 2016.

53. Benjamin Brake, *Strategic Risks of Ambiguity in Cyberspace*, Contingency Planning Memorandum No. 24 (Washington, DC: Council on Foreign Relations, mayo 14, 2015), 3, https://cdn.cfr.org/sites/default/files/pdf/2015/05/CPA_ContingencyPlanningMemo_24.pdf. La agencia de seguridad nacional supuestamente concluyó que era posible que el malware—similar pero no idéntico a una cepa creada por los servicios de seguridad rusos, se usó por parte de un actor gubernamental diferente, como China. Véase Adi Robertson, “Russian Malware Infiltrated the Nasdaq Servers, Says Businessweek”, *The Verge*, julio 17, 2014, <https://www.theverge.com/2014/7/17/5912159/russian-malware-infiltrated-the-nasdaq-stock-exchange-says-businessweek>.

54. Oficina de investigación financiera, *2016 Financial Stability Report* (Washington, DC: Departamento del Tesoro, diciembre 2016), 38–48, <https://www.financialresearch.gov/financial-stability-reports/2016-financial-stability-report/>. El banco de la reserva federal de Nueva York también publicó recientemente un informe que examina los potenciales efectos dominó de ataques en grandes bancos estadounidenses: Thomas M. Eisenbach, Anna Kovner y Michael Junho Lee, *Cyber Risk and the U.S. Financial System: A Pre-Mortem Analysis*, Staff Report 909 (Nueva York: Federal Reserve Bank of New York, enero 2020), https://www.newyorkfed.org/medialibrary/media/research/staff_reports/sr909.pdf. Para la petición del Departamento del Tesoro de ciber datos adicionales, véase, “Agency Information Collection Activities; Proposed Collection; Comment Request; Financial Sector Critical Infrastructure Cybersecurity Survey”, *Federal Register* 85, no. 14 (2020): 3761–62, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-01-22/pdf/2020-00898.pdf>.

55. Oficina de Investigación Financiera, *Cybersecurity and Financial Stability*:

Risks and Resilience (Washington, DC: Departamento del Tesoro, febrero 2017), https://www.financialresearch.gov/viewpoint-papers/files/OFRvp_17-01_Cybersecurity.pdf; Jason Healey et al., *The Future of Financial Stability and Cyber Risk* (Washington, DC: Brookings Institution, octubre 2018), 3–6. El estudio también brinda una útil bibliografía de investigación sobre riesgos cibernéticos al sector en la página 6.

56. Eisenbach, Kovner y Lee, *Cyber Risk and the U.S. Financial System*, 1, 2.

57. Healey et al., *The Future of Financial Stability and Cyber Risk*, 1.

58. Healey et al., *The Future of Financial Stability and Cyber Risk*, 1, 8.

59. Centro de Análisis e Intercambio de Información de Servicios Financieros, “Exercises”, n.d., https://www.fsisac.com/hubfs/Resources/FS-ISAC_ExercisesOverview.pdf.

60. Para más sobre el CyberPeace Institute, véase <https://cyberpeaceinstitute.org/>.

61. Douglas MacMillan y Aaron Schaffer, “Breached Software Firm Solar-Winds Faces SEC Inquiry after Insider Stock Sales”, *Washington Post*, marzo 1, 2021, <https://www.washingtonpost.com/business/2021/03/01/solarwinds-sec-inquiry/>.

SECCIÓN 3

América del Norte en el mundo

12

América del Norte en las cadenas de valor global

Karina Fernández-Stark y Penny Bamber

Introducción

Durante las últimas tres décadas, las cadenas de valor global (CVG) se han convertido en una parte integral de la economía global; se han facilitado gracias a las mejoras en transportación, digitalización y liberalización esparcida del comercio y la inversión. Hoy en día, la mayoría de las industrias están organizadas en CVG, y representan una porción importante del comercio y empleo globales. Las CVG han fragmentado estos sectores, con actividades que abarcan múltiples países y empresas alrededor del mundo. América del Norte y sus principales empresas han jugado un papel prominente en la evolución de estas estructuras globales. Aunque la región sigue ocupando etapas de alto valor en la cadena, esa posición predominante con respecto a los competidores externos corre el riesgo de erosionarse. Si los legisladores de América del Norte quieren retener y dar apoyo al liderazgo económico de la región, se necesita una acción intrépida.

La coyuntura actual representa una oportunidad para ese tipo de liderazgo. En los últimos cinco años, las grandes disrupciones comerciales han alterado las operaciones de suministro global de respuesta a tiempo y sintonizado de las CVG. Las tensiones geopolíticas en aumento, la pandemia de COVID-19 y los temas de trabajo y cambio climático con mayor duración, están remodelando fundamentalmente el ambiente para las decisiones de recursos globales de las empresas. La convergencia de estas tendencias disruptivas ha creado una incertidumbre persistente que está obligando a las compañías a repensar sus cadenas de suministro para el largo plazo. Las prioridades

anteriores de CVG en cuanto a costo y eficiencia se están reemplazando por resiliencia, mitigación de riesgos y sostenibilidad. A nivel global, la carrera está en marcha ya que los gobiernos buscan beneficiarse de estos cambios al ajustar su panorama legislativo. Aunque estas disrupciones han sido enormemente costosas, también presentan una oportunidad para que los legisladores de América del Norte reviertan el deterioro de las ventajas de la región en las cadenas de suministro. Una poderosa opción, por razones que explicaremos abajo, es fortalecer las etapas de bajo y mediano valor de las cadenas de valor regionales por medio de una mayor coordinación regional con Centroamérica y Sudamérica.

Hasta hoy, las CVG han estado dominadas por el bloque comercial norteamericano compuesto por Canadá, México y Estados Unidos, apuntalado en la actualidad por el Tratado entre Estados Unidos-México-Canadá (T-MEC). Bajo el T-MEC y su antecesor, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la región ha sido el acuerdo comercial regional más grande del mundo durante casi tres décadas, abarcando 28% del PIB global,¹ y es uno de los principales exportadores y mercados. América del Norte es hogar de empresas líderes grandes, lleva a cabo actividades del más alto valor y ejerce poder e influencia sobre la fijación de estándares globales en prácticamente todas las industrias. El éxito del bloque se ha basado sobre complementariedades entre de sus tres miembros. Los Estados Unidos, la economía más grande del mundo, lidera estas cadenas al proporcionar servicios de alto valor y manufactura avanzada, mientras que Canadá y México juegan papeles claves como proveedores de materia prima, productos intermediarios y finales.

Sin embargo, el aumento dinámico de otros grupos regionales, particularmente en Asia, ha expuesto las fallas en la competitividad a largo plazo de la CVG de América del Norte. La Unión Europea (UE) ha mantenido consistentemente su liderazgo en participación de comercio globales, mientras que América del Norte ha perdido terreno frente a Asia de manera constante. En 2009, China superó a Estados Unidos para volverse el exportador más grande del mundo, para 2021, sus exportaciones ya habían duplicado las de los Estados Unidos. Un reto clave para América del Norte es que mientras que la UE y Asia pueden sacar provecho de las vastas diferencias de sus membresías extensas, América del Norte incluye solamente a tres países en los que las capacidades convergen. Como resultado de la disminución de ventajas competitivas en costos de producción, América del Norte se ha vuelto más dependiente del comercio extra regional, sobre todo con Asia, para generar valor en sus exportaciones de CVG.

La turbulencia de los últimos cinco años creó una oportunidad para que América del Norte influya en su favor en la reconfiguración de CVG. Una vía altamente prometedora es una mayor regionalización con las Américas. Ahí donde la UE y Asia han buscado profundizar y ampliar vínculos

regionales con aliados geográficos, desde mediados de la década de 2000, América del Norte más bien se ha separado de sus vecinos en Centro y Sudamérica. Estas regiones representan solamente 4% de las importaciones estadounidenses y todavía menos de las de Canadá y México. Aun así, como una fuente grande de materia prima para las CVG, con una fuerza laboral grande y en crecimiento, y un suministro abundante de energías verdes, las economías centro y sudamericanas ofrecen enormes beneficios como aliados de CVG para el futuro de América del Norte. Fomentar un mayor compromiso regional también podría producir ganancias económicas, de resiliencia, sostenibles y de seguridad.

Si bien no es posible remplazar por completo la maquinaria de manufactura asiática, América del Norte debe *fomentar el desarrollo de la parte media faltante de la CVG* en la manufactura dentro de la región de las Américas por medio de alentar la diversificación y replicación de operaciones de producción. Se requieren grandes esfuerzos legislativos en cuatro áreas claves para asegurar que este planteamiento pueda cumplir estas promesas: acuerdos comerciales multilaterales, inversiones en infraestructura, desarrollo de capacidad y un enfoque en producción sostenible. Aunque el costo de una regionalización exitosa es evidentemente alto, el costo de la inacción puede ser poner en riesgo el liderazgo de América del Norte. No obstante, la oportunidad para el cambio será breve. Dejar que este momento pase y mantener el *estatus quo*, verá a la región seguir cediendo su liderazgo económico global, junto con implicaciones para la seguridad a largo plazo. Para dar apoyo a las cadenas de valor regionales en las Américas, se necesita liderazgo económico y político. Como el mercado global más grande en algunas industrias y el hogar de la parte más grande de empresas líderes en CVG, los Estados Unidos deben coordinar los esfuerzos de regionalización que acepten grupos más amplios dentro de las Américas. Si bien existe una oportunidad, a menos que se atiendan asuntos legislativos más fundamentales, es poco probable que las empresas globales consideren seriamente la opción de reubicar operaciones de obtención de recursos para la región en el largo plazo.

Cadenas de valor globales: Un marco conceptual para entender la globalización de la industria

Las cadenas de valor global dominan el actual comercio internacional. Estas cadenas describen el rango completo de actividades que las empresas y trabajadores desempeñan para llevar a un producto desde su concepción hasta su uso final y más allá. Esto incluye actividades de valor agregado

tangible e intangible como investigación y desarrollo (I&D), diseño, producción, mercadotecnia, distribución y apoyo al consumidor final. En el contexto de la globalización, las actividades de cadena de valor generalmente las llevan a cabo redes inter-empresas a escala global. La globalización de industrias se ha visto impulsada por la demanda para la mayoría de los aportes competitivos en cada segmento de la cadena de valor. La búsqueda de eficiencia de las industrias ha llevado a cadenas de valor muy esparcidas, con diferentes actividades realizadas en distintas partes del mundo. La fragmentación permitió que numerosos países participaran en el comercio internacional sin tener que desarrollar la gama completa de capacidades a lo largo de la cadena de valor. Los países se especializan en funciones específicas aprovechando sus ventajas competitivas. Normalmente los países en desarrollo ofrecen costos bajos de mano de obra y materia prima y se enfocan en operaciones de menor valor, como el ensamblaje y la producción. Mientras tanto, los países desarrollados, con talento con educación muy elevada, se enfocan en sus fortalezas principales en I&D, innovación, *branding* y ventas. La fragmentación global se ha visto más pronunciada en las CVG de textiles y ropa, donde las empresas grandes con sede en los Estados Unidos y Europa, como Nike y H&M, dominan las etapas de valor más altas de la cadena, *branding*, y diseño, mientras que tercerizan las actividades básicas de corte y costura a países de bajos ingresos, incluyendo Bangladesh y Vietnam.

El tamaño, participación de mercado, capacidades y destrezas tecnológicas de estas “empresas líderes” les permite dominar los sistemas de producción global. Como las empresas líderes controlan el conocimiento y los recursos financieros, ellas determinan cuáles otras empresas se unen a las cadenas,² así como las especificaciones precisas y estándares de productos que deben cumplir para participar.³ A través de estas medidas, las empresas líderes aseguran un suministro consistente de productos de diversos grupos de proveedores globales.⁴ Las decisiones de las empresas líderes sobre ubicar sus operaciones de obtención de recursos globales buscan maximizar los recursos, reducir los costos de transportación y logística y minimizar disrupciones potenciales. Teniendo todo en cuenta, estas decisiones han tenido una gran parte en determinar cómo las industrias globales se distribuyen geográficamente.

Por medio de esa amplia distribución geográfica de CVG, las empresas aprovechan las capacidades complementarias entre los países, en términos de especialización y arbitraje de costos. El valor de estas complementariedades, combinado con los costos de conectarlas, determinan el alcance y patrones de las cadenas de valor, incluyendo si se forman a escalas locales, regionales o globales. Aun así, estas capacidades no son estáticas. Los países podrían ser capaces de agregar valor a sus sectores y mejorar su posición competitiva en las CVG. Al mismo tiempo, las

locaciones de menor costo se disputan unirse a cadenas de valor, las que ya participan deben desarrollar estrategias para sostener su inclusión, como lo son especializarse en operaciones de valor más alto o sectores de nicho que están más aislados de la competencia (Humphrey & Schmitz, 2002). En otras palabras, los países deben *actualizarse*.⁵ Actualizarse se refiere a un “proceso de mejorar la capacidad de una empresa o economía para moverse hacia un nicho económico más rentable y/o tecnológicamente sofisticado e intensivo en capital y en habilidades”,⁶ o dicho de manera más simple, “moverse de actividades de bajo valor a unas de relativamente alto valor en redes de producción global”.⁷ Las empresas, países y regiones buscan actualizarse para incrementar los beneficios (es decir, seguridad, ganancias, valor agregado, capacidades) de participar en la producción global.⁸

Los roles de América del Norte en las cadenas de valor globales

Desde el advenimiento del TLCAN en 1994, América del Norte ha sido el acuerdo comercial más grande del mundo.⁹ Como uno de los principales exportadores y mercados, América del Norte es una fuerza influyente en la mayoría de las cadenas de valor globales por medio del liderazgo de empresas en actividades del más alto valor. El poder del bloque se ha basado sobre complementariedades entre sus tres miembros, con Estados Unidos como la economía más grande del mundo, la cual proporciona servicios de alto valor y manufactura avanzada, mientras que Canadá y México juegan papeles claves como proveedores a los Estados Unidos de materia prima, productos intermediarios y finales. Aproximadamente el 75% de las exportaciones de cada país está destinado al mercado estadounidense (ver Tabla 1). Los Estados Unidos, por otro lado, están más globalmente orientados, con solo el 30% de sus importaciones y exportaciones dándose con sus aliados comerciales regionales.¹⁰ Esta sección examina brevemente los papeles que cada uno de los países jugó desde una perspectiva de cadena de valor global.

- **Estados Unidos:** Los Estados Unidos tienen una influencia importante sobre lo que se produce y cómo se produce a lo largo de las CVG, tanto como el importador más grande como el hogar de empresas líderes en la mayoría de las industrias globales. Las decisiones de inversión y obtención de recursos que las empresas estadounidenses toman han dado forma a las CVG en las últimas tres décadas. Hoy, los roles de líderes de los Estados Unidos en CVG incluyen el dominio de segmentos de alto valor: I&D, manufactura avanzada y *branding*. También es un gran mercado para productos de alto valor. Las empresas estadounidenses dominan las clasificaciones globales para I&D¹¹ e innovación, representando el 35% de los 1,000 principales gastadores en I&D, incluyendo a seis de los principales 10 a nivel global.¹²

Estas inversiones contribuyen directamente a las capacidades tecnológicas y ayudan a las empresas estadounidenses a dirigir las CVG. Aunque mucho se ha dicho sobre el hecho de que Estados Unidos ya no es el exportador global más grande, el país se ha actualizado para enfocarse en manufactura avanzada en sectores que incluyen el aeroespacial, circuitos integrados y dispositivos médicos. En estas categorías, los Estados Unidos dominan la competencia. Sobresalen en exportaciones de bienes capitales, siendo líderes en el mundo con 16% de participación de mercado.¹³ Los Estados Unidos también son el exportador global más grande de servicios basados en conocimiento, incluyendo negocios, profesionales, técnicos y de servicios financieros.¹⁴ Las marcas del país son líderes en las clasificaciones globales y son respetadas y ampliamente reconocidas en el mundo, de Nike y Ralph Lauren a Ford, Apple, Intel y Boeing.

- **Canadá:** Canadá cumple dos roles en CVG, proveedor de recursos naturales y fabricante de nicho de alto valor, ambos de los cuales están fuertemente vinculados a las relaciones comerciales con los Estados Unidos. El vecino del sur de Canadá representa el 75% de sus exportaciones y casi el 60% de sus importaciones.¹⁵ Como resultado de importantes dotes naturales, la mitad de las exportaciones de Canadá son recursos naturales: los combustibles, metales y minerales (incluyendo cobre, hierro, aluminio, níquel, menas de zinc y sus derivados representan el 37% de las exportaciones totales de Canadá; la madera, pulpa y papel y productos agrícolas contribuyen en 6.2% y 5.3%, respectivamente. Dos terceras partes (65%) de estos recursos naturales están destinados a los Estados Unidos; Canadá representa más de la mitad de las importaciones estadounidenses de productos minerales. Como un país de altos ingresos con una fuerza laboral relativamente pequeña, las fortalezas de Canadá en manufactura se enfocan en unas cuantas CVG, en las cuales se cuentan entre los productores globales principales: turbinas de gas (el sexto exportador más grande), automotriz (quinto) y aeroespacial (quinto).¹⁶ En manufactura avanzada ha habido una convergencia de capacidades con los Estados Unidos.

- **México:** Al igual que Canadá, la participación de México en la CVG gira principalmente alrededor del bloque regional de América del Norte, que representa el 75% de sus exportaciones y más de la mitad de sus importaciones.¹⁷ El papel original del país era de un proveedor de ensamblaje de bajo valor, con operaciones de *maquila* a gran escala establecidas a lo largo de la frontera con los Estados Unidos. Sin embargo, con los años el país se actualizó para convertirse en un centro de manufactura avanzada. Esta transición se debió en parte a la intensa competencia de China,¹⁸ y más tarde de otras locaciones en Asia, como Bangladesh y Vietnam donde los costos de mano de obra son notablemente más bajos. Incapaz de competir

en el costo, México les apuesta a industrias con componentes de habilidades más altas y ventajas regionales, incluyendo las preocupaciones de propiedad intelectual de las empresas al trasladar sus operaciones a Asia. Como resultado, la composición de exportación de México se ha concentrado en transportación, electrónicos y dispositivos médicos; productos de bajo valor como ropa y textiles representan una parte de las exportaciones que se encoge. En 1995, las exportaciones de autos eran la categoría de exportaciones más grande de México, representando el 16% (US\$7.6 mil millones), seguido de petróleo crudo, ropa y electrónicos de consumo. Hoy, las exportaciones de manufactura del país se componen de US\$130 mil millones (27%) de las exportaciones totales en transportación, incluyendo más de US\$1000 millones en productos aeroespaciales; US\$32 mil millones (7%) en computadoras; y US\$14 mil millones (3%) en dispositivos médicos. En contraste, la ropa y textiles ahora representan solamente el 1.5% de las exportaciones totales.¹⁹

Tabla 1 Participación de importación-exportación por origen y destinación, 2019

Destino	Exportador		
	Estados Unidos	Canadá	México
EE. UU.		73%	75,4%
Canadá	16,8%		4,4%
México	15,6%	1,43%	
Origen	Importador		
	Estados Unidos	Canadá	México
EE. UU.		57.4%	54%
Canadá	13.2%		1.4%
México	15.2%	4.7%	

Fuente: UN Comtrade.

El éxito de esta alianza regional se debe a las complementariedades en las etapas de cadena de valor entre los tres países. Materia prima importante fluía desde Canadá, las empresas líderes de EE. UU. llevaban a cabo el diseño y el *branding*, y los componentes intermedios manufacturados y el equipo capital, y México proveía la producción de menor costo. Sin embargo, como México ha dejado atrás su papel como el aliado de bajo costo, en relación con Asia, dentro de este tratado regional, eso remodeló la competitividad global de América del Norte. Como resultado de la actualización de México, ahora no hay fabricantes de bajo valor en el bloque norteamericano y la región se ha vuelto dependiente de Asia para ese suministro.

América del Norte en las CVG: ¿Cómo se compara con otros grupos comerciales regionales?

El surgimiento dinámico de otros grupos regionales ha exhibido defectos en la capacidad a largo plazo de América del Norte para mantener y actualizar su competitividad en las CVG. Entre los tres bloques comerciales regionales más grandes a nivel global, el comercio intrarregional de América del Norte es el más bajo, muy por detrás de la Unión Europea (UE) y Asia. Un reto clave son las diferencias en economías de escala y alcance de las regiones. A diferencia de América del Norte, la UE y Asia están conformadas por múltiples países, con vastas diferencias en capacidades. Menos capaces de aprovechar las ventajas competitivas regionales, la dependencia de América del Norte en el comercio inter-regional está creciendo, sobre todo de Asia. En el contexto de grandes disrupciones que tienen (y probablemente seguirán teniendo) cadenas de suministro inestables, esta dependencia podría ser problemática.

Entre las tres regiones comerciales más grandes a nivel global, la UE presume el comercio intrarregional más alto en bienes, (eso es, la parte de sus exportaciones que se comercian con otros países dentro de la región) llegando a un 68%. A esta la sigue Asia, donde el 58% del comercio es intra-regional. En América del Norte, esto cae a 47%.²⁰ México y Canadá representan solamente 26% de las importaciones estadounidenses.²¹ Al enfocarnos en comercio de valor agregado se revelan patrones similares, con América del Norte de nuevo representando la parte más baja. La UE lidera en términos de contribución regional a intermedios importados, es decir los aportes a la cadena de valor, con 68%, Asia sigue con 62%; América del Norte solamente alcanzó el 52%.²² Dicho de manera más simple, América del Norte es la que más depende de aportes extra-regionales para generar valor en sus exportaciones de CVG.

Parte del reto está en las diferencias en escala y alcance de las economías, en términos de número de países, acuerdos comerciales multilaterales, y reservas laborales totales. América del Norte comprende solamente tres países, por medio del acuerdo T-MEC, mientras que la UE incluye 27 países, y la región asiática cubre más de 15.²³ La expansión geográfica de los acuerdos comerciales en Europa y Asia ha incorporado países con niveles de desarrollo diferenciados. Esto permite que las cadenas de suministro regionales aprovechen complementariedades extensivas, capacidades diversas y arbitraje de costos. La adhesión de Hungría, Polonia y otros países del centro y este de Europa a la UE contribuyó a una mayor diferenciación a lo largo del bloque. Los planes de la UE para extender aún más la regionalización, por medio de brindar acceso al mercado a otros países en Europa, el Medio Oriente y el norte de África a través del del convenio paneuromediterráneo.²⁴

De igual manera, los acuerdos comerciales y de inversión regionales multilaterales y plurilaterales en Asia, como el ASEAN y el ASEAN+1,

han reducido aranceles y permitido una mayor escala.²⁵ Hay 42 acuerdos comerciales regionales entre países de Asia Pacífico.²⁶ Se espera que la reciente Asociación Económica Integral Regional (RCEP por sus siglas en inglés) (2022)²⁷ impulse aún más las ganancias regionales, con 80% de líneas arancelarias sujetas a menos de 10% de aranceles a partir del primer año. La RCEP reúne el 30.5% del PIB global,²⁸ y así, superará al T-MEC como el grupo comercial más grande del mundo. Estas continuas expansiones dejarán a América del Norte en una desventaja competitiva; mientras que el T-MEC es hogar de aproximadamente el mismo número de trabajadores que la UE (244 millones comparado con los 217 millones en la UE), la RCEP agrupa alrededor de 1,24 mil millones de trabajadores, proporcionando un importante alcance para el arbitraje de trabajo y habilidades.²⁹

Las Américas: ¿Integración o separación de cadena de valor?

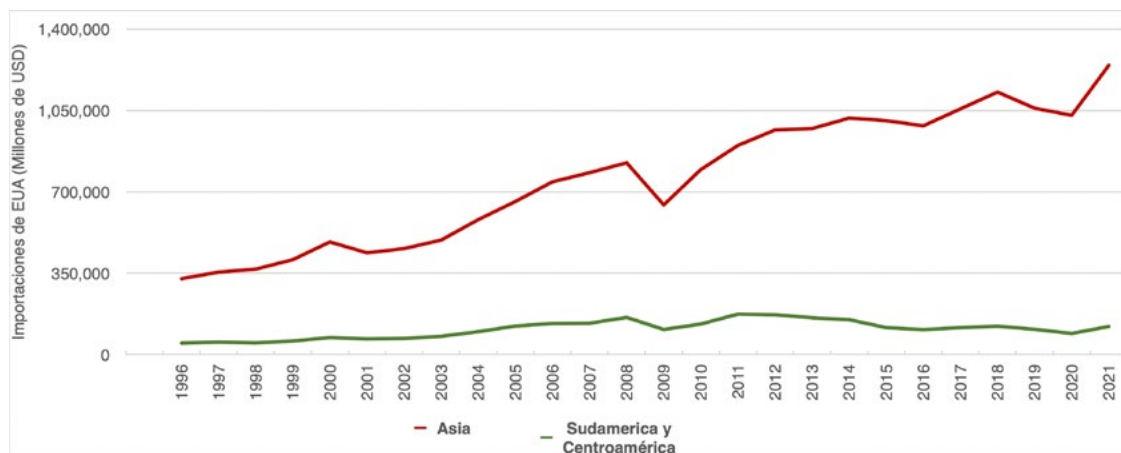
Ahí donde la UE y Asia han buscado profundizar y ampliar vínculos regionales con aliados geográficos, desde mediados de la década del 2000, los estados de América del Norte en gran parte han buscado acuerdos comerciales bilaterales dentro del hemisferio occidental. Aunque estos han permitido el comercio con aliados regionales, en la práctica también limitan la regionalización del comercio en las Américas, sobre todo en el desarrollo de manufactura regional. Las importaciones a Estados Unidos desde Centro y Sudamérica han decaído desde su punto alto del 2011 y la región ahora representa solo el 4% del total de importaciones estadounidenses (Figura 1). Canadá y México reflejan patrones comerciales similares. A pesar de su proximidad y papel como uno de los principales motores de CVG, Estados Unidos ya no es el principal socio comercial para muchos de sus vecinos centro y sudamericanos. En contraste con Asia y Europa, el hemisferio occidental ha experimentado una separación y no una integración.

Esta separación ha estado acompañada por una vuelta a Asia a lo largo de las Américas. América del Norte ha visto una creciente dependencia de Asia para sus cadenas de suministro. Entre el 2000 y el 2021, la parte de importaciones estadounidenses desde Asia se ha casi triplicado de US\$485 mil millones a US\$1.24 billones, con China, Japón y Corea del Sur a la cabeza.³⁰ Al mismo tiempo, los países sudamericanos han cambiado su comercio en dirección a Asia. La transición ha sido severa. En los últimos veinte años, China ha reemplazado a los Estados Unidos como el socio de exportación más grande de Sudamérica. Todos menos tres países de la región han cambiado su principal destino de exportación de los Estados Unidos, en el 2000, a China en el 2020 (Figura 2).³¹ Sudamérica se ha convertido en una fuente crucial de materia prima para la participación de Asia en CVG; es el proveedor extrarregional más grande de minerales a Asia, representando el 31% de

sus importaciones totales. El número más grande de acuerdos comerciales interregionales a nivel global se da entre Asia y Sudamérica.³²

Los riesgos de la dependencia de América del Norte en Asia en el comercio de CVG se están elevando, incitados por la falta de esfuerzos regionalización dentro de las Américas. Las cadenas largas de Asia a América del Norte son vulnerables a una disrupción de logística masiva como lo ilustra la reciente agitación de la cadena de valor. Esto eleva la incertidumbre y costos para las empresas líderes en América del Norte y amenaza su resiliencia a largo plazo.

Figura 1 Importaciones a Estados Unidos desde Asia y Centro y Sudamérica (1996-2021)



Fuente: EE. UU. Census Bureau.

Figura 2 Principal socio de exportación no continental de Sudamérica



Fuente: Los autores se basan en Comtrade de la ONU.

Al mismo tiempo, la falta de iniciativas regionales en América del Norte ha fortalecido las relaciones entre Sudamérica y Asia. Hay un sentimiento creciente en Sudamérica de que los Estados Unidos han abandonado su compromiso con la región, socavando su potencial de crecimiento y obligándolos a depender cada vez más de China como su principal aliado.³³

Tendencias principales que alteran las cadenas de valor globales

Las cadenas de valor globales proliferaron entre mediados de la década de 1990 y la de 2010 cuando las empresas líderes, en su mayoría de los Estados Unidos y Europa, buscaron maximizar eficiencias en producción, aprovechar el arbitraje laboral global y acceder a nuevos mercados alrededor del mundo. Durante esta era expansionista, las CVG se volvieron altamente globalizadas, con Asia adoptando un papel creciente en las industrias mundiales. Sin embargo, los últimos cinco años han traído significativas disrupciones a este *estatus quo*, elevando los costos y la incertidumbre asociados con el comercio global. Después de cinco años de disrupción continua a sus operaciones globales, las empresas están evaluando seriamente sus modelos de negocio establecidos. Acciones legislativas por parte de líderes de América del Norte pueden influir en las decisiones que estas empresas tomen. Esta sección habla sobre esas tendencias y sus implicaciones para América del Norte.

La primera, y quizá la más importante, es el papel cambiante de China en las CVG. Desde su adhesión a la OMC en el 2001, el país ha pasado de ser la fábrica mundial para un rango diverso de bienes de consumo en tecnologías, baja, mediana y alta al objetivo de convertirse en un líder tecnológico en sectores vinculados a la manufactura avanzada: vehículos eléctricos, inteligencia artificial y comercio electrónico.³⁴ Algo importante es que China ha albergado sus propias empresas líderes en CVG, una densa red de proveedores, y diversificado sus mercados finales. Obtiene sus recursos de todos los rincones del planeta. Al hacerlo, se ha convertido en el líder de una cadena de valor regional integral asiática. Para 2019, China (119) estaba prácticamente empatada con los Estados Unidos (121) en términos del número de empresas listadas entre las 500 multinacionales más grandes del mundo.³⁵ China es ahora el principal exportador mundial, y el segundo más grande importador. Con un producto interno bruto (PIB) de US\$14.7 billones en 2021, la mayoría de los analistas esperan que China supere a los Estados Unidos como la economía más grande del mundo³⁶ durante la próxima década.³⁷ La rápida actualización de China llevó a costos elevados en el país, con empresas globales considerando alternativas de locación cercanas en Asia

para manejar costos al tiempo que seguir aprovechando la eficiencia de la red de suministro asiático. El surgimiento de China también la llevó a competir directamente con los Estados Unidos por manufactura y servicios avanzados, lo que condujo a un aumento de tensiones y a la guerra comercial EE. UU.-China. Estas tensiones han causado que las empresas globales exploren locaciones de producción alternativas.

La segunda, la pandemia de COVID-19 alteró los ciclos de logística global y de producción, provocando grandes escaseces de productos intermedios y finales alrededor del mundo. La pandemia alteró más de dos décadas de operaciones globales de suministro ajustado y preciso y modelos de demanda. Los tiempos largos de espera en puertos, restricciones fronterizas y escaseces de trabajadores alteraron los envíos globales, lo que llevó a retrasos y a cuadruplicar los precios de envío en un periodo de 12 meses.³⁸ Bajo las órdenes de quedarse en casa e impulsados por los programas de estímulos gubernamentales, los consumidores aumentaron su gasto discrecional en bienes, generando una demanda sin precedentes en un momento en el que las cadenas de suministro estaban muy presionadas. Los brotes persistentes e impredecibles del COVID-19 afectaron a todas las industrias. Las interrupciones continuas a las operaciones de ropa de Vietnam, por ejemplo, volcaron por completo las estrategias de obtención de recursos de grandes marcas, como Columbia, Nike y Under Armour, todas las cuales obtienen más del 40% de sus recursos de producción de ese país.³⁹ Las empresas hicieron ajustes menores a esta nueva realidad durante el 2021, como mantener un inventario más grande.⁴⁰ En 2022, el confinamiento extendido en Shanghái, Guangzhou y otras grandes ciudades que producen CVG de China alteraron de nuevo la cadena de suministro. Estos temas están impulsando a las empresas globales a reconsiderar la distribución global de sus fuentes de recursos y producción. Las empresas están cada vez más conscientes de la necesidad de diversificar la producción más allá de un solo país y/o región.

Tercera, la guerra de Ucrania-Rusia está poniendo a prueba una vez más las cadenas de suministro, con interrupciones masivas en industrias que van del hierro y el acero, al petróleo, gas y suministros alimenticios globales. La crisis ha impactado todo desde costos de energía a materia prima e intermedia, así como rutas comerciales. Reducir los suministros energéticos de Rusia, el proveedor de productos petrolíferos más grande del mundo, tiene un efecto amplio sobre todas las CVG, que incluye costos de transportación elevados después de la pandemia. En específico, las CVG dependientes en metales y fertilizantes están muy expuestas a Rusia y Ucrania.⁴¹ Como proveedores primarios en varias CVG, la exclusión temporal de Ucrania y la aparentemente más permanente exclusión de Rusia, están alterando los suministros de materia prima para industrias que van de la aeroespacial

(titanio) a la automotriz, a la de los semiconductores (paladio, neón). Las CVG con proveedores intermedios en alguno de los dos países se vieron obligados a obtener sus recursos en otros lados a un costo más elevado. Por ejemplo, Mercedes Benz, que obtiene sus arneses de cable de Ucrania, tuvo que transportarlos por aire desde México para mantener las plantas de ensamblaje de autos en operación.⁴² La crisis se ha combinado con la guerra comercial de EE. UU.-China para integrar por completo un riesgo geopolítico en las decisiones de la cadena de suministro, terminando una era en la que las empresas generalmente podían asumir que los líderes políticos no tomarían acciones que fundamentalmente socavarán las relaciones comerciales. Con este gran reto a la geopolítica internacional, las empresas son más conscientes de la fragilidad de su producción globalizada y ahora buscan construir cadenas de suministro más resilientes.

Estos tres disruptores han tenido impactos drásticos en las cadenas de suministro, provocando cambios inmediatos a sus configuraciones. Estos cambios, sin embargo, también convergen con dos asuntos que han ganado ímpetu poco a poco en la última década: el cambio climático y el papel de la mano de obra en las CVG.

1. El cambio climático se ha vuelto una nueva prioridad en las industrias globales. Hay un ímpetu creciente alrededor del mundo para alterar los sistemas de producción y abordar temas como la descarbonización, eficiencia de recursos y economía circular.⁴³ Hay cambios que están pasando en múltiples niveles, de políticas nacionales y regionales que condicionan el acceso al mercado al cumplimiento ambiental, a inversionistas que favorecen a empresas verdes. Esto tiene implicaciones significativas para el comercio y la inversión. A nivel legislativo, la UE está a la vanguardia de integrar economía circular en sus políticas comerciales; su Plan de Acción de Economía Circular de 2020, un pilar del Green Deal, introduce normas que requerirán que una importante parte de los productos en el mercado europeo de electrónicos y automotrices a textiles, construcción y alimentos, se diseñen para ser más durables, eficientes en energía y recursos, reparables, reciclables, y con preferencia por materiales reciclados.⁴⁴ Entre los inversionistas, tanto el gestor de bienes más grande del mundo, BlackRoc, como el fondo de riquezas globales soberano más grande, la Administración de Inversiones del Banco de Noruega, se han comprometido a solamente invertir en empresas que apoyen la transición sostenible. Empresas estadounidenses líderes en CVG, como Apple, Ford, y Whirlpool, que venden una parte considerable al mercado de la UE, están muy expuestas a estos cambios. Las empresas que adoptan principios Ambientales, Sociales y de Gobernanza, (ESG por sus siglas en inglés) Están viendo un impulso a su competitividad, con ahorros en costos por eficiencia y una mayor innovación

de producto en anticipación a las expectativas del consumidor. Las empresas que no adopten la mitigación al cambio climático como estrategia central en sus CVG se van a quedar atrás.

2. El papel de la mano de obra en las CVG se ha convertido en un tema central para empresas globales. Las CVG han contribuido a reducir la pobreza alrededor del mundo, con zonas de procesamiento de exportaciones que generan empleo significativo en países en desarrollo.⁴⁵ El comercio relacionado a las CVG generó empleo significativo en mujeres, en particular, al ofrecerles su primera oportunidad para un trabajo remunerado. Aun así, al mismo tiempo, la intensa competencia global ha llevado a algunos proveedores de CVG a recurrir a estrategias explotadoras de mano de obra en trabajadores temporales, sueldos más bajos, horas de trabajo extendidas, subcontratación laboral y minimización de inversiones en salud y seguridad. Estas prácticas aumentan la carga social para trabajadores involucrados en estas cadenas de valor.⁴⁷ La tragedia de 2013 en las instalaciones Rana Plaza, en Dhaka, Bangladesh, resaltó el asunto y condujo a múltiples pactos globales para monitorear y mejorar las condiciones laborales dentro de industrias globalizadas. Los temas laborales son cada vez a más fundamentales para las operaciones de negocios, con informes de sostenibilidad obligatorios que incluyen mano de obra y legislación nacional e internacional que gobierne las condiciones laborales. Cada vez más, los acuerdos comerciales incluyen capítulos laborales con mecanismos de solución de controversias que incrementan la rendición de cuentas respecto a derechos de los trabajadores,⁴⁸ un elemento que se volvió más prominente en los procedimientos de respuesta rápida del T-MEC. La pandemia puso muy de relieve estos asuntos; el descontento de trabajadores creció y la “gran renuncia” resonó en todo el mundo. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha pedido una “recuperación humana del COVID-19” que sea incluyente, sostenible y resiliente. Hay un creciente interés en la sindicalización, sobre todo en economías desarrolladas, donde la aprobación de sindicatos está en su punto más alto en décadas.⁴⁹ El descontento social global moldeado por el COVID-19, el elevado costo de vida y una brecha salarial global que se ensancha,⁵⁰ están aumentando la presión a empresas alrededor del mundo para adoptar un nuevo enfoque al capital humano.

Aunque era poco probable que uno de estos retos por sí solos remodelara fundamentalmente las CVG, la incertidumbre intensificada y persistente que resulta de la convergencia de estas tendencias disruptivas está obligando a las empresas a repensar sus cadenas de suministro a largo plazo. Las anteriores prioridades de costo y eficiencia de las CVG están siendo remplazadas por resiliencia, riesgo, mitigación y sostenibilidad.

América del Norte: dar forma al nuevo orden de cadenas de valor global

La turbulencia de años recientes le ofrece a América del Norte una oportunidad única para reconfigurar su participación en la cadena de valor global a su favor. Ahora que las empresas evalúan sus operaciones futuras de obtención de recursos, los legisladores pueden dar forma a esas decisiones al buscar comercio, inversión y políticas de desarrollo internacionales. Una vía muy prometedora es una mayor regionalización dentro de las Américas. Los beneficios de este planteamiento abundan, con ganancias económicas, de resiliencia, sostenibilidad y seguridad a obtenerse por fomentar un mayor compromiso regional. Se requieren grandes esfuerzos legislativos en cuatro áreas clave para asegurar que este enfoque pueda cumplir estas promesas: acuerdos comerciales multilaterales, inversiones en infraestructura, desarrollo de capacidades y un enfoque en producción sostenible. Si bien el costo de una regionalización exitosa es obviamente alto, el costo de la inacción puede ser aún más alto y poner en riesgo el liderazgo en economía global de América del Norte.

¿Cuáles son las ganancias potenciales por obtenerse al construir cadenas de valor robustas a lo largo de las Américas?

Económica: Ventaja competitiva complementaria en todas las etapas de la CVG. Entre los países en las Américas, hay ventajas competitivas complementarias que abarcan todas las etapas de las CVG, de recursos naturales cruciales a diversidad de niveles de ingreso que combinan mano de obra a bajo costo con capital humano altamente calificado. La mayoría de la población está en edad de trabajar y la fuerza laboral sigue expandiéndose en varios países, apoyando aún más la expansión de la cadena de valor.⁵¹ Si bien la UE y Asia ya han explotado los dividendos comerciales y laborales de trabajar juntas, en las Américas, estas oportunidades aún no se han aprovechado.

Resiliencia: La diversificación de riesgo a la cadena de suministro por medio de la adición de locaciones nuevas y cercanas. Centro y Sudamérica se ofrecen proximidad geográfica la una a la otra y a los Estados Unidos con rutas de envío relativamente cortas. Todas las rutas de costa este y oeste entre los Estados Unidos y estos pares regionales son más cortas en tiempo y distancia que las de Asia. La región también ofrece potencial para movilidad regional laboral. Diversificar la producción hacia Centro y Sudamérica reduce el potencial de interrupciones de logística, climáticas y geopolíticas, aumentando la resiliencia de la cadena de suministro.

Sostenibilidad: Un posicionamiento global aumentado como un bloque de producción más verde. Las distancias de envío reducidas, combinadas con energías verdes abundantes, harán a las Américas un bloque de producción más verde que el pacto norteamericano existente o los competidores asiáticos. Centro y Sudamérica ya han tomado acción respecto a hacer más verde su infraestructura energética. Con un 30%, tienen la participación globalmente más alta de energías renovables en consumo de energía,⁵² duplicando a todas las otras regiones en el mundo con excepción de Europa. En 2021, Latinoamérica resultó la región más preocupada con el cambio climático y la más interesada en tomar acción ambiental positiva.⁵³

Seguridad: Vínculos más fuertes en seguridad y geopolítica con los vecinos más cercanos de América del Norte. Generar oportunidades económicas por medio de lazos comerciales más fuertes dentro de Centro y Sudamérica aumentará la seguridad y estabilidad del hemisferio occidental. En particular, la creación de empleos en la región ayudará a aplacar el movimiento de migración irregular hacia América del Norte. A largo plazo, hay beneficios geopolíticos significativos a obtenerse por forjar vínculos económicos más cercanos entre Centro y Sudamérica y América del Norte.

¿Qué se necesita hacer?

Aumentar la manufactura de CVG en las Américas: Si bien no es posible reemplazar completamente la maquinaria de manufactura asiática,⁵⁴ América del Norte debe *fomentar el desarrollo de la parte media faltante de la CVG* en la manufactura dentro de la región de las Américas por medio de alentar la diversificación y replicación de operaciones de producción. Esto es para incentivar el desarrollo de la cadena de valor regional, promover el comercio intra-regional y estabilizar las relaciones.

Se requieren esfuerzos legislativos en cuatro áreas clave para asegurar que este enfoque pueda cumplir sus promesas: acuerdos comerciales multilaterales, inversiones en infraestructura, desarrollo de capacidades y un enfoque en producción sostenible. A menos que estas se atiendan, es improbable que las empresas globales consideren en serio la opción de reubicar operaciones de obtención de recursos a la región en el largo plazo.⁵⁵

1. América del Norte debe negociar subsidios de acumulación a lo largo de acuerdos comerciales con Centro y Sudamérica. La regionalización del comercio en las Américas ha tenido un pasado accidentado y los acuerdos actuales han producido subgrupos fracturados o tratados bilaterales que no permiten que la región aproveche sus fortalezas colectivas. El Área de Libre Comercio de las Américas se negoció durante

gran parte de la década de 1990 y principios de la del 2000 antes de ser abandonada, principalmente debido a diferencias entre los Estados Unidos y Brasil en el sector de agricultura.⁵⁶ El tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica (CAFTA por sus siglas en inglés) tuvo más éxito, pero un impacto limitado en el comercio norteamericano ya que solo conectaba a Estados Unidos con una fuerza laboral en el extranjero de un tercio del tamaño de la de Vietnam. Dentro de Latinoamérica, los esfuerzos de integración regional han permanecido divididos entre dos principales ejes, la Alianza Pacífico (AP) y el Mercosur. Firmada en 2012, la PAP apunta a profundizar la integración regional entre Chile, Colombia, México y Perú, pero su falta de un mercado grande ha limitado su potencial. Las oportunidades exponenciales para Norte y Sudamérica, impulsadas por el surgimiento de Asia, brindaron poco incentivo para presionar por una mejor agenda de política comercial regional futura, y el ímpetu se disipó en ambos lados.

Sin embargo, la crisis actual y el futuro de un bloque comercial competitivo norteamericano justifican una renovación de esfuerzos para asegurar cadenas sostenibles y competitivas en el futuro. Los acuerdos comerciales norte-sur beneficiarán enormemente a Centro y Sudamérica también, brindándoles acceso a un mercado de alto valor.⁵⁷ La recién anunciada *Alianza de las Américas para la Prosperidad Económica* es un comienzo, pero carece del elemento esencial de acceso a un mercado preferencial. Un enfoque inicial debe aprovechar el flanco occidental pro-comercio de las Américas, vinculando el T-MEC, CAFTA y la Alianza del Pacífico.⁵⁸ Colectivamente representan un 88% de las exportaciones de la región, y dos terceras partes de su población; hay amplios acuerdos comerciales existentes entre los miembros de estos grupos, así como con los Estados Unidos.

Establecer cláusulas adecuadas de acumulación entre estos grupos subregionales les permitiría desarrollar vínculos productivos y brindar un primer paso para una integración más amplia. En una segunda etapa, una vez que la AP y el CAFTA estén integrados al bloque, se debe invitar a nuevos actores, en específico, el Mercosur. Esto sentaría las bases para un acuerdo comercial más amplio e integral de las Américas.

2. América del Norte debe invertir en actualizar su infraestructura dura y blanda para conectar las Américas. La infraestructura comercial pésimamente integrada en Latinoamérica se considera una de las principales barreras para la integración regional. Hay déficits tanto en infraestructura física como puertos y transportación terrestre, con fallas en cooperación de agencias transfronterizas, creación de una sola ventana, y acceso de información a procesos logísticos.⁵⁹ Hay una brecha persistente de inversión en infraestructura, con un <3% del PIB en LAC comparado con >5% en el este y sur de Asia, debido a gasto público insuficiente, socavando el desarrollo.⁶⁰

Regionalizar las cadenas de suministro no debe significar expandir el tiempo y costo asociados con el comercio, sino más bien sus ventajas están en restringirlos. China y el este de Asia se han beneficiado de avances excepcionales en logística e infraestructura, a pesar de la distancia de sus principales mercados.⁶¹ Aun así, se requiere casi el doble de costos aduanales, y los costos comerciales en Latinoamérica son más altos que en Asia o Europa.⁶² La densidad de caminos es más baja que casi en cualquier parte del mundo, excepto África.⁶³ Además, solamente cuatro puertos de América del Norte y tres de Sudamérica están entre los 50 puertos de contenedores más eficientes, en comparación con 21 en Asia.⁶⁴ Una mejor infraestructura conectaría a los proveedores primarios en la cadena con las operaciones en medio y ventas abajo en la cadena.

3. América del Norte debe dirigir el desarrollo de fuerza de trabajo para crear capacidades para cadenas de valor regionales. Después de haber permanecido en los márgenes superiores de las CVG en las últimas décadas, las capacidades en operaciones intermedias a lo largo de las Américas están relativamente estancadas, con solamente unas cuantas excepciones en países cercanos a los sistemas de producción de América del Norte. Con 310 millones, la fuerza laboral en Sudamérica es casi el doble que la de América del Norte (186 millones) y compite con la de la ASEAN (~350 millones),⁶⁵ aun así la participación de la fuerza laboral, la productividad y la disparidad en habilidades son problemáticas. Esto sugiere un potencial lado positivo para programas de habilidades. Los programas de fuerza de trabajo enfocados en conectar con la juventud y mujeres en plantas de manufactura de CVG atraerían a trabajadores más cercanos sin impactar los costos de la mano de obra; mientras que anticiparse a habilidades, detectar disparidades y vincular planes de estudio de educación y capacitación con las necesidades industriales impulsarían la productividad.⁶⁶

4. América del Norte debe dar prioridad al desarrollo de cadenas de producción sostenibles en la región. La ausencia general de Sudamérica de las cadenas de manufactura global a la fecha se puede ver como una ventaja para desarrollar operaciones más verdes; solamente hay tres países en las Américas (Costa Rica, México y los Estados Unidos) donde los resultados de manufactura representan más de 50% de las exportaciones.⁶⁷ Con plantas de tradicionales limitadas, las fábricas pueden construirse con estándares de sostenibilidad globales de última tecnología.

Esencialmente, en términos de energía, un pilar principal de manufactura, la región ya es un líder global en su transición a energías renovables, superando a todas las otras regiones. Algunos países, incluyendo Costa Rica, Uruguay y Nicaragua han cambiado radicalmente a una red eléctrica completamente renovable; en la última década, en estos tres países las energías renovables

han alcanzado 98%, 97% y 75% de suministro respectivamente, y hay más en camino a hacerlo.⁶⁸ Como mercado líder global en CVG, los Estados Unidos deben brindar impulso a esta manufactura verde al establecer requisitos de producción más limpios para acceso al mercado, como ya lo hizo la UE con la agenda del Green Deal. Las CVG mejorarán la competitividad de América del Norte en el mercado global futuro, donde los productos sostenibles dominarán.

¿Cuál es el costo de no hacerlo?

Pérdida potencial del liderazgo de América del Norte en la economía global y pérdida de Centro y Sudamérica como socio económico y político.

La mayor dependencia de América del Norte en Asia en cuanto a CVG y su declinación en importaciones de Sudamérica han llevado a una triangulación entre las Américas y Asia; los recursos naturales fluyen principalmente del cono sur a Asia donde se manufacturan y se venden a América del Norte. 90% de los productos exportados de Sudamérica a Asia son recursos naturales, como minerales, metales, alimentos y madera, mientras que 70% de las importaciones a América del Norte desde Asia son productos manufacturados. En el proceso, Asia ha solidificado su liderazgo en exportaciones globales y Sudamérica se ha vuelto un proveedor esencial de materia prima a esa región, como la fábrica del mundo. Asia, de la mano de China, ha fortalecido su compromiso con Sudamérica desde 2010.

Una mirada al FDI en la región es reveladora; hasta diciembre de 2021, 20 de cada 24 países en Latinoamérica y el Caribe (LAC) habían firmado la iniciativa del Cinturón y la Ruta, y ahora LAC representa una quinta parte de la inversión china hacia el exterior.⁶⁹ Dicho de manera más directa, mientras más dependa América del Norte de Asia, más profundas se volverán las relaciones comerciales entre Asia y Sudamérica. Sin duda, el bloque comercial más proactivo en la región y una gran fuente global de materias primas, la Alianza Pacífico (Chile, Colombia, México y Perú) ha hecho de la profundización de sus relaciones comerciales con la región Asia Pacífico su principal enfoque.

América del Norte está enfrentando la turbulencia económica más grande de los últimos cincuenta años; sin embargo, este periodo de incertidumbre también le ofrece a la región una oportunidad clave para influir en la reconfiguración de CVG a su favor. No obstante, la oportunidad para el cambio será breve. Dejar que este momento pase y mantener el *estatus quo*, verá a la región seguir cediendo su liderazgo económico global, junto con implicaciones para la seguridad a largo plazo. Por otro lado, América del Norte puede forjar una nueva senda si extiende su entendimiento del

regionalismo a las Américas como un todo. Al hacer inversiones a lo largo de las Américas en políticas comerciales, infraestructura, capital humano y producción verde, hay oportunidades para fomentar sinergias a lo largo de la región. Para lograr el objetivo de cadenas de valor regionales en las Américas, se necesita liderazgo económico y político. Como el mercado global más grande en la mayoría de las industrias y hogar de la participación más grande de empresas líderes en CVG, los Estados Unidos deben dirigir y coordinar estos esfuerzos de regionalización que acepten grupos más amplios dentro de las Américas. Sin embargo, a menos que se atiendan más temas legislativos fundamentales, es poco probable que las empresas globales consideren seriamente la opción de reubicar sus operaciones de obtención de recursos en la región a largo plazo.

Notas finales

Karina Fernández-Stark es una asesora internacional colaboradora senior en el Duke GVC Center. Ha dirigido numerosos proyectos de investigación relacionados con el desarrollo económico y competitividad alrededor del mundo y ha dado consultoría para ECLAC, Banco Interamericano de Desarrollo, OCDE, UNCTAD y el Banco Mundial, entre otros.

Penny Bamber es especialista en la cadena de valor global, con más de una década de experiencia trabajando en el Duke GVC Center. Ha dado asesorías y brindado análisis legislativos sobre todo para organizaciones nacionales e internacionales sobre crecimiento económico y desarrollo.

1. UNCTAD, 2021 *Handbook of Statistics*. 2022, UNCTAD: Ginebra.
2. Gary Gereffi y Joonkoo Lee, “Economic and Social Upgrading in Global Value Chains and Industrial Clusters: Why Governance Matters”. *Journal of Business Ethics*, no. 133 (2016): 25–38.
3. Penny Bamber y Karina Fernández-Stark, “GVCs and Development: Policy Formulation for Economic and Social Upgrading”, en Stefano Ponte, Gary Gereffi y Gale Raj-Reichert, eds., *Handbook on Global Value Chains*. Edward Elgar Publishing, 2019, pp. 466–482.
4. Raphael Kaplinsky, Anne Terheggen y Julia Tijaja, “China as a Final Market: The Gabon Timber and Thai Cassava Value Chains”. *World Development*, vol. 39, no. 7 (2011): 1177–1190; Raphael Kaplinsky, “The Role of Standards in Global Value Chains,; en *Policy Research Working Paper Series*, El Banco Mundial, 2010; Spencer Henson y John Humphrey, “Understanding the Complexities of Private Standards in Global Agri-food Chains as They Impact Developing Countries”, *Journal of Development Studies*, vol. 46, no. 9 (2010): 1628–1646.
5. Kaplinsky, Terheggen y Tijaja, “China as a Final Market”, 2011.
6. Gary Gereffi, “International Trade and Industrial Upgrading in the Apparel Commodity Chain”, *Journal of International Economics*, vol. 48, no. 1 (1999): 37–70.
7. Gary Gereffi, *Global Value Chains and Development: Redefining the Contours of 21st Century Capitalism*. Cambridge University Press, 2018.
8. Gary Gereffi, “The Global Economy: Organization, Governance, and Development”,

en Neil J. Smelser y Richard Swedberg, eds., *The Handbook of Economic Sociology*, 2nd ed., pp. 160–182, Princeton University Press.

9. UNCTAD, 2021 *Handbook of Statistics*. 2022, UNCTAD: Ginebra.

10. ONU Comtrade, *Global Goods Trade*, 2019 and 2020. Total of all HS Commodities, División de Estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas, Editor. 2022: Ginebra.

11. PwC, *The Global Innovation 1000 Study*, 2022.

12. Nasdaq, *Which Companies Spend the Most in Research and Development*. Nasdaq, 2021.

13. WITS, *World Integrated Trade Solution 2022*, UNCTAD, Banco Mundial, UNSD, OMC e ITC.

14. OMC, *World Trade Statistical Review 2021*. 2022, Organización Mundial del Comercio: Ginebra.

15. UN Comtrade, *Global Goods Trade*, 2019 and 2020. Total of all HS Commodities, División de Estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas, 2022.

16. Ibid.

17. Ibid.

18. Stacey Frederick y Gary Gereffi, “Upgrading and restructuring in the global apparel value chain: why China and Asia are outperforming Mexico and Central America”, *Internacional Journal of Technologic Learning, Innovation and Development*, vol. 4, no. 1–3 (2011): 67–95.

19. UN Comtrade, *Global Goods Trade*, 2019 y 2020.

20. UNCTAD, 2021 *Handbook of Statistics*; UN Comtrade, *Global Goods Trade*, 2019 y 2020

21. EE. UU. Census Bureau. EE. UU. Trade in Goods by Country, 2022 [citado junio 10, 2022], <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/index.html>.

22. Banco Mundial, *World Development Report 2020: Trading for Development in the Age of Global Value Chains*, World Bank Group, 2020, <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2020>.

23. Asia está compuesta de múltiples grupos sub-regionales, lo que aumenta la complejidad del análisis comparativo. Por cuestiones de simplicidad, en esta sección, “Asia” incluye a esos países incluidos en la Asociación Económica Integral Regional. De manera notable, los países del sur de Asia (Bangladesh, India, Pakistán y Sri Lanka) se excluyen de estos cálculos.

24. Comisión Europea. *The Pan-Euro-Mediterranean Cumulation and the PEM Convention*. Taxation and Customs Union 2021.

25. Banco Asiático de Desarrollo, *Asian Economic Integration Report 2022*, Asian Development Bank, 2022.

26. Banco Asiático de Desarrollo, et al., *Global Value Chain Development Report 2021: Beyond Production*, Asian Development Bank, 2021, https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/00_CVG_dev_report_2021_e.pdf.

27. La Asociación Económica Integral Regional (RCEP) es un tratado de libre comercio (TLC) entre los diez estados miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) (Brunéi, Camboya, Indonesia, Laos, Malaysia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia, Vietnam) y sus cinco socios FTA (Australia, China, Japón, Nueva Zelanda y República de Corea).

28. UNCTAD, *A New Centre of Gravity: The Regional Comprehensive Economic Partnership and its trade effects*, Organización de las Naciones Unidas, Commission on Trade and Development (UNCTAD), 2021.

29. Banco Mundial, *Indicadores del Desarrollo Mundial*, Banco Mundial, 2022.
30. Los aliados de América del Norte representan 26%, la Unión Europea 17%, África 1.3%, Australia y Oceanía 1.3%. EE. UU. Census Bureau. EE. UU. *Trade in Goods by Country*, 2022.
31. El socio de exportación más grande de Paraguay es Brasil. Como el único país en la región en reconocer a Taiwán, no tiene relaciones comerciales directas con China.
32. Asian Development Bank, et al., *Global Cadena de valor Development Report 2021*, 2021.
33. Axios, *EE. UU. friends in Latin America are turning to China*. 2021; Oliver Stuenkel, “Trump Drove Latin America Into China’s Arms”, *Foreign Affairs*, noviembre 13, 2020.
34. Gary Gereffi, Penny Bamber y Karina Fernandez-Stark, eds. *China’s New Development Strategies: Upgrading from Above and from Below in Global Cadenas de valor*, Palgrave Macmillan, 2022.
35. Panos Mourdoukoutas, “World’s 500 Largest Corporations In 2019: China Matches America”, *Forbes*, julio 23, 2019.
36. El PIB de EE. UU. para 2021 fue de US\$21 billones. Banco Mundial, *World Development Indicators*. 2022.
37. Ibid.
38. “Container Shipping Prices Skyrocket as Rush to Move Good Picks Up”, *The Wall Street Journal*, julio 5, 2021.
39. Lauren Thomas, “Covid restrictions force some retailers to rethink Vietnam as a manufacturing hub”, *CNBC*, septiembre 16, 2021.
40. Accenture, “Accenture: C-Suite reactions to the Supply Chain Crisis”, 2021, <https://www.accenture.com/us-en/insights/consulting/coronavirus-supply-chain-disruption>.
41. Deborah Winkler y Lucie Wuester, “Implications of Russia’s Invasion of Ukraine for its Value Chains”, *VOX-EU CEPR*, mayo 11, 2022, <https://voxeu.org/article/implications-russia-s-invasion-ukraine-its-value-chains>.
42. Automotive News Europe, “Why a cheap component could help kill off combustion-engine cars”, *Automotive News Europe*, 2022.
43. La economía circular reconoce que los recursos naturales son finitos, y apunta a, al mismo tiempo, aumentar la eficiencia de recursos y mantener materiales en circulación por tanto tiempo como sea posible.
44. European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee de la regions: A New Circular Economy Action Plan*. 2020, European Commission: Brussels.
45. Thomas Farole, *Special Economic Zones in Africa: Comparing Performance and Learning from Global Experience*, Banco Mundial, 2011.
46. Penny Bamber y Danni Hamrick, “Gender Dynamics and Upgrading en Global Cadenas de valor: The Case of Medical Devices”, World Bank, 2019.
47. Gary Gereffi, Penny Bamber y Karina Fernández-Stark, *Promoting Decent Work in Global Supply Chains in Latin America and the Caribbean: Key Issues, Good Practices, Lessons Learned and Policy Insights*, International Labour Organisation, 2016.
48. Aaditya Matoo, Nadia Rocha y Michele Ruta, *Handbook of Deep Trade Agreements*, Banco Mundial, 2020.
49. Megan Brenan, “Approval of Labor Unions at Highest Point Since 1965”, *Gallup News*, septiembre 2, 2021, <https://news.gallup.com/poll/354455/approval-labor-unions->

[highest-point-1965.aspx](#).

50. Elise Labott, “Get Ready for a Spike in Global Unrest”, *Foreign Policy*, julio 22, 2021. <https://foreignpolicy.com/2021/07/22/covid-global-unrest-politic-upheaval/>.

51. Verónica Amarante, Maira Colacce y Pilar Manzi, “Aging and Productivity in Latin America”, *Latin American Research Review*, vol. 56, no. 4 (2021): 844–863.

52. IEA. *Energías renovables*. 2022 [citado el 10 de junio de 2022].

53. Jorge Araya y Jose Zuniga, “Navigating Sustainability in Latin America”, *EuroMonitor International*, abril 13, 2021, <https://www.euromonitor.com/article/navigating-sustainability-in-latin-america>.

54. David Dollar, “Mexico’s Evolving Role in Global Supply Chains”, *USMCA Forward*, 2022, Brookings Institution. <https://www.brookings.edu/essay/usmca-forward-building-a-more-competitive-inclusive-and-sustainable-north-american-economy-supply-chain/>.

55. Ibid.

56. M. Angeles Villareal, *Trade Integration in the Americas*, Congressional Research Service, RL33162, 2006.

57. Banco Mundial, *Trade Integration as a Pathway to Development?* World Bank, 2019. DB, Integration and Trade Sector Framework Document: Trade and Investment Division, Inter-American Development Bank, 2019.

58. Este tratado inicial conectaría a Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y los Estados Unidos.

59. BID, *Integration and Trade Sector Framework Document: Trade and Investment Division*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2019.

60. World Bank, *Rethinking Infrastructure in Latin America and the Caribbean*. Banco Mundial, 2017.

61. Dollar, “Mexico’s evolving role in global supply chains”, 2021.

62. El transporte nacional e internacional de bienes, el procesamiento administrativo de envíos y el tiempo de procesamiento, las barreras de información, medidas arancelarias y no arancelarias, regulaciones asociadas y financiamiento.

63. Banco Mundial, *Rethinking Infrastructure in Latin America and the Caribbean*, Banco Mundial, 2017.

64. Banco Mundial, “The Container Port Performance Index”, Banco Mundial y S&P Global Market Intelligence, 2022.

65. Banco Mundial, *World Development Indicators*. 2022.

66. Amarante, Colacce y Manzi, “Aging and Productivity in Latin America”, 2021.

67. World Bank, *Manufacturing Exports (% of Merchandize Exports)*, Banco Mundial, 2022.

68. Blaise Hope, “Top 10: Nations That Are Leading the Renewable Energy Charge”, *Sustainability*, marzo 15, 2022.

69. Ding Ding, Fabio Di Vittorio, Ana Lariau y Yue Zhou, “Chinese Investment in Latin America: Sectoral Complementarity and the Impact of China’s Rebalancing”, IMF Working Paper 21/160, Fondo Monetario Internacional, junio 2021

13

Nuevos objetivos de políticas comerciales: Los objetivos en TLC de la UE con los EE. UU., México y Canadá

Michelle Egan

Desde principios de la década de 1990 la Unión Europea y América del Norte han seguido dos sendas diferentes hacia altos niveles de integración económica regional. Aunque algunos esperaban en los años siguientes al Tratado de Libre Comercio de América del Norte de 1994 (TLCAN) que América del Norte siguiera la ruta europea de la cooperación regional, ese no ha sido el caso.¹ En vez de eso, América del Norte ha buscado formas de cooperación más *ad hoc* a lo largo de muchas áreas problemáticas, al tiempo que también contempla un auge en comercio e inversión intrarregionales vinculados a cadenas de suministro norteamericanas estrechamente integradas.

Esta divergencia en patrones de integración también tuvo efectos profundos en las relaciones entre los dos mercados económicos gigantes del Atlántico del norte. Mientras que la Unión Europea, a pesar de la conmoción del Brexit, aborda la economía mundial de manera coordinada, Canadá, México y Estados Unidos han visto grandes cambios en años recientes. Esta inconsistencia resulta, primero, de las preferencias inconsistentes y conductas comerciales de los Estados Unidos, segundo, de los tremendos efectos del crecimiento chino y tercero, de un proceso de liberalización competitiva en la que cada país de América del Norte hace su política comercial con la mínima consulta. Como las economías más pequeñas, dependientes del mercado estadounidense y agitadas por los caprichos cambiantes de los EE. UU., Canadá y México han buscado una mayor diversificación en sus relaciones económicas. Esto los ha llevado a comprometerse en una relación comercial más profunda con la Unión Europea. Sin embargo, hacer esto no es tarea sencilla, ya que Canadá y México a menudo se encuentran

atrapados entre modelos regulatorios que compiten y en contención con los intereses comerciales estratégicos de EE. UU.

El TLCAN puso los cimientos para la integración regional entre Canadá, México y los Estados Unidos cuando entró en vigor en 1994, impulsando una integración sin precedentes. El comercio regional se elevó de unos \$330 mil millones en 1993 a más de \$1.23 billones en 2019, haciendo que el TLCAN fuera el segundo bloque comercial más grande del mundo. Las disposiciones de apertura de mercado del TLCAN eliminaron casi todas los aranceles y la mayoría de las barreras no arancelarias en bienes y servicios producidos y vendidos dentro de América del Norte. El TLCAN aceleró el crecimiento de comercio e inversión entre los EE. UU. y Canadá, liberalizó la economía mexicana y abrió el mercado estadounidense a más importaciones de México y Canadá. Los tres países también buscaron una mayor cooperación, incluidas la coordinación regulatoria, competitividad industrial, facilitación comercial, gestión ambiental fronteriza y asuntos de seguridad. Los tres países siguen siendo los socios económicos más grandes el uno del otro, sobre todo debido a su producción y cadenas de suministro integrados en sectores clave.

Aun así, las ventajas de la integración económica de América del Norte a menudo se han dado por sentado. Un aspecto de eso ha sido la mínima cooperación de América del Norte para atender la posición internacional del mercado integrado, con poco pensamiento sobre cómo aprovechar el poder de negociación de América del Norte con terceros mercados, como la Unión Europea. En lugar de abordar la economía mundial como un bloque comercial regional, Canadá, México y los Estados Unidos han participado individualmente en liberalización competitiva con una variedad de otros socios comerciales. Obstaculizados por el lento avance en negociaciones comerciales multilaterales en la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio, los tres estados se enfocaron cada vez más en negociar tratados de libre comercio bilaterales y regionales. Los Estados Unidos se preocuparon más de que la Unión Europea había ganado ventaja por negociar muchos tratados en la década de 1990, mientras que los EE. UU. se quedaban inactivos. En respuesta, los Estados Unidos revirtieron su aversión tradicional a los tratados comerciales regionales y firmaron una oleada de ellos con Perú, Colombia, Corea del Sur y Panamá.

La precipitación de los EE. UU. en firmar nuevos tratos presionó a Canadá y México, temerosos de un desvío comercial, a aumentar sus propios esfuerzos por promover la liberalización comercial con varios socios.² Esto también tuvo la intención de disminuir la dependencia canadiense y mexicana en los Estados Unidos como mercado de exportación. Los acuerdos comerciales preferenciales de Canadá se rezagaron sobre todo debido a la preocupación con los EE. UU.; sin embargo, México desarrolló una extensa red de TLC que servían simultáneamente para profundizar la modernización económica nacional y la liberalización. Con un ojo en los

efectos potenciales del propuesto Tratado de Libre comercio de las Américas (FTAA), México y la Unión Europea buscaron un tratado de asociación a finales de la década de 1990.³ La Unión Europea continuó sus diálogos con los Estados Unidos en materia de cooperación regulatoria y un mejor acceso al mercado, al tiempo que le ponían menos atención a Canadá.⁴

En años recientes, las acciones comerciales de EE. UU. han remodelado el contexto de las relaciones entre la Unión Europea y cada economía de América del Norte. Canadá y México se han quedado atrapados entre los enfoques cambiantes de EE. UU., adoptados con pocos miramientos con la integración de América del Norte. Bajo el gobierno de Obama, la decisión de participar en pláticas para tratados con Alianza Transatlántica (TTIP) y Trans-Pacífico (TPP) obligaron a México y Canadá a considerar cómo tales arreglos podrían generar efectos comerciales de distracción para estados no participantes.⁵ Cuando los Estados Unidos dieron marcha atrás y se retiraron del TPP al inicio del gobierno de Trump, Canadá y México no los siguieron. En vez de eso, ambos países firmaron el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP por sus siglas en inglés) con socios de Asia y el Pacífico. Pero Canadá y México no pudieron escapar de la influencia de su vecino más grande. Cuando el gobierno de Trump denigró los marcos multilaterales y malbarató los beneficios de los tratos bilaterales que buscaban reducir los déficits comerciales, Canadá y México se vieron arrastrados a las prácticas comerciales administradas por Trump. Estas acciones se desarrollaron bajo el disfraz de una narrativa comercial transaccional de “primero Estados Unidos”. Ese proteccionismo, que claro, no es único de los Estados Unidos, amenazó muchas de las normas y prácticas que tradicionalmente anclaban la integración norteamericana al sistema comercial global. Cuando Trump apuntó amenazas y aranceles contra Canadá y México, los dos países acordaron la renegociación del TLCAN.⁶

Cuando los cambios constantes en las políticas estadounidenses han afectado a México y Canadá,⁷ Los vínculos con la UE han adquirido una nueva importancia. Los países deben confrontar las exigencias de EE. UU. al tiempo que se esfuerzan por un comercio más equilibrado al fortalecer sus relaciones con la Unión Europea. Aunque la política comercial del gobierno de Biden se percibe como menos confrontativa en tono que la de su antecesor, los tres aliados de América del Norte ahora operan en un contexto global diferente. El unilateralismo, proteccionismo e impredecibilidad del gobierno de Trump hizo que otros bloques regionales promovieran sus propias iniciativas en un rango de temas.⁸ Aunque Biden revirtió algunas políticas de Trump, regresando a los Acuerdos de París, uniéndose de nuevo a la Organización Mundial de la Salud y apoyando la elección del nuevo director general de la OMC, la prioridad de poner primero a los trabajadores estadounidenses, aunado a la ausencia de una Autoridad de Promoción de Comercio (TPA) renovada, sugiere una continua reticencia de EE. UU.

en acuerdos comerciales. Tampoco hay ninguna indicación de renovación de Autoridad de Promoción Comercial (TPA por sus siglas en inglés). En otras formas, como detener la eliminación de aranceles al acero y aluminio, el gobierno de Biden ha continuado la agenda comercial de su antecesor. Las continuidades han sido particularmente destacadas respecto al régimen comercial sin mercado dirigido por el estado de China, pero también son visibles con Canadá y México.⁹ Los Estados Unidos han aumentado el escrutinio de compromisos ambientales y laborales y han continuado controversias de acceso al mercado duraderas.¹⁰ Las tensiones permanecen sobre los requerimientos estadounidenses de reglas de origen a automóviles, mercados de electricidad en México, acceso al mercado agrícola en Canadá, y paneles solares en los Estados Unidos.

La Unión Europea seguirá participando bilateralmente con los tres socios de América del Norte, aun cuando el mercado profundamente integrado de América del Norte crea presiones paralelas sobre las relaciones económicas canadienses y de México con la Unión Europea. La siguiente sección se enfocará en las negociaciones y acuerdos anteriores de cada uno de los países con Europa; la integración de nuevas concesiones y la interacción y efectos entre las economías de América del Norte. El capítulo concluye con sugerencias para fomentar una estrategia norteamericana con la Unión Europea.

Relciones bilaterales

UE-EE. UU.

Los Estados Unidos y la Unión Europea tienen historias largas en promoción de la liberalización del mercado global. Primero, impulsaron la reducción de aranceles por medio de rondas GATT multilaterales sucesivas; más recientemente, cambios estructurales en la economía global llevaron a un mayor enfoque en las barreras no arancelarias. Los EE. UU. y la UE han buscado desde hace mucho eliminar las costosas barreras comerciales y las inconsistencias arraigadas a través de cooperación regulatoria transatlántica. Después de un progreso limitado hacia un acuerdo integral en la OMC, la UE y los Estados Unidos han atendido más y más diferencias regulatorias de manera bilateral.¹¹ No obstante, el prospecto de un acuerdo comercial transatlántico EE. UU.-UE ha sido elusivo. Las distintas políticas regulatorias de las economías han sido el objeto de controversias comerciales continuas, con el resultado de que los Estados Unidos y la UE son los iniciadores más prolíficos de quejas en la OMC.¹²

Los dos lados han tenido una sucesión de diálogos para mitigar los

efectos comerciales adversos de medidas regulatorias divergente, pero estos han producido resultados marginales.¹³ Inicialmente, la Declaración Transatlántica (TAD por sus siglas en inglés) se adoptó en noviembre de 1990 por parte del gobierno de Bush para tender puentes después de un periodo conflictivo en las relaciones transatlánticas. A esto le siguió una estrategia comercial más agresiva bajo el gobierno de Clinton. Posteriormente, los Estados Unidos cambiaron a una ambiciosa Nueva Agenda Transatlántica (NTA por sus siglas en inglés) con la UE a finales de la década de 1995. La NTA lanzó un conjunto de intercambios cooperativos, incluyendo convocar a grandes empresas multinacionales estadounidenses y europeas en el Diálogo Empresarial Transatlántico (TABD por sus siglas en inglés). A través de la década de 1990, el TABD jugó un papel clave en identificar problemas de coordinación y coherencia regulatorias, como barreras detrás de la frontera a comercio e inversión transatlánticos. Algunos legisladores concibieron el surgimiento de reglas y estándares de competencia común, y con el tiempo, un Área Transatlántica de Libre Comercio.¹⁴ En vez de eso, un resultado más modesto adquirió forma con el lanzamiento de la Asociación Económica Transatlántica (TEP por sus siglas en inglés) en 1998. El plan de acción de la TEP invocaba la eliminación de barreras técnicas al comercio y un aumento de diálogo entre reguladores de la UE y los EE. UU. Los esfuerzos continuaron con el Foro de Cooperación Regulatoria de Alto Nivel en 2005, y luego el Consejo Económico Transatlántico en 2007. Sin embargo, la crisis financiera de 2008 detuvo posteriores esfuerzos de liberalización; la recesión posterior y el impacto a la eurozona llevó a Europa a enfocarse en la austeridad para lograr consolidación fiscal y reforma estructural de economías específicas afectadas duramente. Conforme la crisis bajó, la creciente influencia económica de China ocupó el primer plano. Cuando Europa buscaba caminos hacia un crecimiento sostenible para salir de la crisis del euro, el “giro” de los EE. UU. a Asia se volvió una fuente de preocupación, así como los propios esfuerzos de China por encabezar la Asociación Económica Integral Regional (RCEP por sus siglas en inglés). El “giro” de EE. UU. se percibió en Europa como un cambio alarmante hacia los mercados asiáticos. Como resultado, Europa lanzó una estrategia doble, aumentando sus propios lazos con Asia e insistiendo en su propia importancia económica con los Estados Unidos. Después de que Obama reafirmó el compromiso estadounidense con las negociaciones de la TPP en 2009, al que formalmente se unieron Canadá y México en 2012, la Unión Europea propuso un ambicioso acuerdo comercial con los Estados Unidos. Había optimismo de que la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP por sus siglas en inglés) sería un motor para empleos y crecimiento económico.¹⁵ Así como el Acuerdo de Asociación Transpacífico, que se diseñó para aprovechar el dinamismo del este de Asia y asegurar reglas de alta calidad en comercio e inversión, la TTIP se vio como una

manera de promover crecimiento impulsado por exportaciones con un impacto presupuestario limitado. Los dos esfuerzos también buscaron lograr avances a pesar del estancamiento de la Ronda de Doha.¹⁶

En julio de 2013, los EE. UU. y la UE arrancaron la primera ronda de negociaciones bajo la TTIP. Se esperaba obtener ganancias a partir de la reducción de medidas no arancelarias (MNA) en los bienes, en vez de quitar los aranceles, que generalmente son bajos entre los EE. UU. y la UE.¹⁷ Entregar resultados en MNA sería difícil debido a la larga experiencia negociando diferencias regulatorias. Aunque iniciativas tempranas han logrado acuerdos importantes en seguridad de contenedores, seguridad de aviación y cooperación aduanal, la TTIP expandió el enfoque a asuntos de propiedad intelectual, prácticas estatales discriminatorias, subsidios a industrias propiedad del estado, mayor transparencia sobre estructuras de propiedad y protección a inversión en países terceros. Las conversaciones se pararon en 2017 entre la oposición de la sociedad civil en Europa, sobre todo en Alemania, Austria y Luxemburgo. Doce rondas de negociaciones no pudieron solucionar diferencias en agricultura, adquisición gubernamental y servicios empresariales.¹⁸ Al encarar el enfoque del gobierno de Trump sobre déficits de comercio bilaterales, la Comisión Europea pospuso calladamente la TTIP, en espera de evitar mayores tensiones y protestas entre muchos miembros estados europeos.

Trump desató un montón de aranceles sobre los aliados, incluyendo la Unión Europea, usando disposiciones de seguridad nacional para obligar a los europeos a regresar a la mesa de negociaciones. Aunque menos intensa que la guerra comercial EE. UU.-China, las tensiones comerciales EE. UU.-UE bajo el gobierno de Trump causaron cambios considerables en el planteamiento de Europa. después de la imposición de aranceles a autos, acero y aluminio en 2018, Europa tomó una estrategia más transaccional. Para evitar una guerra comercial intensificada, la Unión Europea inició conversaciones con el gobierno de Trump sobre un conjunto modesto de propuestas. En contraste, las demandas estadounidenses incluyeron la reducción del déficit comercial bilateral y otorgaron acceso al mercado para bienes industriales e inversión directa estadounidense, pero sin mencionar la liberalización recíproca estadounidense.¹⁹ Los Estados Unidos promovieron dos asuntos conflictivos en el siempre delicado terreno agrícola: medidas sanitarias y fitosanitarias (SPS) y fijación de estándares. Las prácticas de la UE en estándares alimenticios han sido desde hace mucho tiempo una molestia comercial con los Estados Unidos, y han provocado varias quejas formales ante la OMC.²⁰

Dos años de negociaciones produjeron logros limitados, muy lejos de la acelerada declaración conjunta sobre cero aranceles e incluso los cero subsidios industriales anunciados en la cumbre de la Casa Blanca.²¹ La mayoría de los estados miembros europeos vieron estos acuerdos con

Trump como medidas de parche.²² La eliminación de aranceles en acero y aluminio fue un asunto clave en el centro de su evaluación e informe anual sobre el estado de las negociaciones.²³ Pero de manera más general, la Unión Europea no pudo contener el aumento del proteccionismo de los EE. UU., mucho menos generar participación estadounidense respecto a la reforma y modernización de reglas comerciales globales. En vez de eso, la Unión Europea enfatizó la formación de acuerdos comerciales con otros aliados: nuevos tratados con Vietnam y Japón en 2019, actualizaciones a tratados con Chile y México, y un tratado inicial muy esperado con el Mercosur en 2020. Hay negociaciones en marcha con Australia y Nueva Zelanda.

La disrupción de EE. UU. en la OMC también le dio dolores de cabeza a la Unión Europea. Las acciones estadounidenses para bloquear las funciones de solución de controversias amenazaron el sistema multilateral basado en reglas, en el que Europa tiene un interés considerable. Intentar encontrar terreno común con el gobierno de Trump en una reforma de comercio multilateral resultó infructuoso, ya que los Estados Unidos obstaculizaron el cuerpo apelativo de la OMC y retrasaron la designación de un nuevo director general de dicha instancia. Como Lester et al (2019) apuntan: “sin un proceso de controversias que funcione adecuadamente, puede que las obligaciones en un acuerdo comercial no valgan mucho”.²⁴ En respuesta, la UE ha buscado movilizar el apoyo y ofrecer alternativas. La Unión Europea persistió con reformas propuestas para modernizar la OMC en 2018, al mismo tiempo que esquivaba a los Estados Unidos al acordar un compromiso con un grupo de otros dieciséis estados, incluyendo China, Canadá y México. La Unión Europea también ha promovido su nuevo modelo de solución de controversias en TLC recientes, incluyendo disposiciones similares en el reciente acuerdo con México y el Acuerdo Integral sobre Economía y Comercio (CETA por sus siglas en inglés) entre Canadá-UE. De manera defensiva, la Unión Europea ha optado por algunas de las mismas estrategias que apuntalan la política comercial estadounidense (aun cuando se presentó en términos menos confrontativos). La estrategia de política comercial europea de 2020 enfatiza la resiliencia de la cadena de suministro y la “autonomía estratégica”, al tiempo que llamaba a una aplicación más fuerte de obligaciones laborales y ambientales. Estos elementos muestran cierta similitud con las nuevas disposiciones en el Tratado entre Estados Unidos-México-Canadá (T-MEC), que reemplazó al TLCAN en 2020.

El gobierno de Biden heredó una pila de desafíos. Algunas áreas de tensión han visto resolución, a saber, una larga controversia de aeronaves y “en principio” un nuevo marco de privacidad de datos que anteriormente se había atorado dos veces en tribunales europeos.²⁵ En un sentido más general, los europeos recibieron al nuevo gobierno como una oportunidad para reforzar el sistema internacional de comercio basado en reglas, al tiempo que buscaban una mayor cooperación al tratar con China respecto a

subsidios industriales, transferencias de tecnología y preocupaciones sobre implicaciones de seguridad en inversión directa extranjera.²⁶

Pero como en años recientes, las diferencias regulatorias son el *quid* de muchos desacuerdos entre EE. UU.-UE. Los incentivos para fomentar la liberalización comercial, incluyendo beneficios económicos mutuos o la promoción de una reforma nacional estructural siguen ahí, pero la experiencia de la UE con el gobierno de Trump fomentó un mayor énfasis en una autonomía estratégica en política comercial. Esto fue aparente en la respuesta al esfuerzo del entrante gobierno de Biden para trabajar con Europa en atender las prácticas económicas de China. Rechazando los llamados a esperar, Europa decidió seguir adelante con su Acuerdo de inversiones UE-China (CAI por sus siglas en inglés) en diciembre de 2020. La UE destacó que las disposiciones de acceso al mercado en el CAI tienen algunas cosas en común con el tratado Fase Uno firmado por el gobierno de Trump (y traspasado al gobierno de Biden). Sin embargo, el CAI se abortó efectivamente debido al conflicto UE-China sobre sanciones relacionadas a derechos humanos y la retaliación china, que generó oposición del Parlamento Europeo.

Ha habido esfuerzos ulteriores por fomentar la cooperación transatlántica con la iniciación de un Consejo de Comercio y Tecnología (CCT) en noviembre de 2021. Dirigido a asuntos económicos de importancia geoestratégica, el CCT de EE. UU.-UE tenía la intención de atender la participación estratégica en un rango de temas, incluyendo cadenas de suministro, controles de exportación, filtros de inversión e inteligencia artificial.²⁷ Los EE. UU. y la UE están coordinando planteamientos para mantener acceso y control sobre tecnologías clave emergentes, por medio de una nueva plataforma para definir nuevas reglas y estándares. Debido a las dependencias asimétricas que se habían acumulado en las cadenas de suministro profundamente entrelazadas que vinculaban a los Estados Unidos, Europa y China, el objetivo es fomentar una mayor resiliencia transatlántica y entregables tangibles.

Sin embargo, a partir de marzo de 2022, estos esfuerzos se han visto eclipsados por la invasión de Ucrania en la que la acción transatlántica se ha enfocado en sanciones a Rusia. Al respecto, la política comercial de la UE había tomado una aproximación más asertiva al agregar medidas “autónomas” (o unilaterales) para complementar acciones a niveles multilaterales y bilaterales.²⁸ Los esfuerzos para expandir sus propios instrumentos defensivos comerciales igualan las preocupaciones de los EE. UU. sobre mitigar externalidades de mercado negativas, ya sea para el cambio climático o la explotación de trabajadores. El principal enfoque de la política comercial de la UE sobre herramientas unilaterales de control para atender distorsiones comerciales y de inversión que se perciben como injustas marcan un cambio de su tradicional orientación multilateral.

EU-Canadá

Para Canadá, las relaciones económicas transatlánticas han sido una preocupación secundaria, debido a la priorización canadiense de relaciones bilaterales con los Estados Unidos desde mediados de la década de 1980. Canadá fomentó fuertes vínculos con los Estados Unidos a través del TLC EE. UU.-Canadá y después el TLCAN; a pesar de un acuerdo marco de 1976, las relaciones con Europa se debilitaron gradualmente en favor de los Estados Unidos. La Unión Europea siguió promoviendo el diálogo y cooperación con Canadá a través de las décadas de 1980 y 1990, pero los Estados Unidos captan el grueso de las exportaciones canadienses y dominan la IDE hacia adentro y hacia afuera. Aun así, a diferencia de en México, los niveles de importación de la UE comenzaron a aumentar notoriamente después del TLCAN. Para 1999, las exportaciones europeas eran casi del doble de los niveles registrados en 1993. En contraste, las exportaciones canadienses de bienes hacia la UE no aumentaron significativamente. El crecimiento más lento en las exportaciones canadienses entre 1990 y 1999 se desvió por un importante crecimiento en comercio de servicios de dos vías.²⁹ Canadá propuso un TLC Canadá-UE, pero hubo menos interés del lado europeo debido a perfiles comerciales similares.³⁰

Canadá ha estado interesada desde hace mucho en el prospecto de vínculos comerciales más cercanos entre la Unión Europea y los Estados Unidos.³¹ Inversionistas europeos manifestaron un interés limitado en el mercado canadiense, a pesar de su integración en América del Norte, por cómo está empujado por los Estados Unidos. Los esfuerzos canadienses para unirse a diálogos con EE. UU.-UE, mencionados arriba, han sido rechazados.³² Las compañías estadounidenses excluyeron a empresas canadienses del Diálogo Empresarial Transatlántico, que ideó recomendaciones para legisladores estadounidenses y europeos. Las empresas canadienses han presionado activamente para tener sus propios foros y mesas redondas transatlánticos para resolver las barreras regulatorias y acceso a mercado con la UE.

Aunque Canadá no constituía una prioridad para Europa, la UE sí estableció algunas iniciativas que se asemejaban a aquellas que había con los Estados Unidos. La UE organizó una Declaración Transatlántica y una Nueva Agenda Transatlántica similares en la década de 1990 con Canadá, seguidas de una Declaración Conjunta UE-Canadá y Plan de Acción en 1996, así como de la firma de acuerdos sectoriales para promover más vínculos e intercambios.³³ Canadá y Europa acordaron una iniciativa comercial UE- Canadá destinada a resolver varios obstáculos al comercio transatlántico en 1998. Gran parte de esto implicó un diálogo sobre cooperación regulatoria enfocado en tratados bilaterales específicos para fomentar el reconocimiento mutuo de sus respectivos estándares regulatorios. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos

canadienses, fue con México que los europeos firmaron un acuerdo comercial en 1997 para compensar el impacto del desvío comercial a partir del TLCAN.³⁴

Ottawa presionó por unas relaciones más profundas con la UE, lo que llevó al aumento del acuerdo comercial y de inversiones del 2002. Quebec también se convirtió en un promotor esencial de los vínculos generales de Canadá-UE, basándose en fuertes lazos comerciales.³⁵ Las conversaciones iniciales se tambalearon después de tres rondas de negociaciones, así que fue solamente en 2009 que los dos lados emitieron una evaluación conjunta donde se exponían los beneficios de un acuerdo comercial y de inversiones.³⁶ Cuando Canadá anunció un Acuerdo Integral sobre Economía y Comercio (CETA) con la Unión Europea, el prospecto de un tratado ambicioso llamó la atención de los negocios estadounidenses. Varias asociaciones cabildearon al gobierno de Obama para que negociara un tratado EE. UU.-UE, preocupados con ser el único aliado del TLCAN sin un acuerdo con la Unión Europea.³⁷

Para mantener el ímpetu, “Canadá accedió a la demanda de la UE de que las provincias canadienses participaran directamente en las conversaciones, lo cual sentó un precedente importante en la dinámica del comercio exterior canadiense”.³⁸ Aun así, las provincias no estuvieron completamente integradas en las negociaciones, y tampoco pudieron evaluar las ganancias y pérdidas probables de un futuro TLC. El acuerdo ofrecía una liberalización arancelaria casi completa; al entrar en vigor cubría el 99% de bienes de manufactura y 94% de bienes agrícolas. Las dificultades surgieron durante las negociaciones sobre res y cerdo, quesos y lácteos, adquisición pública y drogas farmacéuticas. Las negociaciones agrícolas fueron contenciosas, respecto al acuerdo de mercado y a la aceptación de 143 productos como geográficamente diferenciados. Hacerlo requeriría cambios en la ley de patentes nacionales en Canadá.³⁹ Aunque los canadienses obtuvieron acceso libre de aranceles para arándanos y miel de maple, cedieron en adquisición gubernamental de cara al cabildeo de la UE para acceder al proceso de adquisición subfederal de Canadá.⁴⁰ Las empresas europeas obtuvieron un acceso sin precedentes a mercados de adquisición provinciales para concursar por contratos públicos y participar en mercados de servicios privados.

La UE buscó extensiones de términos de patente para productos farmacéuticos y acceso al mercado de lácteos canadiense, asuntos que desde hace mucho eran centrales en los objetivos comerciales de EE. UU. en Canadá. La Unión Europea también buscó cooperación comercial inter-provincia, debido a la jurisdicción de las provincias en las áreas de adquisición e inversión, así como en la necesidad de trabajar con los sistemas de gestión de suministro regional que regulan las industrias agrícolas.⁴¹ Las negociaciones en bienes y servicios produjeron nuevas disposiciones en transporte aéreo, empresas propiedad del estado y regulación del comercio

digital. Aun así, las barreras no arancelarias siguen siendo de las áreas más difíciles para fomentar reciprocidad, ya que los bienes generalmente deben cumplir estándares técnicos y requerimientos de licencias para su importación. Debido a que la UE vio el trato con Canadá como precursor de un bloque comercial transatlántico más grande, el capítulo sobre cooperación regulatoria se ve un poco menos ambicioso que las propuestas de la UE para un capítulo similar en las negociaciones TTIP que se detuvieron.

El objetivo era crear un foro para cooperación regulatoria que redujera las diferencias regulatorias que afectan el comercio en bienes y servicios e inversión. La política regulatoria europea hizo hincapié en el principio preventivo, y el tema de la prevención se trata de manera específica en relación con protección ambiental y salud y seguridad. Aun así, este principio está sujeto a un intenso desacuerdo con Estados Unidos, que no incluyó tales disposiciones en borradores del TTIP. Su inclusión en el CETA hace surgir preguntas en Canadá sobre propuestas que compiten por cooperación regulatoria dentro del T-MEC y el CETA. Una nueva característica para atender las barreras regulatorias en el CETA es la inclusión de disposiciones para la evaluación de conformidad de bienes, prácticas de manufactura de bienes para farmacéuticas y estándares comunes para automóviles. Estas disposiciones reflejan esfuerzos para atender los costos duplicativos de las barreras regulatorias y permiten la prueba y certificación nacional de productos canadienses de exportación para Europa.⁴² A pesar de su ambición, el CETA incluye numerosas excepciones, que van de la fiscalización a las industrias culturales.⁴³

Las negociaciones resultaron en un acuerdo disposicional en julio de 2016. Sin embargo, los esfuerzos de la Comisión de la UE para aprobar el acuerdo con solamente la aprobación del Parlamento Europeo generaron una fuerte resistencia de los estados miembros. El Tribunal Europeo apoyó a miembros en su juicio al trato de UE-Singapur en que la autoridad sobre la protección a inversiones y resolución de controversias se comparte con los parlamentos nacionales y subnacionales. Como resultado, cualquier acuerdo comercial mixto con competencias compartidas, incluyendo el CETA, requiere de aprobación de aproximadamente treinta y ocho parlamentos nacionales y regionales de estados miembros de la UE. Con el tiempo, el CETA superó una amenaza del Parlamento Walloon de rehusar aprobación estatutaria al gobierno belga. El acuerdo disposicional del CETA finalmente entró en vigor en 2017, con algunas excepciones.

El frágil consenso sobre el comercio complicó los esfuerzos de la UE para ratificar el acuerdo entre todos los estados miembros; además, el muy anunciado esfuerzo por fomentar un sistema de inversión bilateral no se ha aplicado a nivel disposiciones, ya que la UE complementa las reglas legales y las disposiciones del tribunal de inversiones. En Canadá, la sociedad civil había cabildeado contra el acuerdo ya desde 2008; en Europa, la

oposición hacia el CETA ganó fuerza con el arranque de las negociaciones estadounidense-europeas en 2013. Parte de la continua oposición nacional al CETA gira alrededor de disposiciones de inversión en el tratado, que se asemeja a las disposiciones en las negociaciones del TTIP. Desde que el CETA entró en vigor a manera de disposición, excepto por el capítulo de inversión, ha estado sometido a continuos retos legales. El tribunal europeo de justicia (CJEU) concluyó que el CETA era un acuerdo mixto que necesitaba ratificación de todos los estados miembros antes de que pudiera entrar en vigor (Opinión 1/17), permitiendo imputaciones en varios estados miembros, notablemente los Países Bajos e Irlanda, sobre compromisos específicos.

Los gobiernos provinciales y territoriales en Canadá también necesitaban implementar legislación para vincularse ellos mismos a las disposiciones CETA relacionadas con adquisición gubernamental.⁴⁴ Habrá discusiones continuas en temas que van de regulaciones moto vehiculares a calificaciones profesionales e indicadores geográficos para productos agrícolas. Debido a la prioridad en exportaciones de Canadá, como la res y el cerdo, habrá un fuerte enfoque en el reconocimiento de reglas de seguridad alimenticia. Canadá también tuvo que enfrentarse a cambios en el acuerdo debido a la salida británica de la Unión Europea. Para evitar cualquier nuevo arancel y restricciones, Canadá accedió al Tratado de Continuidad Comercial (TCA por sus siglas en inglés) con el Reino Unido. El tratado temporalmente “extiende”, o replica, la mayoría de los términos del CETA, hasta que ambos lados establezcan un tratado más permanente. El acuerdo extendido causó consternación sobre la falta de escrutinio parlamentario o consulta a los interesados, en medio del vendaval de la inminente fecha límite del Brexit. Las negociaciones entre Canadá y el RU finalmente arrancaron en marzo de 2022. Aunque esto alivia la presión inmediata de concluir un acuerdo bilateral, probablemente habría algunos cambios del lado canadiense para ajustarse a cualquier revisión a los itinerarios de aranceles, reglas de propiedad intelectual o regulaciones de salud y seguridad. Un nuevo acuerdo parecido al CETA con gran Bretaña podría incluir muchos temas que apuntalen el trato UE-Canadá, al tiempo que agreguen comercio digital y servicios financieros, y asuntos no comerciales como compromisos ambientales y de género.

No obstante, Canadá sigue siendo altamente dependiente del mercado estadounidense, que representa tres cuartas partes de las exportaciones canadienses. Sin embargo, en sus esfuerzos por disminuir esta dependencia comercial, puede que Canadá quede atrapada en presiones cruzadas mientras los Estados Unidos y la Unión Europea promueven sus propias reglas y estándares como normas globales. Canadá tendrá que gestionar distintos compromisos TLC, quizá algunos en competencia. Por ejemplo, el T-MEC no tiene disposiciones para arbitraje de inversiones entre Estados Unidos

y Canadá, pero el CETA sí. Los funcionarios canadienses, de acuerdo con Goff, están conscientes de la posibilidad de regulaciones en conflicto y discuten su agenda económica legislativa en discretos foros ‘paralelos’.⁴⁵

Canadá debe equilibrar sus propias preferencias regulatorias contra las presiones de dos de los líderes reguladores globales. Este país enfrenta diferencias entre las preferencias estadounidenses por disposiciones características y preferencias europeas por indicaciones geográficas sobre productos agrícolas, por ejemplo. Necesitará mayor consistencia entre las reglas de origen del T-MEC y del CETA para evitar esquemas separados de producción cuando las empresas busquen tratos preferenciales. Canadá está consciente del efecto de sus elecciones regulatorias sobre el acceso al mercado debido a las diferencias en sistemas de propiedad intelectual preferidos entre los EE. UU. y la UE.⁴⁶ Para Canadá, los esfuerzos por promover cooperación regulatoria con la Unión Europea levantan potenciales impedimentos al comercio con los Estados Unidos. Como resultado de esto, el CETA estipula un nuevo, aunque limitado compromiso de cooperación regulatoria.

Conforme las preferencias comerciales estadounidenses se extendieron a otros países por medio de nuevos TLC, Canadá buscó asegurar nuevos mercados en Europa a través de un acuerdo comercial de segunda generación. En sus relaciones con Europa, Canadá debe tomar en cuenta el contexto regional más amplio de América del Norte y los planteamientos oscilantes de EE UU. al comercio. Con ese fin, Canadá ha trabajado con Europa en esfuerzos para reformar la OMC, incluyendo superar el bloqueo en el sistema de apelaciones y arbitraje, al tiempo que también fortalece los vínculos comerciales bilaterales.

UE-México

México tiene una de las relaciones económicas institucionalizadas más largas con la Unión Europea. Firmó un acuerdo de cooperación inicial con la entonces CEE en 1975, otorgándole estatus de nación más favorecida. Estos vínculos recibieron más apoyo con el ingreso de España y Portugal a la Unión Europea en 1986, antes de la remodelación por el impacto del TLCAN en 1994.⁴⁷ Después del TLCAN, las empresas europeas manifestaron preocupaciones por el impacto del tratado de América del Norte. El comercio europeo con México cayó en más de 25% entre 1993 y 1995 debido a la crisis del peso mexicano y a la distracción comercial relacionada con el TLCAN.⁴⁸

La principal motivación económica de México al negociar el TLCAN había sido mejorar las condiciones para fomentar la confianza de inversionistas y atraer inversión directa extranjera. Cuando México lanzó

reformas estructurales nacionales vinculadas al TLCAN, Europa también buscó relaciones más estructuradas con México. Esto llevó a la conclusión de un Tratado Global en 1997, lo que condujo a nueve rondas de negociaciones para producir el TLC que entró en vigor en 2000.⁴⁹ El Tratado de Libre Comercio UE-México fue el primer TLC transatlántico y ha triplicado el comercio en bienes al tiempo que liberalizó más los servicios y la inversión en México. Para 2017, la UE era un aliado comercial clave, representaba un 8.8% del comercio total mexicano, el tercer socio comercial más grande después de los Estados Unidos y China.⁵⁰ El comercio bilateral en bienes tuvo un valor de €66 mil millones en 2019, mientras que el comercio en servicios agregó otros €19 mil millones.⁵¹ La agricultura ha logrado paridad entre los dos socios comerciales, lo cual es importante para sus intereses nacionales. Los flujos de inversión hacia México han continuado, ascendiendo al 37% de la IDE total.⁵²

En 2013, la Unión Europea y México buscaron actualizar y modernizar su acuerdo existente debido a la necesidad de atender los cambios en tecnología, digitales y cadenas de valor. Se diseñó un nuevo acuerdo para actualizar mecanismos para protección al inversionista, derechos de propiedad intelectual y cooperación regulatoria. De manera notable, el mercado europeo se había expandido considerablemente desde el 2000, con la adición de trece nuevos miembros de la UE. En mayo de 2016 comenzaron nuevas negociaciones; un acuerdo preliminar se concluyó en abril de 2018 después de nueve rondas formales de negociaciones. Nuevos capítulos incluían comercio y desarrollo sostenible, pequeñas y medianas empresas, soluciones comerciales, barreras técnicas al comercio y energía y materias primas.⁵³ Los asuntos más difíciles incluían acceso al mercado, sobre todo para productos agrícolas, y medidas de protección a la inversión. La Unión Europea accedió a eliminar gradualmente aranceles en 82% de las importaciones en términos de valores monetarios que venían de México, y México aceptó eliminar aranceles en 47% de las importaciones de la UE. Además, la Unión Europea presionó para el reconocimiento de más de 400 productos agrícolas geográficamente designados. Esto desató una respuesta negativa por parte de los fabricantes de queso mexicanos, quienes emprendieron acciones legales para bloquear las disposiciones que les prohibirían usar nombres europeos para sus quesos. Más de sesenta de esas designaciones se imputaron por parte de empresas mexicanas e importadores estadounidenses con fuertes vínculos al mercado mexicano. Como Canadá, México enfrenta una situación desafiante al buscar un acuerdo mutuo entre los sistemas de protección de origen europeos y su sistema nacional.

La UE presionó para tener soluciones comerciales más fuertes, incluyendo un sistema de tribunales para inversión y más protecciones a la inversión. También buscó un mayor énfasis en servicios, incluyendo servicios financieros y flujos de datos. Las conversaciones sobre reglas de origen plantearon un reto adicional para los negociadores. México

tenía entusiasmo por conservar su modelo de reglas de origen inspirado en el TLCAN, el cual difiere sustancialmente del enfoque europeo. Europa también presionó por la liberalización de adquisiciones, en particular a nivel subnacional. La UE logró expandir el acceso a los mercados de adquisición pública. El acuerdo compromete a México a abrir la adquisición pública a nivel estatal para empresas no mexicanas, lo que significa que el gobierno mexicano necesitó negociar con estados y municipios para permitir que empresas europeas licitaran contratos antes de enviar formalmente el tratado para su ratificación.⁵⁴ Con catorce estados dispuestos a liberalizar sus mercados de adquisición, México accedió a permitirles a empresas europeas concursar por contratos subnacionales por primera vez en cualquier acuerdo comercial.⁵⁵

Las respuestas positivas de México a la UE surgieron de preferencias para diversificar sus relaciones exteriores y alejarse de la dependencia en la economía estadounidense. Esto se volvió urgente con las amenazas del gobierno de Trump de abandonar el TLCAN. Además, las transformaciones en las cadenas de valor global, debates sobre protección a inversiones y énfasis en la cooperación regulatoria también impulsaron conversaciones bilaterales. Las innovaciones en otros acuerdos comerciales necesitaron actualizaciones al anterior tratado de la UE con México. Las relaciones bilaterales entre la UE y México se han beneficiado de la mayor estabilidad creada por un marco más institucionalizado, incluyendo diálogos regulares para evaluar la implementación de los compromisos comerciales, incluidos los itinerarios de aranceles, liberalización de servicios y mecanismos de solución de controversias.⁵⁶

Al igual que Canadá, México tuvo que adaptarse a cambios dentro de la Unión Europea, sobre todo respecto al Brexit. México ha sido generalmente negativo respecto a los efectos disruptores del Brexit y cómo este afecta la modernización de su tratado con la UE de 2018. México celebró un acuerdo de continuidad con Gran Bretaña para evitar alteraciones a los flujos comerciales, y se espera que un acuerdo temporal esté en su lugar hasta que se inicien negociaciones sobre un nuevo tratado comercial. Inicialmente, ambos lados esperaban concluir en los próximos tres años, aunque esas conversaciones apenas arrancaron en mayo de 2022.⁵⁷

El futuro de las relaciones de América del Norte con la Unión Europea

La dinámica de las relaciones EE. UU.-UE ha cambiado bajo el nuevo gobierno de Biden. Esto se indica por la participación de nuevo a nivel multilateral por medio de varias acciones inmediatas incluyendo apoyo para la selección de Ngozi Okonjo-Iweala como director general de la OMC. Los miembros de la OMC pueden de nuevo dirigirse a asuntos comerciales

sustanciales, en vez de enfrentarse debido a la parálisis institucional. Las oportunidades para una mayor participación en asuntos comerciales reciben un mayor apoyo público para el comercio y acuerdos comerciales después de la intensa polarización de los primeros años de Trump.⁵⁸ A pesar del amplio apoyo al libre comercio, las economías estadounidenses y europeas se han enfrentado a la presión durante la pandemia y sus repercusiones para fortalecer la inversión nacional, la repatriación de cadenas de suministro, y una mayor atención a asuntos de control comercial. Europa ha hecho hincapié en la “resiliencia” de cadenas de suministro en áreas clave y ha fortalecido sus mecanismos de control para proteger su mercado interno, incluyendo filtros de inversión y control a subsidios extranjeros.

Basándose en los pasos realizados por Trump, el gobierno de Biden ha priorizado confrontar a China como un formidable rival geopolítico y tecnológico. Si bien los Estados Unidos tradicionalmente recurrían a Europa para poner presión a China, los EE. UU. y la UE han optado por esfuerzos bilaterales separados pero paralelos para abrir los mercados chinos a través del Fase Uno y el Acuerdo Integral sobre Inversiones (CAI por sus siglas en inglés), como se mencionó antes.⁵⁹ La UE se movió rápidamente antes de que el gobierno de Biden asumiera el cargo, lo cual provocó la preocupación de que socavaría los esfuerzos de EE. UU. para formar una respuesta conjunta a China. Ambos se han encontrado con límites al presionar por una reforma nacional china. China no cumplió sus compromisos con los Estados Unidos bajo el acuerdo Fase Uno, mientras que Europa enfrentó sanciones en represalia.⁶⁰ Con el CAI efectivamente en pausa debido a violaciones a derechos humanos, los aliados transatlánticos de nuevo han aumentado la cooperación al definir estándares técnicos y desarrollar infraestructura global para igualar la iniciativa del Cinturón y la Ruta a través de su consejo de Comercio y Tecnología (TTC por sus siglas en inglés). Pueden participar en una reforma de subsidios nacionales en la OMC, donde los EE. UU., Japón y la UE han presionado por vetos en varios tipos de subsidios industriales y apoyos estatales que tergiversan el comercio.⁶² Tanto los EE. UU. como la UE quieren presionar por más rigurosas salvaguardas ambientales y laborales en acuerdos comerciales, junto con una mayor acción en el cambio climático, para que haya espacio para una cooperación más cercana. Sin embargo, los dos lados a menudo han favorecido enfoques bastante distintos para hacerlo; la postura británica post Brexit hacia China y otras reglas internacionales son un poco como un comodín.⁶³

Como se comentó, Canadá se encuentra atrapada entre Estados Unidos y Europa en una serie de asuntos comerciales, sobre todo enfoques regulatorios y exportaciones agrícolas. Aunque Canadá debe priorizar sus relaciones con los Estados Unidos, ha continuado con sus esfuerzos para diversificar sus vínculos económicos. Hasta ahora, el CETA no ha producido los tan anticipados beneficios en términos de acceso al mercado

para productos agrícolas, principalmente debido a cuestiones regulatorias. Aun cuando el CETA reduce los costos de aranceles bilaterales entre Canadá y la UE, las exportaciones agrícolas canadienses disminuyeron en 2019, en parte debido a las restricciones en hormonas de crecimiento y los requisitos de certificación de la UE.⁶⁴ Aunque Europa está cumpliendo con sus cuotas de exportación, no se puede decir lo mismo de los exportadores agrícolas canadienses. Mayores ganancias para Canadá requieren atender las barreras no arancelarias en el crucial sector alimenticio; sin embargo, el CETA no trató tales restricciones como medidas sanitarias y fitosanitarias, restricciones a organismos genéticamente modificados (OGM), requisitos de etiquetado de alimentos, certificación, rastreabilidad, clasificaciones, medidas relacionadas con la seguridad, indicaciones geográficas y diferencias en legislación de marcas registrada. Aun así, los exportadores estadounidenses enfrentan el prospecto de una mayor competencia en los mercados canadienses y europeos.⁶⁵

El trato de continuidad de Canadá con el Reino Unido evitó potenciales alteraciones a raíz del Brexit, y en marzo de 2022, los dos países comenzaron negociaciones en un TLC. Dada su experiencia con el CETA, es probable que Canadá presione al Reino Unido para eliminar algunas de las barreras no arancelarias en agricultura que han evitado que los agricultores aprovechen el acceso al mercado europeo.⁶⁶ Inicialmente, el mecanismo de solución de controversias inversionista-estado que se trajo de la implementación del CETA está en pausa dentro de la Unión Europea, pero el futuro de un mecanismo similar parece menos cierto después de ser excluido del T-MEC. Aun así, el liderazgo de Canadá y Europa en una medida provisional para resolver controversias comerciales en la OMC, modelado sobre el acuerdo CETA, ha ganado tracción con quince países adicionales, incluyendo la firma de México en el tratado.

Las relaciones económicas de México con la UE se enfocarán en la implementación del nuevo acuerdo comercial, logrado tras cuatro años de negociación. Si bien las negociaciones concluyeron en 2020, el proceso de ratificación se ha detenido. México ha sido renuente a dividir el acuerdo como la Comisión Europea quisiera, para poder aprobar el acuerdo comercial al retirar capitales nacionales, que deben ratificar partes del acuerdo de inversión.⁶⁷ Ha habido resistencia del Parlamento Europeo sobre el respeto de derechos humanos en México, así como asuntos relacionados al tráfico de drogas y la migración. El acuerdo también está perjudicado por los cambios recientes en el mercado de electricidad mexicano, lo que ha llevado a las empresas europeas a considerar litigios para proteger sus inversiones locales.⁶⁸ Los cambios a varios contratos y proyectos han llevado a un menor entusiasmo entre los inversionistas europeos, quienes podrían presionar por un arbitraje internacional dada la inestabilidad de contratos e intereses sobre expropiación. Al igual que el CETA, una vez ratificado, el nuevo trato UE-México podría hacer surgir más preguntas sobre

coordinación regulatoria entre varios tratados en América del Norte.⁶⁹

En resumen, los tres aliados de América del Norte se habían embarcado en negociaciones comerciales con la Unión Europea con expectativas para una amplia cobertura de asuntos y altos niveles de liberalización. Pero el aumento en fricciones comerciales durante el gobierno de Trump aceleró las duras conversaciones comerciales canadienses y mexicanas con Europa, mientras que atrofiaban aquellas con Estados Unidos. Canadá y México negociaron TLC integrales que reflejaron la naturaleza cambiante del comercio e incluyeron asuntos que aparecieron en el CPTPP y el T-MEC.⁷⁰ Sin embargo, tanto los acuerdos canadienses como los mexicanos tienen importantes y sobresalientes problemas de implementación. Muchas preguntas tienen que ver con estándares, normas y procedimientos que requieren coordinación para asegurar que principios no discriminatorios y marcos regulatorios estén en su sitio para reducir las barreras al comercio en bienes industriales, al tiempo que se asegura la seguridad alimenticia, salud animal y salud vegetal.⁷¹ Lograr esto requiere confianza mutua en los respectivos sistemas regulatorios de los países y esfuerzos sostenidos para lograr reciprocidad de reglas. Otro reto tiene que ver con la implementación de disposiciones entre jurisdicciones; aunque el gobierno federal tiene la autoridad constitucional exclusiva para firmar y ratificar tratados internacionales, las obligaciones y compromisos de tratados caerá cada vez más en la jurisdicción subfederal. Canadá atendió este asunto por medio de la participación en las negociaciones como una condición *sine qua non* de la Unión Europea. Provincias selectas también participaron en conversaciones informales con delegados comerciales de la UE. Tal estrategia comercial no se emprendió en México, ni tampoco sería factible en los Estados Unidos, donde se quitan de la mesa las preferencias europeas para negociar un mayor acceso al mercado en áreas que son responsabilidad regulatoria de los estados.

Crear una estrategia norteamericana con la Unión Europea

Como esto sugiere, no ha habido una estrategia de América del Norte para conectar con Europa, aun cuando la dinámica norteamericana ha dado forma al planteamiento de cada país. Una estrategia norteamericana hacia la Unión Europea pondría a los tres países a la par de otros bloques regionales como el ASEAN y Mercosur, que participan como estados individuales, así como también colectivamente en el comercio. Pero esto es difícil en América del Norte, dada la predominancia de EE. UU.; mientras tanto, la Unión Europea puede estar menos inclinada a participar colectivamente con América del Norte debido a sus recientes tratos comerciales y de inversión con Canadá y México. Como sistemas federales, los tres países podrían fomentar la participación intergubernamental a diferentes niveles, optando por una

cumbre regional con la UE para hablar de intereses compartidos, como subsidios industriales, resiliencia de cadenas de suministro, innovación, y reglas de inversión directa extranjera, al tiempo que aún permita formas subnacionales de coordinación y cooperación. A corto plazo, las relaciones América del Norte-Europa adquirirán forma por las recuperaciones de la pandemia de COVID-19, las disrupciones a los suministros y las sanciones a Rusia. Como siempre, la política estadounidense pesa bastante: aún no está completamente claro qué tan profundo y duradero será el cambio de enfoque después de los cuatro tensos años bajo Trump, ya que Biden ha seguido el *estatus quo* usando exenciones de seguridad nacional como herramienta legislativa comercial.

Para conectarse mejor con Europa, los tres países de América del Norte necesitan desarrollar nuevas ideas y enfoques para basarse en el nuevo T-MEC y aprovechar su mercado integrado para dar forma a la cooperación estratégica. Sus respectivas políticas comerciales necesitan apoyar las herramientas complementarias respecto a innovación, competencia, flujo de datos, inversión, sostenibilidad y resultados de mercado laboral. Hay áreas donde América del Norte podría trabajar junto con Europa de manera trans regional y dentro de foros multilaterales.

• **Inversión directa extranjera.** Sobre todo en relación con infraestructura crucial y transferencia de tecnología. La reciente adopción de legislación europea para revisar la IDE por consideraciones de seguridad ha llevado a algo de convergencia con CFIUS en los Estados Unidos por medio del TTC y de la Ley de Inversión en Canadá. La coordinación aquí podría presionar a México para que reconsidere cambios en prácticas nacionales respecto a IDE en el sector energético, al tiempo que también dé ventajas para lidiar con las distorsiones del mercado chino y los subsidios estatales. Tal coordinación se traduciría a nivel multilateral, apoyando esfuerzos de la UE, Japón y Estados Unidos.⁷²

• **Consolidar acuerdos comerciales dispares.** Una estrategia norteamericana hacia Europa crearía el espacio necesario para hablar de diferencias en reglas entre el T-MEC y los acuerdos UE-México y UE-Canadá. Aunque puede que atender los indicadores geográficos sea imposible debido a la postura de EE. UU. en este asunto, hay valor en enfocarse en áreas donde los tres acuerdos y los duraderos esfuerzos EE. UU.-UE destaquen las necesidades de atender estándares duplicados y promover equivalencia regulatoria. Esto requiere construir confianza, lo cual es notablemente difícil respecto a los estándares agrícolas. Sin embargo, la velocidad con la que las vacunas se aprobaron durante la pandemia a ambos lados del Atlántico debe proporcionar un buen ejemplo de áreas donde la autorización y aprobación regulatorias puede hacerse de manera expedita dentro de sus respectivas agencias.

Esto no es una tarea sencilla. La cooperación regulatoria ha sido un objetivo por más de dos décadas, ya que tanto Europa como los Estados Unidos ven sus regulaciones como estándares globales. Canadá y México son emblemáticos como países obligados a usar ambos estándares para exportar a estos mercados más grandes, lo que lleva a duplicación e ineficiencias. Una estrategia norteamericana también necesita tomar en cuenta la inversión cruzada en América del Norte por parte de empresas europeas, así como las cadenas de valor globales y redes de distribución que vinculan a ambos continentes. Pero tanto Europa como los Estados Unidos enfrentan el prospecto de nueva competencia, si China incrementa su impulso por transferir estándares nacionales, desarrollados para un mercado masivo, a la arena global. Esto puede ser muy relevante para productos de tecnología de información, sistemas de inteligencia artificial o vehículos autónomos. Sin alguna forma de equivalencia regulatoria, las batallas por la tecnología y la privacidad entre los EE. UU. y la UE podrían generar competencia al extender modelos favorecidos hacia otros países y ofrecer una oportunidad para que China aproveche sus divisiones, sobre todo en mercados de países en desarrollo.

- **Restringir la política proteccionista.** Los Estados Unidos han aumentado su énfasis en disposiciones “Buy America”, lo cual tensa las relaciones con Europa y los vecinos más cercanos de Estados Unidos. Estas disposiciones reflejan intenciones proteccionistas más generales al incentivar la reubicación de sectores clave para los Estados Unidos por medio de preferencias a licitadores nacionales. Si bien Estados Unidos puede renunciar a los requisitos de la ley Buy American, también puede limitar esas dispensas alegando razones de salud y seguridad, como lo propuso para suministros médicos y productos farmacéuticos. Los legisladores canadienses a veces han propuesto una alternativa ‘Buy North America’. El T-MEC no incluye un comité de adquisición gubernamental trilateral, lo cual es un paso hacia atrás respecto al TLCAN. En vez de eso, el capítulo de adquisición gubernamental del T-MEC solo se aplica a la adquisición entre México y Estados Unidos. La exclusión de Canadá tiene un efecto limitado, ya que retiene un nivel de acceso a mercado bajo el acuerdo de adquisición gubernamental de la OMC. No obstante, el efecto es aumentar más la complejidad de reglas de adquisición dentro de América del Norte, ya que tanto México como Canadá también tienen comités de adquisición con la UE y bajo el CPTPP.⁷³

- **Competencia y tecnología.** Las posiciones de América del Norte y Europa sobre competencia y tecnología están convergiendo, lo que crea oportunidades. Huawei, el gigante chino de telecomunicaciones se ha visto sujeto a una letanía de restricciones estadounidenses y se enfrenta a una restricción canadiense de participación en la siguiente generación, las redes

5G. El T-MEC contiene disposiciones mucho más robustas sobre control legislativo. En las capitales europeas se está debatiendo intensamente sobre las implicaciones de seguridad por la dependencia en la tecnología china, así como la consideración de alternativas europeas. También podría haber una oportunidad en estas circunstancias para actualizar las adecuadas disciplinas legislativas de competencia. A pesar de los desacuerdos en privacidad de datos, hay un interés convergente en el poder de las grandes empresas de tecnología. El debate de EE. UU. se ha acercado a las advertencias europeas de las ventajas sin rival y prácticas anticompetitivas de los gigantes de tecnología. Esto puede abrir la puerta para una colaboración más cercana con Europa para prevenir monopolios de datos mientras los legisladores luchan con cómo regular los mercados digitales. Por el momento el nuevo Consejo de Comercio y Tecnología EU-EE.-UE. se ha enfocado en un socio. Juntas, las economías de América del Norte podrían usar las disposiciones recientes sobre comercio digital para promover un acuerdo comercial digital más amplio con Europa, en lugar de trabajar por separado en sus propias reglas.

• **Control y estándares comerciales.** La importancia del control comercial en Europa, sobre todo en términos de labor y estándares ambientales, coincide con el creciente énfasis en estos asuntos en el T-MEC ya que los EE. UU. han cambiado su control para que sea más agresivo bajo el mecanismo dirigido (RRM) para asegurar los derechos de negociación colectiva. Europa incluyó disposiciones similares en sus propios tratados de libre comercio, tomando acción legal recientemente contra Corea del Sur por violaciones laborales. Hay una oportunidad para enfocarse en soluciones y control comerciales entre las economías norteamericanas y Europa, con un objetivo compartido de asegurar un campo en condiciones parejas. Si bien Estados Unidos presionó para obtener soluciones de controversia y comerciales en temas laborales y ambientales, el T-MEC limitó las protecciones a la inversión, aunque con efectos desiguales entre Canadá y México. La continuación del T-MEC de un proceso de solución de controversias es bien recibida, y coincide con los esfuerzos de la UE para reformar el proceso multilateral. Sin embargo, muchas de las aspiraciones en el T-MEC están mucho más limitadas en términos de adjudicación legal.⁷⁴

Conclusión

Los tres aliados de América del Norte operan en un contexto global cambiado: la competencia sistemática creciente del sistema económico dominado por el estado de China, la vulnerabilidad de las cadenas de suministro durante la pandemia y la solución multilateral de controversias alterada por los Estados Unidos. Además de eso, el unilateralismo, proteccionismo y la impredecibilidad del gobierno de Trump llevó a la Unión Europea a

promover una política comercial más asertiva que promueva sus propios objetivos estratégicos y políticos por medio del control legal y poder del mercado. A pesar de sus declaradas ambiciones de fomentar una “autonomía estratégica abierta”, Europa ha estado dividida entre aquellos que presionan por una nueva política comercial como instrumento protector y los que ven la política comercial como algo que necesita una apertura continua. Aunque Europa es una potencia comercial por la fuerza de su gran mercado único, las presiones del cambio tecnológico, la desigualdad de ingresos, el aumento del populismo y un mayor proteccionismo claramente tienen un impacto en su nueva estrategia comercial.

Para que los tres países de América del Norte desarrollen una estrategia económica coherente hacia Europa, deben considerar que Europa es un rival regulatorio en mercados terceros y un aliado estratégico al buscar modernizar las reglas comerciales. Ambos lados comparten intereses sobre la aplicación de reglas para asegurar un campo parejo, la necesidad de fortalecer los estándares laborales y ambientales; reducir los subsidios que distorsionan el comercio y restringir las prácticas comerciales injustas. El objetivo final no es promover el mercado único europeo como modelo. En vez de eso, América del Norte puede basarse en las interdependencias para maximizar su alianza económica en áreas que permitirían menos fricción y más coordinación con Europa. Sin embargo, contrario a esto, la reciente estrategia estadounidense de aislar asuntos de adjudicación internacional ha estado en desacuerdo con muchos de sus socios comerciales.

Si los tres miembros quieren aprovechar su fortaleza colectiva por medio de una alianza norteamericana más fuerte, la Unión Europea tiene experiencia en negociar acuerdos comerciales transregionales. En su recientemente publicada estrategia sobre multilateralismo para el siglo XXI, la Unión Europea busca una cooperación más cercana con agrupaciones regionales como la Unión Africana, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe. Aun así, Europa no ve a América del Norte como una región, sino que ve a cada país por separado en términos de acuerdos bilaterales. Parte del problema es que ha habido una falta de coherencia en términos de un enfoque norteamericano; muchos asuntos se relegan a relaciones duales bilaterales entre los EE. UU. y México y los EE. UU. y Canadá. Cuando los tres estados negocian con la Unión Europea, las diferencias bilaterales conducen a un “revoltijo” de compromisos comerciales y regulatorios. Esto crea ineficiencias y podría retrasar la integración de América del Norte. Al ir hacia adelante, se necesita más coordinación institucionalizada para promover una visión de América del Norte. Esto podría permitirles a los tres países, por fin, aprovechar su masivo mercado continental de la forma en que la UE lo ha hecho por décadas.

Notas finales

Michelle Egan es profesora en la School of International Service en la American University; sus publicaciones incluyen *Single Markets: Economic Integration in Europe and the United States* (Oxford University Press, 2014). Es Académica Global Scholar en el Wilson Center y ha sido ganadora de becas del Wilson Center y del Consejo de Relaciones Exteriores.

1. Robert Pastor, *La idea de América del Norte: Una visión de un futuro como continente*. ITAM-Miguel Ángel Porrúa, Oxford University Press 2011.

2. Simon J. Evenett y Michael Meier, “An Interim Assessment of the US Trade Policy of “Competitive Liberalization”, Discussion Paper, Universität St. Gallen, 2007, 8.8.

3. Roberto Domínguez, “EU-Mexican Relations: Adaptation to global trade: Adaptation to global trade relationships” en eds. Arantza Gomez Arana y María J. García, eds., *Latin America- European Union Relationships in the Twenty-first Century*, Manchester University Press, 2022.

4. Kurt Hubner, *Canada and the Comprehensive Economic and Trade Agreement*, Routledge, 2011.

5. D. Sahakyan, “Canada’s Trade Policy Developments after NAFTA: Sources and Implications”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 57, no. 6, (noviembre 2019): 1292-1309.

6. El T-MEC se implementó en julio de 2020.

7. Por ejemplo, el crédito fiscal en Reconstruir Mejor para vehículos eléctricos contruidos por trabajadores estadounidenses sindicalizados generó oposición de Canadá y México.

8. CPTPP, RCEP y DEPA son ejemplos específicos.

9. Los Estados Unidos y la UE posteriormente acordaron un marco de acero global para un tratado basado en carbono (club del carbono).

10. Grupos laborales bajo el AFL-CIO, así como Public Citizen enviaron su primera queja por violaciones laborales bajo el T-MEC el 10 de mayo de 2021, usando el “mecanismo de respuesta rápida” que será crucial para el compromiso de EE. UU. de aplicar las disposiciones laborales en acuerdos comerciales. La UE inició un procedimiento de solución de controversias similar en el TLC UE-Corea para asegurar el cumplimiento con leyes laborales y libertad de asociación.

11. Ibid.

12. Alasdair R. Young, “Where’s the Demand? Explaining the EU’s Surprisingly Constructive Response to Adverse WTO Rulings”, *Journal of European Integration*, vol. 41, no.1, (2019): 9–27; Alasdair Young “The European Union’s Use of the World Trade Organization’s Dispute Resolution Process”, Briefing Paper: University of Glasgow.

13. Michelle Egan, *Constructing A European Market: Government Policies and Business Strategies*, Manchester University Press, 2005; Mark Pollack y Gregory Schaffer, eds., *Transatlantic Governance in the Global Economy*, Rowman y Littlefield, 2001.

14. Ernest Preeg, *Traders in a Brave New World: Uruguay Round and the Future of the World Trading System*, Chicago: University of Chicago, 1996.

15. Unión Europea, Estados Unidos de América, “Joint EE. UU.-EU Statement following President Juncker’s visit to the White House”, European Commission (julio 2018).

16. Mireya Solis, “South Korea’s Fateful Decision on the TPP”, *Brookings Foreign Policy Paper Series*, no. 31 (septiembre 2013).

17. Michelle Egan, “Is TTIP that Different?”, SSRN, (febrero 2014): doi: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2393755>.

18. Gary Hufbauer y L. Lu, “Global E-Commerce Talks, Stumble on Data Privacy Issues and More”, *Policy Brief*, 19-14, Peterson Institute for International Economic, octubre 2019.

19. Ibid; véase también Unión Europea y Estados Unidos de América, “Joint EE. UU.-EU Statement”.

20. Alasdair R. Young, “Less Than You Might Think: The Impact of WTO Rules on EU Policies”, en Oriol Costa y Knud Erik Jørgensen, eds., *The Influence of International Institutions on the EU*, Palgrave Studies in European Union Politics; Alasdair R. Young, “Of Executive Preferences and Societal Constraints: The Domestic Politics of the Transatlantic GMO Dispute”, *Review of International Political Economy*, vol. 18, no. 4 (2011): 506–529.

21. Unión Europea, Estados Unidos de América, “Joint EE. UU.-EU Statement”.

22. Evenett, “‘We Can Also Do Stupid’: The EU Response to ‘America First’ Protectionism”, in Bernard Hoekmans y Ernesto Zedillo, eds. *Trade in the 21st Century: Back to the Past?*, Brookings Institution Press, 2021, 223.

23. Ibid. Un acuerdo para reducir la sección 232 de aranceles a acero y aluminio del RU eliminación de aranceles en represalia a bienes de EE. UU. se alcanzó en marzo 2022, mucho más tarde que el acuerdo REE. UU.-UE.

24. Simon Lester, Inu Manak, Andrej Arpas, “Access to Trade Justice: Fixing NAFTA’s Flawed State-to-State Dispute Settlement Process”, *World Trade Review*, vol. 18, no. 1 (2019): 73–79.

25. La Casa Blanca, “FACT SHEET: United States and European Commission Announce Trans-Atlantic Data Privacy Framework”, Statements and Releases, marzo 2022 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/03/25/fact-sheet-united-states-and-european-commission-announce-trans-atlantic-data-privacy-framework/>.

26. Jim Brunnsden y Aime Williams, “EU Seeks to ‘Reboot’ US Trade Relationship in Post-Trump”, *Financial Times*, Nov 9, 2020.

27. Oficina del representante comercial de los Estados Unidos, “US-E.U. Trade and Technology Council (TTC)”.

28. Unión Europea, *Trade Policy Review: An Open and Assertive Strategy*, European Commission, 2021: 12.

29. Departamento de Asuntos y Comercio Exteriores, 2001.

30. Canadian Department of Foreign Affairs and Trade, 2001.

31. Hubner, “Canada”, 2011.

32. Christian Deblock y Michèle Rioux, “Economic Dialogue to CETA: Canada’s Trade Relationships with the European Union”, *International Journal*, vol. 66, no. 1, (2011): 39–56.

33. Hubner, “Canada”, 2011.

34. La parte de comercio en bienes entró en vigor en 2000.

35. Stephen Tapp, “How you can take advantage of the Canada-EU trade relationship”, Export Development Canada, 2018.

36. Valeria Erman, “Comparative Intergovernmental Politics: CETA Negotiations between the EU and Canada”, *Politics and Governance*, vol. 4, no. 3, (2016): 90–99; “Assessing the costs and benefits of a closer EU-Canada partnership”, octubre 16, 2008.

37. The Economist, “Finance and Economics: a 60 year old dream”; *Canada-EU Trade Talks*, 391, no. 8630, (2009).

38. Erman, “CETA negotiations”.

39. Patricia Goff, “Canada Trade Negotiations in an Era of Deep Negotiation”, CIGI Paper no. 88, Centre for International Governance Innovation, 2016.

40. Ibid.
41. Ibid.
42. Michelle Egan y Jacques Pelkmans, “TTIP’s Hard Core: Technical Barriers to Trade and Standards”, en *TTIP in the Balance*, CEPS Special Report No. 117, (agosto 2015).
43. Armand De Mestral, “When Does the Exception Become the Rule? Conserving Regulatory Space under CETA”, *Journal of International Economic Law*, vol. 18, no. 3 (2015): 641–654.
44. Christian Hederer y Patrick Leblond, “Implementation of Twenty-First-Century Century Trade Agreements in Canada: CETA and Intergovernmental Cooperation” en Jorg Broschek y Patricia Goff, eds., *The Multilevel Politics of Trade*, 56–80, University of Toronto Press, 2020.
45. Patricia Goff, “Limits to Deep Integration: Canada Between the EU and the US”, *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 30, no. 5–6 (2017): 553.
46. Ibid.
47. Roberto Domínguez y Marlena Crandall, “EU-Mexico”, en Finn Laursen, ed., *Oxford Research Encyclopedia of EU Politics*, Oxford University Press, 2017; Antonio Manrique De Luna Barrio, “The Free Trade Agreement between EU and Mexico”, *Revista Chilena de Derecho*, vol. 43, no. 1 (2016).
48. Andreas Dür, “EU Trade Policy as Protection for Exporters: The Agreements with Mexico and Chile”, *JCMS—Journal of Common Market Studies*, vol. 45, no. 4 (2017): 833-855.
49. Domínguez, 2022.
50. Roberto Domínguez y Marlena Crandall, “EU-Mexico” en Finn Laursen, ed., *Oxford Research Encyclopedia of EU Politics*, Oxford University Press, 2019; Domínguez, 2022.
51. Unión Europea, “EU and Mexico Conclude Negotiations for New Trade Agreement”, European Commission, abril 2020.
52. Domínguez, 2022.
53. ECORYS, *Ex-post Evaluación de la Implementación del Tratado de Libre Comercio UE-México: Reporte Técnico Provisional*, ECORYS Nederland BV, 2015.
54. Roberto Morales, “Unión Europea fija objetivo de compras públicas con México”, *El Economista*, febrero 13, 2019.
55. Domínguez y Crandall, 2020.
56. Domínguez, 2022.
57. Departamento de Comercio Internacional del RU, “UK Kicks off Talks on Modern Trade Deal with Mexico”, mayo 20, 2022.
58. Chicago Council on Global Affairs, “2020 Chicago Council Survey”, septiembre 2020, <https://www.thechicagocouncil.org/research/public-opinion-survey/2020-chicago-council-survey>.
59. Helen Thompson, “The New EU-China Trade Deal is Driven by a Commercial Realpolitik – and the World Knows It”, *New Statesman*, 27 enero 2021.
60. Chad P. Bown, “The US–China Trade War and Phase One Agreement”, *Journal of Policy Modeling*, vol. 43, no. 4, (2021): 805–843.
61. Daniel Hamilton, “CAI is DOA”, *Asia Europe Journal*, 2021.
62. Jim Brunsten, “US, Japan and EU target China”, *Financial Times*, enero de 2020.
63. Thompson, “EU-China trade deal realpolitik”, 2021.
64. Charles Mitchell, “Canada’s Farmers Struggle to Reap Gains from EU Free Trade Deal”, *Financial Times*, enero 20, 2020.

65. Annegret Bendiek, Milena Geogios, Philip Nock, Felix Schenuit, Laura von Daniels. *EU-Canada Relationships on the Rise*, Working Paper SWP, octubre 2018.

66. Actualmente existe un acuerdo de transición.

67. La Comisión Europea está en busca de un proceso de ratificación de tres partes, comercio, inversión y cooperación política. Para que los elementos comerciales puedan activarse, los elementos de inversión deben ser aprobados por parte de los parlamentos nacionales.

68. Jude Webber, “Investors See Uncertain Future in Mexico”, *Financial Times*, mayo 24, 2020.

69. Domínguez, 2022.

70. El T-MEC fue aprobado en el Senado con un voto de 89–10. Los demócratas reconocen que es menos contencioso que anteriores acuerdos comerciales, y moderniza el antiguo TLCAN en áreas claves incluyendo la laboral.

71. Patrick LeBlond, “Making the Most of CETA: A Complete and Effective Implementation Is Key to Realizing the Agreement’s Full Potential”, CIGI Papers, no. 114, 2016.

72. Sergio Puig, “The United States-Mexico-Canada Agreement: A Glimpse into the Geoeconomic World Order”, *AJIL Unbound*, no. 113 (2019): 56–60.

73. M. Angeles Villareal, “In Focus: U.S.-Mexico-Canada (USMCA) Trade Agreement”, Congressional Research Service, enero 14, 2021, <https://sgp.fas.org/crs/row/IF10997.pdf>.

74. Puig, “The United States-Mexico-Canada Agreement”, 2019.

14

El futuro de las relaciones América del Norte-China

Jorge Guajardo y Natalia Cote-Muñoz

La cuarta década de América del Norte se desenvolverá en un contexto geopolítico que cambia rápidamente, como lo evidencian la invasión rusa a Ucrania y las tensiones chino-estadunidenses en aumento. Aunque quizá es más notorio en la actualidad, se debe notar que el surgimiento de China ha moldeado profundamente la trayectoria de América del Norte en los últimos veinte años. A pesar de eso, como demuestra este capítulo, los tres países norteamericanos, Canadá, México y Estados Unidos, rara vez han buscado una respuesta coherente a China. Las políticas fragmentadas y reactivas han limitado la integración regional.

América del Norte hizo avances claros hacia la integración después de que el TLCAN entró en vigor en 1994. En unos pocos años, sin embargo, la entrada en 2001 de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) supuso un reto a ese progreso. El comercio intrarregional como porcentaje del comercio total de América del Norte cayó de un máximo de 46.4% en 2000 a 39.8% en 2017, menor que al principio del TLCAN. En cambio, gran parte del comercio intrarregional se desvió a China.¹ Conforme el peso económico de China creció, la mayoría del ímpetu norteamericano que había estado presente en la década de 1990 y principios de la del 2000 se perdió. A pesar de ese profundo efecto, no hubo una respuesta norteamericana integral al impacto económico de China. El estancamiento del comercio norteamericano se había sentido con más intensidad en la industria mexicana. No es una coincidencia, pues, que los comentarios del presidente mexicano en la Cumbre de Líderes de América del Norte (NALS por sus siglas en inglés) enfatizaron el impacto de China en la economía norteamericana como una razón para fortalecer la alianza trilateral.²

Hasta ahora, llamados como ese no han producido mucho. En vez de eso, tres distintas relaciones bilaterales con China tomaron forma: Canadá como un socio comercial cada vez más interdependiente, México como un competidor económico directo y los Estados Unidos como un competidor estratégico, pero también una economía cada vez más interdependiente. Políticamente, cada país siguió un sendero divergente en sus relaciones con China, aunque las relaciones bilaterales de Canadá y de México con China se ven afectadas por el tono y efectos secundarios de las relaciones EE. UU.-China. Sin embargo, hay pocas dudas respecto a su efecto. Conforme China se hizo más poderosa económica y políticamente, América del Norte se volvió menos relevante como región. Aun cuando la competencia se ha intensificado, no se ha articulado ninguna respuesta norteamericana a China. Sin embargo, ahora que la Cumbre de Líderes de América del Norte regresa a finales de 2022, puede que haya espacio para el cambio en medio de un contexto de conflicto geopolítico.

Comenzando con el gobierno de Trump, la postura antagonista de Estados Unidos hacia China ha impactado a sus vecinos de América del Norte, tanto en sus relaciones con China como entre ellos. Los efectos del antagonismo estadounidense se han aunado a la política exterior cada vez más asertiva de China, la cual está en gran parte impulsada por tendencias nacionales, como la desaceleración económica del país y un aumento en el autoritarismo. Ahora que las relaciones EE. UU.-China se han echado a perder, Canadá se encuentra entre la espada y la pared. Mientras tanto, México ha mostrado interés en tranquilizar a su vecino del norte en algunos asuntos, al tiempo que a veces molesta a los Estados Unidos con sus posturas ambiguas respecto a Ucrania. México ha batallado para formular una política exterior más amplia y estratégica en respuesta a un panorama global cambiante, presiones nacionales complejas y oscilaciones políticas estadounidenses. Sin embargo, en general estos factores han aumentado las tensiones entre los tres estados norteamericanos y China.

La distancia cada vez mayor entre América del Norte y China ha abierto oportunidades para una mayor integración norteamericana. Estas oportunidades tienen que ver con dos fuentes principales. La primera, la competencia chino-estadunidenses ha aumentado las presiones para desvincularse, sobre todo en sectores como tecnología. Segunda, las largas réplicas de la pandemia han destacado los beneficios potenciales del *near-shoring* o de crear cadenas de suministro regionales más resilientes. Aunque estos factores abren ciertas posibilidades, hasta ahora, ninguno de los tres gobiernos ha buscado explotarlas sistemáticamente. En vez de eso, muchas acciones legislativas contradicen la retórica estratégica. Por ejemplo, las políticas hacia adentro del presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador (AMLO), que son políticas notablemente nacionalistas respecto a energía y electricidad, han desincentivado la inversión privada y extranjera. Como resultado, México

ha batallado para atraer la muy necesitada inversión que está saliendo de China. Esta falla viene a pesar de todas las ventajas estratégicas de México.³

Los Estados Unidos tampoco han ofrecido liderazgo o una visión norteamericana. Es cierto que el gobierno de Biden ha intentado superar la ruptura de su predecesor con la Alianza Transpacífico (TPP). Pero estos esfuerzos han sido parciales. En términos de un planteamiento de América del Norte, ha habido incluso menos que ofrecer. De manera más notable Trump se enorgullecía de las políticas cada vez más aislacionistas de su gobierno. Muchas de estas se han conservado, más discretamente, por parte del presidente Biden. Por ejemplo, los subsidios estadounidenses para vehículos eléctricos manufacturados en los Estados Unidos han distanciado a sus socios, incluyendo a sus vecinos, en un sector crucial económico de América del Norte.

La única excepción importante a la falta de respuesta trilateral a China puede hallarse en el T-MEC. Los tres países incluyeron una “píldora venenosa” en el artículo 32.10 del tratado, que obliga a los signatarios a no iniciar negociaciones de TLC con economías no mercantiles. Esta cláusula se dirigió específicamente a China.⁴ Además, los cada vez mayores requisitos regionales de contenidos para autos tenían la intención de desviar algunas cadenas de suministro de la República Popular China (RPC) y traerlas de nuevo a la región.⁵ Pero estas incursiones del T-MEC se hicieron más por antagonizar a China que para promover la integración norteamericana.

Como se hizo notar arriba, la pandemia de COVID-19 ha arrojado dudas sobre el buen criterio de integrar la cadena de suministro con China. Los problemas más evidentes surgieron debido a la dependencia global en suministros e insumos chinos. En el corto plazo, los países de América del Norte tuvieron suerte de que la pandemia los alcanzara justo cuando China resumía su producción, y así pudieron adquirir suministros médicos. Sin embargo, a largo plazo, la experiencia podría alentar a los gobiernos y las empresas a hacer cadenas de suministro más locales para mitigar la disrupción a la manufactura provocada por enfermedades contagiosas, sobre todo cuando China sigue tras una estrategia de cero COVID, poniendo a ciudades enteras en confinamiento para evitar que el virus se esparza. Con más de dos años de pandemia a cuestas, las respuestas de China al virus han seguido alterando el comercio y las cadenas de suministro al cerrar puertos importantes como Ningbo. Las economías del mundo y de América del Norte han batallado para superar la amenaza continua de más disrupciones, las cuales se han exacerbado por la guerra en Ucrania y las sanciones generalizadas a Rusia. Estas conmociones, aunadas a los embotellamientos en puertos estadounidenses crearán incentivos para que fabricantes norteamericanos inviertan en nuevas cadenas de suministro más cerca de casa.

Alejándose de América del Norte a lo largo del Pacífico, China no ve a América del Norte como una región. En vez de eso, ve a cada país por separado. En cierta forma, esto es razonable en el sentido en que la

integración América del Norte ha sido limitada, y que puede que así se quede en el futuro probable. Pero rechazar una perspectiva regional en las relaciones con China es igual a tener una visión corta. Aun cuando China ha desarrollado relaciones únicas con cada uno de los países de América del Norte, sus relaciones con los Estados Unidos indudablemente determinarán aquellas con Canadá y México. En este sentido, la existencia de un mercado norteamericano ha dado forma a las respuestas de cada uno de los países a China. En la siguiente sección, detallaremos cada relación bilateral y luego hablaremos sobre lo que esto significa para América del Norte.

Relaciones bilaterales

China-Estados Unidos

Desde que Estados Unidos estableció relaciones diplomáticas con la República Popular China, ha habido una creencia en el mundo legislativo de que traer a China a la comunidad de naciones fomentaría su camino hacia la democracia de los mercados libres. En su discurso de apoyo a la Ley Comercial con China, el presidente Bill Clinton dijo que la entrada de China en la OMC representaba “la oportunidad más importante que hemos tenido para crear un cambio positivo en China desde la década de 1970”.⁶ La experiencia más reciente muestra que este no ha sido el caso. La frustración de que China no evolucionó pacíficamente a una democracia capitalista multipartido entre los pensadores políticos, parece haberse convertido en una exasperación generalizada al negociar con China. Comenzando con el ascenso al poder de Trump, las relaciones bilaterales de China con los Estados Unidos cayeron a su punto más bajo en 30 años en medio de una escalada de restricciones comerciales recíprocas. La continuación de esta política hacia China por parte del presidente Biden demuestra que una relación antagonista es la nueva normalidad. En un contraste agudo con la era de la “participación constructiva” que comenzó bajo el gobierno de Clinton,⁷ China ha pasado a la categoría de “adversario estratégico” en la mirada de los legisladores estadounidenses.⁸

Parte de esto se debe al relativo surgimiento sobresaliente de China. Esto se volvió claro cuando China sobrevivió la recesión de la crisis financiera de 2008 mucho mejor que el resto del mundo (aunque al costo de aumentar el préstamo crediticio y diferir costos de ajustes al futuro). Dos años más tarde, China superó a Japón como la segunda economía más grande del mundo.⁹ Además, la crisis económica socavó críticamente la confianza china en un orden mundial liderado por los estadounidenses y alentó una mayor asertividad en política exterior china. De acuerdo con el entonces secretario del tesoro de

EE. UU. Hank Paulson, el viceprimer ministro chino Wang Qishan le dijo que China ya no veía a los EE. UU. como el país a seguir y del cual aprender.¹⁰

A pesar de afirmaciones de que China se estaba abriendo, la realidad era que en muchos aspectos su mercado nacional permanecía cerrado, incluso a fuentes importantes de inversión directa extranjera (IDE) y servicios financieros. Empresas de procesamiento de pagos como MasterCard, Visa y American Express estuvieron bloqueadas hasta principios de 2020, y ahora deben competir con el mercado más grande de pagos electrónicos.¹¹ Las empresas extranjeras que trabajan en industrias protegidas por China estaban bloqueadas por completo o inicialmente crecieron y prosperaron solo para después ser sacadas del país. Facebook fue prohibido después de que activistas de Xinjiang usaron el sitio web para organizar protestas en 2009.¹² Google había batallado respecto a crear un motor de búsqueda censurado en China, y un hackeo desde dentro del país dirigido a activistas de derechos humanos llevó a que la empresa eventualmente se saliera de la RPC.¹³ Netflix no ha obtenido acceso al mercado, aunque sigue encontrando formas alternativas de aprovechar el mercado, como alianzas y licencias.¹⁴ Si bien alguna vez se trató de un mercado muy publicitado, la capacidad de Boeing para vender sus aviones en China se ha enfrentado a obstáculos y interrupciones. De manera adicional, muchas empresas estadounidenses han destacado preocupaciones sobre derechos de propiedad intelectual y empresas imitadoras en la RPC. Por consiguiente, China aún se veía como un mercado cerrado con oportunidades limitadas en muchos sectores, así como un campo desigual en el que las compañías estadounidenses no pueden tener éxito debido a la política.

A pesar de esas limitaciones, los dos países se volvieron realmente interconectados en otras maneras. Los Estados Unidos y China se convirtieron en el principal socio comercial del otro en 2015 (aunque las tensiones comerciales más recientes mandaron a China al tercer lugar en 2019, detrás de Canadá y México).¹⁵ La IDE china en los Estados Unidos alcanzó un punto máximo de \$46 mil millones para 2016.¹⁶ Y antes de las fricciones EE. UU.-China, esta última aún se consideraba un lugar primordial para invertir debido a su mercado en expansión. Esto se dio, parcialmente, a expensas de las relaciones regionales. Los Estados Unidos comenzaron a importar cada vez más de sus autopartes, calzado y textiles de China que de sus vecinos, sobre todo México. En 53 distintas industrias, exportadores estadounidenses también perdieron terreno ante China en los mercados canadiense y mexicanos.

El crecimiento económico de China también desató preocupación sobre las consecuencias estratégicas. En 2011, el gobierno de Obama inició un esfuerzo para atender la creciente influencia de China en Asia y en el mundo.¹⁷ La mayoría de la atención en políticas exteriores en el gobierno de Obama se concentró en el Medio Oriente, el levantamiento del EI y la cada vez mayor

asertividad de Rusia. Al final, este “giro a Asia” creó lazos más cercanos con algunos de los vecinos de China, pero se quedó incompleto cuando el gobierno de Trump sacó a los Estados Unidos de la TPP.¹⁸ Biden ha intentado recuperar con el mucho más débil Marco económico Indo Pacífico, pero la iniciativa puede haber llegado demasiado tarde, sobre todo porque sigue al Asociación Económica Integral Regional dirigido por China y firmado a fines de 2020.

La guerra comercial iniciada por el gobierno de Trump se basó en fricciones existentes y las intensificó. En ambos lados, defensores de relaciones más cálidas perdieron influencia. Conforme las empresas estadounidenses tuvieron mayores dificultades para hacer negocios en China, perdieron la fe en las relaciones; mientras tanto, pensadores más orientados al libre comercio perdieron influencia en Beijing. Esto generó un ciclo de auto reforzamiento de sospecha mutua entre China y los Estados Unidos. Algunas de las empresas más reconocidas de EE. UU. siguieron estando bloqueadas en China, mientras que el “giro a Asia” se veía como un confinamiento al estilo de la guerra fría con fachada más moderna para pensadores chinos. El escenario estaba puesto para una reevaluación de la dinámica bilateral los países. Aun en sectores donde empresas estadounidenses prosperaban en China, como en el agrícola, surgieron nuevas barreras para entrar a China (como fue el caso con el cerdo).¹⁹ El presidente Trump le contestó a China con ganas, respaldado por un congreso ansioso por ser visto como duro contra la injusticia china. Así, los Estados Unidos pusieron cada vez más aranceles a productos chinos, aumentando el precio de decenas de millones de bienes chinos en un trimestre. Las relaciones llegaron a uno de sus puntos más bajos en agosto de 2019, cuando Trump llamó a Xi Jinping un “enemigo”, y les “ordenó” a empresas estadounidenses abandonar el país.²⁰ Pero las tensiones comerciales no son simplemente un legado de Trump. Bajo Biden, la declaración de la representante comercial de los EE. UU., Katherine Tai, de que los Estados Unidos harían que China se adhiera al acuerdo comercial Fase Uno, heredado del gobierno de Trump, marcó la continuación de las relaciones antagonistas; estaba claro que China se quedaba muy corta de cumplir sus compromisos para el primer año.

Conforme la guerra comercial escalaba y persistía, ningún país ha visto que su contraparte negocie de buena fe. China cambió borradores de acuerdos comerciales, lo que provocó sospechas del lado estadounidense. Los Estados Unidos, por otro lado, no parecen entender matices clave en el sistema de gobierno de China, por ejemplo, que el gobierno chino aseguraría un mayor cumplimiento con los términos de un acuerdo comercial usando medidas administrativas y regulatorias en vez de promulgar leyes por medio de su parlamento de aprobación automática.²¹ Las empresas que han batallado en el mercado chino se hicieron oír más, dando forma a una narrativa estadounidense mordaz sobre hacer negocios con China: China es un país que protege a los imitadores nacionales y trata injustamente a

las empresas extranjeras, mientras que el gobierno estadounidense se hace a un lado sin hacer nada. Además, las acusaciones de manipulación de moneda se volvieron prominentes. Las políticas del gobierno de Trump y la guerra comercial solamente intensificaron la percepción de riesgo, disuadiendo la inversión bilateral. La adición del gobierno de Biden de nuevas empresas chinas a la lista negra del Departamento de Comercio, así como una recientemente iniciada revisión de inversiones de empresas chinas en los EE. UU. por parte del Comité para la Inversión Extranjera en los Estados Unidos (CFIUS por sus siglas en inglés), socavó aún más las relaciones comerciales entre ambos países. La comunidad de negocios estadounidense siente que China le ha comido el almuerzo al regular en favor de empresas nacionales, mientras que las empresas chinas enfrentan menos barreras en los mercados estadounidenses. China ha perdido su reputación como un lugar confiable para invertir debido a los aranceles de Trump. Dicho eso, la economía de EE. UU. ha obtenido poco de esos aranceles. La guerra comercial ha desviado la inversión, las cadenas de suministro y los empleos, sin dirigirlos a los Estados Unidos; mientras tanto, ha tenido un costo para los consumidores y exportadores estadounidenses, sobre todo en agricultura.²²

Cada vez más, el sector tecnológico ha sido el centro de atención en la guerra comercial. China ha estado buscando agresivamente una auto suficiencia, en particular a través de su plan Hecho en China 2025 con miras a industrias clave: Inteligencia Artificial (AI), chips, farmacéutica, robótica, computación cuántica, aeroespacial y automotriz. Mientras tanto, los Estados Unidos han apuntado a empresas chinas, en particular a Hikvision, Huawei y ZTE, debido a preocupaciones de seguridad nacional, así como a medios de comunicación chinos. Pero en realidad, separarse es mucho más difícil de lograr. Las acciones pueden ser contraproducentes; por ejemplo, la prohibición de Huawei está acelerando la auto suficiencia de China y obligando a China a desarrollar sus industrias más rápido. Los chips de Huawei cada vez son más autosuficientes para reducir la dependencia de EE. UU., y la empresa experimentó un breve empujón cuando los consumidores chinos apoyaron a la empresa en una resistencia simbólica ante lo que se percibía como bravuconería estadounidense.²³ Los Estados Unidos y otros países no han invertido tanto en desarrollo tecnológico, lo que, combinado con los subsidios masivos de China, les han dado a las empresas chinas una ventaja de precios. Este conflicto escaló en mayo de 2019 cuando el Departamento de Comercio de los EE. UU. puso a Huawei en su “lista negra”, la cual les prohibiría a las empresas estadounidenses vender componentes a Huawei o sus afiliados y esencialmente ponerla en bancarrota, aunque con varias exenciones para empresas estadounidenses que disminuirían el impacto.²⁴ Esta medida se retractó parcialmente cuando las negociaciones continuaron, pero los Estados Unidos han seguido presionando a aliados, incluyendo el RU y Alemania, para no colaborar con Huawei. El gobierno

estadunidense procedió a poner a empresas de tecnología chinas, incluyendo IFlyTek, SenseTime, Hikvision y más en la lista negra debido a violaciones a derechos humanos, creando una nueva razón para poner a empresas en dicha lista. Más aún, el gobierno estadounidense obligó a que las empresas de semiconductores usaran maquinaria hecha en los EE. UU. para solicitar licencias del Departamento de comercio para vender en China. Este movimiento apunta a ser una sentencia de muerte para Huawei y otras empresas de tecnología.

Empresas de tecnología estadounidenses como Intel, Qualcomm y Apple, todas las cuales lograron replicar su éxito en China, se encuentran ahora en la línea de fuego. Intel y Qualcomm se han enfrentado a cuestiones sobre implicaciones de seguridad nacional y que la mayoría de sus clientes chinos haya entrado en la lista negra. Apple se ha visto afectada debido a los aranceles y el gobierno chino constantemente amenaza con usarlo como una comodín respecto a Huawei. El espionaje IP, así como reacciones exageradas al espionaje, incluyendo vigilar a científicos estadounidenses, también se han vuelto un imán para estos problemas.²⁵

China-México

Históricamente, las relaciones chino-mexicanas han sido las menos profundas de los tres países de América del Norte. La principal causa de esto es que China y México son competidores económicos en el mercado estadounidense, particularmente en textiles, electrónicos y maquinaria.²⁶ Antes de que China ingresara a la OMC, había relativamente pocas conversaciones comerciales entre los dos países, pero China superó a Japón como el segundo más grande socio comercial de México en 2003.²⁷ Esta relación comercial se ha triplicado desde entonces con México, que importa principalmente teléfonos, semiconductores y computadoras de la RPC. Aun así, la mitad de importaciones de México y tres cuartas partes de sus exportaciones son con los Estados Unidos, comparadas con una sexta parte de importaciones y 1% de exportaciones a China.²⁸ Solamente el 17.4% del comercio de México con China puede considerarse intra-industria, comparado con 45% con los Estados Unidos.²⁹ El desequilibrio comercial, la competencia en el mercado estadounidense y la cercanía con los Estados Unidos han evitado que se profundicen de manera significativa las relaciones económicas de México y de China.

Estas relaciones bilaterales también se han visto plagadas de unas cuantas tensiones diplomáticas. El brote de gripe porcina de 2009 en México llevó a una respuesta desproporcionada por parte de China. Se detuvo a ciudadanos mexicanos en China con el único argumento de su nacionalidad, sin importar de dónde venían, se cancelaron vuelos y no se otorgaron visas.³⁰ El gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) intentó fortalecer lazos con

China por medio de la promoción comercial, basándose en los vínculos cercanos preexistentes del presidente durante su época como gobernador del Estado de México. Sin embargo, las relaciones bilaterales también se enredaron en escándalos. Dragon Mart, que había ganado un contrato para construir una subsidiaria en Cancún, vio su proyecto cancelarse debido a irregularidades administrativas de permisos y la degradación ambiental de la barrera de coral mesoamericana.³¹ Además, una empresa china obtuvo un contrato para construir un tren de alta velocidad de Ciudad de México a Querétaro por medio de un proceso de licitación de competencia desleal. La noticia de este contrato se hizo pública justo cuando el presidente Peña Nieto estaba envuelto en un escándalo de corrupción respecto a la compra de la majestuosa casa para él y su esposa. La tormenta política hizo que el gobierno mexicano cancelara abruptamente el contrato, y que China se apartara de tratos posteriores con un país que consideraba políticamente riesgoso.³² Entonces, en julio de 2020, el tribunal de arbitraje de Londres falló en favor de Sinohydro en una controversia con la Comisión Federal de Electricidad de México sobre una fallida planta hidroeléctrica llamada Chicoasén II.³³ Esto estropeó más las ya de por sí amargas relaciones.

Desde que el presidente Andrés Manuel López Obrador (a menudo conocido como AMLO) asumiera el cargo en diciembre de 2018, México se ha vuelto mucho más encerrado en sí mismo. La renuencia de AMLO para viajar al extranjero choca con el enfoque de China sobre diplomacia de alto nivel, y su gobierno ha mostrado poco interés en acercar más a los dos países. Además, los cambios radicales a la política nacional de AMLO han limitado significativamente a las ramas de gobierno que usualmente favorecían lazos más cercanos con China. De manera notable, AMLO eliminó ProMéxico, la antigua agencia de promoción a la exportación e inversión de México. En julio de 2019, el secretario de relaciones exteriores, Marcelo Ebrard, se reunió con funcionarios de alto nivel en China, pero además de declaraciones y juntas esperanzadas, no hay evidencia de que la inversión china en México alguna vez alcance solo el uno por ciento de la circulación y existencia de inversión total del país.³⁴ El ambiente de inversión es aún más complicado porque los Estados Unidos han pedido explícitamente al gobierno mexicano y al sector privado no aceptar inversión china en sectores estratégicos.³⁵ Para concentrarse en asuntos nacionales y evitar conflicto con el gobierno de Trump, AMLO a menudo accedió a las demandas de EE. UU. en sus relaciones con China, como lo hizo respecto a la migración centroamericana.

Incluso antes de AMLO y Trump, las expectativas de que las inversiones chinas transformarían la infraestructura de México rara vez se cumplían.³⁶ El interés mexicano en tales inversiones puede estar impulsado menos por un interés en profundizar relaciones, y más por los precios competitivos ofrecidos por empresas chinas. En un ejemplo reciente, en 2020, el embajador de China en México anunció que China había invertido \$600 millones en el proyecto

favorito de AMLO, la refinería de Dos Bocas.³⁷ Para abonar a la confusión, la Secretaría de Energía de AMLO rápidamente desmintió esta afirmación, diciendo que el proyecto estaba completamente financiado por el gobierno mexicano.³⁸ Este percance, más que nada, podría ser el deseo del gobierno actual de mantener su prometida nacionalización de Pemex, así como que México intentara evitar confrontaciones con los Estados Unidos. En abril de 2020, México anunció que la empresa China Communications Construction Company sería parte de un consorcio para construir otro proyecto predilecto, el Tren Maya en el sur de México, el cual sigue avanzando a pesar de disputas legales y presión política de ambientalistas y activistas indígenas.³⁹

China y México han seguido integrándose, aunque a través de otros medios. El gobierno mexicano ha mostrado interés en expandir la cooperación en agricultura, el comercio y la innovación. Hubo un gran entusiasmo inicial por las vacunas chinas en México, fomentado por el gobierno federal, pero últimamente las órdenes de compra se han reducido en medio de entregas incumplidas e irregularidades contractuales.⁴⁰ La mayoría de los lazos no son los más fuertes a nivel federal, pero sí entre estados y gobiernos locales que tienen interés particular con la RPC. Además, uno de cada cinco mexicanos usa teléfonos Huawei, y los equipos de telecomunicaciones Huawei son bastante comunes en todo el país.⁴¹ Si se considera también ZTE y Xiaomi, más de una cuarta parte de los mexicanos usa teléfonos chinos.⁴² Dicho eso, cuando se trata de tecnología 5G, los principales agentes pueden no ser Huawei, si no AT&T, Telcel y Movistar.⁴³ Las apps chinas ya no figuran en las diez más descargadas.⁴⁴ Las *startups* chinas como Mobike y Didi han llenado las ciudades mexicanas con taxis y bicicletas compartidas. Las becas para estudiantes e investigadores mexicanos para estudiar en China han aumentado modestamente. A diferencia de sus dos vecinos del norte, la mitad de los mexicanos ve a China favorablemente, mientras que menos de una cuarta parte la ve negativamente.⁴⁶

En general, la presencia china en México es raquítica en comparación a muchos otros países en el hemisferio, en particular en los que están en el cono sur.⁴⁷ Y la primera y única visita de AMLO al extranjero fue para reunirse con Trump, mostrando que, si tenía que elegir entre los Estados Unidos o China, preferiría a su vecino del norte.

China-Canadá

Las relaciones de Canadá con China son de las más duraderas en el hemisferio occidental. Como Canadá salió de la Segunda Guerra mundial prácticamente sin un rasguño, tuvo una influencia muy grande en asuntos internacionales durante un par de décadas. Sin embargo, esto comenzó a desvanecerse cuando Europa se recuperó y los Estados Unidos ganaron

influencia en el escenario internacional, reduciendo el papel de Canadá. En este contexto, el primer ministro Pierre Trudeau articuló un nuevo rol para Canadá en el mundo como una potencia de mediano tamaño. Parte de esta estrategia fue crear nuevas alianzas y Canadá se volvió uno de los primeros países occidentales en reconocer la RPC en 1970.⁴⁸

Desde entonces, Canadá desarrolló relaciones cercanas con la RPC. Además de tener una diáspora china considerable, China ha sido el tercer socio comercial más grande de Canadá después de los Estados Unidos y la Unión Europea desde principio de la década de del 2000. La IDE china en Canadá, sobre todo respecto a las bienes raíces, ha aumentado la dependencia de Canadá en la RPC. Además, China y Canadá han cooperado en asuntos clave, como el SARS. Desde el punto de vista de China, sus principales intereses en Canadá son las importaciones de mercancías,⁴⁹ así como tener una ventana suave hacia los Estados Unidos, en particular respecto a desarrollos tecnológicos.

Sin embargo, en años recientes China se ha convertido en un imán para la política exterior canadiense. Aunque el primer ministro Justin Trudeau asumió el cargo con la intención de aumentar los esfuerzos bilaterales, las cosas no han salido de acuerdo con lo planeado. Durante su viaje a China en diciembre de 2017, Trudeau sugirió iniciar negociaciones de TLC con China.⁵⁰ Esto se recibió bien en un principio, pero rápidamente se descartó cuando, durante su visita, sugirió que fuera un TLC basado en valores, incluyendo derechos humanos, mano de obra, género y el medio ambiente. Los chinos rápidamente acabaron con esta idea. Después de una reunión nocturna de negociaciones en el Ministerio de Comercio Chino (Mofcom), dirigida por el propio Trudeau, su delegación se fue sin nada concreto, y los chinos no estuvieron contentos con haber sido puestos en evidencia sin previa advertencia.⁵¹

La relación bilateral llegó a su nadir después de que Canadá arrestara a Meng Wanzhou, la hija del fundador y presidente de finanzas de Huawei, a quien los Estados Unidos pidieron extraditar por supuestamente violar sanciones estadounidenses impuestas a Irán.⁵² El embajador canadiense en China, John McCallum, fue retirado después de sugerir que el arresto de Meng no se basó en la ley, sino en la política.⁵³ China, incapaz de tomar represalias tan contundentemente contra Estados Unidos, decidió intimidar a Canadá. Primero, China detuvo a dos canadienses bajo cargos dudosos: Michael Kovrig, un diplomático que trabajaba con el comité internacional de rescate y Michael Spavor, un emprendedor.⁵⁴ A los dos les permitieron solamente acceso mínimo consular a funcionarios canadienses y, según consta, a Michael Spavor le quitaron sus anteojos.⁵⁵ Meng, por otro lado, ha pasado el arresto domiciliario en su mansión de Vancouver. Segundo, China intentó usar su poderío económico para forzar a que Canadá liberara a Meng. Revocó los permisos de grandes empresas de grano canadienses debido al hallazgo de “organismos dañinos” en su canola.⁵⁶ Al final, los tres fueron liberados en otoño de 2021, poniendo fin al tenso suplicio diplomático y legal.⁵⁷

El caso de Meng Wanzhou también sirvió como una ventana suave de Estados Unidos hacia China. China ve cada vez más a Canadá como un títere de los EE. UU. Sobre todo, bajo Trump, Canadá se encontró en una posición incómoda donde el gobierno estadounidense pedía poner el pecho frente a China mientras que también la sancionaba y cambiaba drásticamente acuerdos comerciales. Aunque las relaciones estadounidenses-canadienses se han estabilizado con Biden, incluyendo el regreso de la NALS, las tensiones con China siguen proyectando una larga sombra.

El futuro de las relaciones América del Norte-China

Actualmente, el futuro de las relaciones chino-estadunidenses luce desolador y esto permeará en las relaciones bilaterales de China con México y con Canadá. En los Estados Unidos, el apoyo a relaciones mejoradas es débil. Además de los problemas dentro de Washington, el público estadounidense tiene una visión abrumadoramente negativa de China. Solamente el 26% de estadounidenses ve a China favorablemente, mientras que el 60% la ve negativamente.⁵⁸ Esto es un gran contraste con la visión de China de principios de 2010, cuando la mitad de los respondientes estadounidenses veían a la RPC favorablemente.⁵⁹ Los crímenes de odio contra asiáticos y asiático-estadunidenses en los Estados Unidos también se han incrementado, lo cual ha obtenido la atención de legisladores preocupados por los efectos de vilipendiar a China.

Sin embargo, los aranceles que están implementados ahora serán políticamente difíciles de eliminar, sobre todo para un gobierno democrático que puede temer parecer “suave con China”. Esa presión ha aumentado conforme se percibe que China se pone del lado de Rusia después de su invasión a Ucrania. Los aranceles y restricciones duraderos sin duda afectarán la reorganización de las cadenas de suministro globales, obligando a las empresas estadounidenses a buscar en otros lados. La pandemia de coronavirus no ha hecho más que acelerar estas tendencias. El efecto en la agricultura estadounidense tampoco tiene probabilidades de mejorar. No solamente se hizo el acuerdo Fase Uno antes de que las relaciones entre ambos países se estropearan significativamente, sino que ahora China abiertamente se ha quedado corta en sus compromisos, lo que cuestiona cualquier acuerdo futuro.

Respecto a México, el gobierno de Trump no tuvo reparo en “pedirle” a su vecino del sur que cumpliera sus deseos. López Obrador ha sido más resistente a las presiones del gobierno de Biden respecto a condenar y sancionar a Rusia, así como a seguir sus preferencias diplomáticas en las Américas. En medio de las tensiones globales, Biden también podría presionar a México para que se separe de China, sobre todo en sectores tecnológicos estratégicos. Pero no hay mucho que perturbar en las relaciones

chino-mexicanas. La infraestructura e inversión pueden seguir creciendo debido a los proyectos en los que el gobierno de AMLO ha puesto la mira, pero no de manera significativa. Y sigue habiendo espacio para que las empresas chinas participen en agricultura, comercio e innovación, sobre todo a nivel local.

La situación de Canadá es más compleja, ya que se encuentra atrapada entre las presiones chinas y estadounidenses. Se ha hecho un daño irreparable a las relaciones bilaterales de Canadá con China por críticas a derechos humanos y las disputas legales que se hablaron arriba. No es políticamente conveniente que Canadá se ponga del lado de China debido a la importancia de las relaciones EE. UU.-Canadá, aunque la RPC ha dado muestras de que Canadá es desechable para ellos. A pesar de la solución al caso de la presidenta de finanzas de Huawei, Meng Wanzhou, y la liberación de los dos Michaels en China, las relaciones entre ambos países siguen siendo espinosas, como se reveló en enero de 2022 cuando, contra toda evidencia científica, China culpó del primer caso de ómicron en Beijing a una carta que llegó contagiada de Canadá.

Debido a la fuerte interdependencia de políticas exteriores en particular las de México y Canadá con los Estados Unidos, sus relaciones con China dependerán de lo que esté pasando regionalmente. Así pues, es especialmente importante articular y promulgar una estrategia norteamericana hacia China.

Crear una estrategia norteamericana

Aunque hemos descrito las tres relaciones bilaterales como fundamentalmente diferentes, todas están interrelacionadas, en particular respecto a su dependencia en las relaciones EE. UU.-China. Adicionalmente, los tres países tienen intereses compatibles que necesitan aprovecharse para responder completamente al reto que supone China en cada país. Dada la reciente promulgación de la Asociación Económica Integral Regional (RCEP), sabemos que China está pensando regionalmente en su propia estrategia para desafiar a los Estados Unidos. El gobierno de Biden ha respondido con retraso con su propia agrupación económica, aunque sin la atracción central del libre acceso al mercado estadounidense. Esto deja un espacio de importancia para un planteamiento norteamericano, donde el acceso al mercado y las plataformas de producción compartidas ya actúan como una especie de “pegamento” económico. Sería una oportunidad perdida si los tres países no colaboran más.

Como tal, América del Norte necesita una estrategia coherente para afrontar los retos que plantea China, al mismo tiempo que también busca áreas de cooperación entre los tres países y la RPC. Esta estrategia requerirá identificar temas comunes en lo económico, seguridad y otras áreas relevantes a los tres países.

También debe tratar de resolver las diferentes relaciones de cada uno de los tres países con China. Una estrategia norteamericana necesariamente requerirá estrategias nacionales coherentes hacia China. Los tres países, al ser sistemas federales, tienen una diversidad de intereses hacia la RPC; los gobiernos subnacionales a menudo están en desacuerdo con el gobierno federal. Incluir y colaborar con estos intereses divergentes a nivel nacional les permitirá a los países aclarar los intereses que compiten, así como las áreas de acuerdo.

Económicamente hablando, hay muchas cosas que aún son inciertas. Las cadenas de suministro se están reconfigurando después de la guerra comercial EE. UU.-China, embotellamientos portuarios, pandemia global y las sanciones a Rusia. La guerra comercial EE. UU.-China aceleró las salidas de empresas norteamericanas de China, una tendencia que ya había comenzado cuando los salarios chinos incrementaron. El coronavirus ha puesto en tela de juicio todavía más la dependencia en China de la cadena de suministro, sobre todo respecto a bienes que son sensibles a la salud pública y la seguridad nacional, como la 5G, los suministros médicos, autopartes y los aeroespaciales. La aprobación de la ley de seguridad nacional en Hong Kong alejará aún más de China las cadenas de suministro.

En respuesta, muchos académicos y diplomáticos, como Shannon O'Neil, Roberta Jacobson y Tom Wyler, han defendido un enfoque más regional a las políticas industriales para que los tres países sean más competitivos frente a China y Asia.⁶⁰ Los países de América del Norte tienen la opción de fortalecer lazos regionales al cambiar estas cadenas de suministro a sus vecinos. México es capaz de rescatar los vínculos de la cadena de suministro que se pasaron a China después del 2000. Sin embargo, hacerlo requeriría una importante inversión en infraestructura y capacitación, así como mejoras en gobernanza. Los Estados Unidos y Canadá podrían ser socios clave aquí, proporcionando el apoyo necesario para que México absorba estas nuevas oportunidades. Como el gobierno de Biden busca innovación económica para competir con China, sería útil considerar cómo sus vecinos pueden cooperar para que eso pase. Además, como China ha encabezado la RCEP, reducir aranceles significativamente entre el 30% del PIB mundial y establecerse como un ente regulador, los Estados Unidos tienen la oportunidad de reconsiderar el Tratado de Asociación Transpacífico, uniéndose a México y Canadá.⁶¹ Hasta ahora, Biden se ha alejado de una revitalización del TPP, pero construir lazos comerciales desde América del Norte sigue siendo una opción poderosa.

La seguridad también requerirá que se aumente la cooperación regional, pero hay unos cuantos intereses explícitamente unificadores, la mayoría compartidos entre Estados Unidos y Canadá o Estados Unidos y México. Canadá y los Estados Unidos tienen preocupaciones de seguridad similares respecto a China, tanto en términos de espionaje económico como político, así como preocupaciones sobre el control de las rutas árticas. Respecto a

México, un área delicada en cooperación de seguridad ha sido el comercio de fentanilo. La mayoría del fentanilo que alimenta la crisis de opioides estadounidense se produce en China y luego se trafica hacia los Estados Unidos por cárteles mexicanos.⁶² Durante muchos años, China fue renuente a hacer algo sobre su producción de fentanilo por proteger a su industria química, a pesar de las peticiones de cooperación de México y Estados Unidos. En los últimos años, China ha intervenido en cierto grado, hace poco emitió una prohibición total al fármaco, aunque esta aún no se ha ejercido con rigor en sus análogos.⁶³ Se necesitará más coordinación entre las agencias estadounidenses y mexicanas para atender el asunto.

Los Estados Unidos y Canadá ya tienen lazos fuertes en cooperación de seguridad, como lo es su participación en *Five Eyes* (una alianza de inteligencia que incluye a Australia, Canadá, Nueva Zelanda, el Reino Unido y los Estados Unidos), pero se puede hacer más en términos de incluir a México en compartir información y otras cooperaciones relacionadas con seguridad. La participación de México como miembro no permanente del consejo de Seguridad de 2021 a 2022 se puede aprovechar para proteger los intereses de seguridad de la región, aunque la ambigüedad de AMLO respecto a Rusia ha molestado a diplomáticos en los Estados Unidos, Canadá y Europa. Las objeciones de alto perfil del presidente mexicano respecto a la exclusión de ciertos gobiernos latinoamericanos de la Cumbre de las Américas probablemente le ganarán pocos amigos en el gobierno de Biden, a pesar de esfuerzos por mejorar las relaciones en una posterior visita a la Casa Blanca.

En contraste, Canadá ha dado muestras de una cooperación más cercana con los Estados Unidos conforme el ambiente geopolítico se pone más hostil. En mayo de 2023, Canadá dio un gran paso para alinearse con los Estados Unidos y alienar a China, al prohibirle a Huawei la participación en sus redes 5G. La configuración de países que se ha opuesto a Huawei se corresponde de cerca con la compartición de inteligencia vinculada a los EE. UU., lo cual sugiere el dominio de intereses de seguridad y geopolíticos en la decisión.⁶⁴ Antes de la decisión, varios directores de inteligencia canadiense hablaron públicamente sobre la necesidad de vetar a Huawei de las redes 5G.⁶⁵ Tampoco está claro hasta qué grado estará presente Huawei en el desarrollo 5G de México, un tema que está en controversia continua con los Estados Unidos.

No obstante, hay muchos asuntos en los que Estados Unidos, y América del Norte de manera más general, y China no solo pueden, sino que deben colaborar. Además de todavía ser económicamente interdependientes a pesar de cambiar sus cadenas de suministro, los asuntos geopolíticos, como las relaciones con Rusia, Corea del Norte, el terrorismo, el cambio climático y la actual pandemia global se volverán cada vez más importantes. En estos casos, así como en los que China plantea un reto a la región, reconstruir las relaciones diplomáticas será clave. Presentar los tres países como un bloque unificado también podría ayudar a obtener influencia y amistades.

Esto también ayudaría a Estados Unidos a reconstruir sus relaciones diplomáticas con países que ha alienado. México y Canadá pueden fungir como mediadores ahí donde las relaciones se han vuelto tensas, o donde los Estados Unidos han perdido credibilidad.

El coronavirus puede resultar una coyuntura crucial, no solamente por la inmensa crisis que ha creado, sino porque las narrativas en competencia de liderazgo entre los Estados Unidos y China podrían impactar la credibilidad estadounidense.⁶⁶ Cómo evolucione la relación de los dos gigantes durante la respuesta a la crisis del coronavirus puede sentar un precedente para cómo la cooperación, o su ausencia, se desarrollará en el futuro, sobre todo respecto a la crisis climática. La naturaleza de las relaciones EE. UU.-China también influirá sobre si Canadá y México voltearán a verse y a los Estados Unidos para una respuesta coordinada o dar vueltas entre las dos potencias globales. El siguiente paso en la crisis implicará la pelea por las vacunas, si los tres países norteamericanos pueden coordinarse y volverse inmunes al COVID-19 en un momento similar, esto permitirá más espacio para fortalecer lazos entre los tres países.

En definitiva, una estrategia norteamericana dependerá en gran parte de la voluntad política, aunque la recesión por el COVID-19 puede crear una oportunidad de integración y realineación. Que los EE. UU. estén junto a sus vecinos será clave para su recuperación. Sin embargo, las primeras señales del gobierno de Biden no han sido de cooperación, sino más bien una continuación de la política de Estados Unidos primero del presidente Trump, en particular en lo que respecta a los subsidios para vehículos eléctricos manufacturados en los Estados Unidos. Estas acciones de los Estados Unidos siguen mandando el mismo mensaje de que no es un socio confiable, obligando a Canadá y México a mantener sus opciones abiertas respecto a China y a no quemar ningún puente.

Conclusión

El futuro de las relaciones de América del Norte con China será complejo. Las relaciones están más tensas que en décadas, en particular con los Estados Unidos y Canadá. Hay en juego serios intereses económicos y de seguridad, incluyendo guerras comerciales, competencia tecnológica y exploración del Ártico. Al mismo tiempo, hay asuntos mundiales que requerirán cooperación con China. Estos incluyen el cambio climático, pandemias y comercio. Para atender mejor estos temas, los tres países necesitan desarrollar más rutas de cooperación. Pero no parece que ese vaya a ser el caso. Los Estados Unidos y México se han vuelto más introspectivos y fuera de renegociar el T-MEC, se han hecho pocos esfuerzos por fortalecer la región.

El gobierno de Biden tiene la oportunidad de fortalecer sus relaciones con los socios norteamericanos para crear una estrategia que integre aún más a los tres países de manera que los tres estén mejor posicionados respecto a China. Si bien no es probable que la dirección general de las relaciones China-América del Norte cambie, hay oportunidades para un planteamiento compartido y más inteligente. Al regresar a la diplomacia y designar nuevos miembros del Departamento de Estado, los Estados Unidos estarán mejor equipados para competir con China de manera efectiva. El surgimiento de China, así como la cada vez mayor asertividad del país, seguirá siendo una fuerza centrífuga en las relaciones internacionales. Esto no es algo que los países de América del Norte puedan cambiar. Sin embargo, al trabajar juntos, los tres países pueden estar mejor equipados para abordar sus debilidades fundamentales hacia China, volviéndose más competitivos como región en el proceso.

Notas finales

Jorge Guajardo es un director Senior de McLarty Associates y exembajador de México en China, así como ex cónsul general de México en los EE. UU. en Austin, Texas.

Natalia Cote-Muñoz contribuyó a este artículo mientras era investigadora de estudios latinoamericanos del consejo de relaciones exteriores. Los autores prepararon originalmente este artículo para enero de 2021, participando a título personal. Natalia Cote-Muñoz no se ha involucrado en actualizar el documento desde enero de 2021; las actualizaciones las hizo Guajardo y el equipo editorial.

1. Enrique Dussel Peters, *The Renegotiation of NAFTA and China?* Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, 2018, 79, 90.

2. “Remarks by President Biden, Prime Minister Trudeau of Canada, and President López Obrador of Mexico Before North American Leaders’ Summit”, The White House, noviembre 18, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/11/18/remarks-by-president-biden-prime-minister-trudeau-of-canada-and-president-lopez-obrador-of-mexico-before-north-american-leaders-summit/>

3. Shannon O’Neill, “China’s Manufacturing Loss Should Be Mexico’s Gain”, Bloomberg, septiembre 17, 2019.

4. “USMCA Chapter 32: Exceptions and General Provisions”, Oficina del representante comercial de los EE. UU., 2019.

5. Ana Swanson y Jim Tankersley, “Trump Just Signed the U.S.M.C.A. Here’s What’s in the New NAFTA”, *The New York Times*, Jenero 29, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/01/29/business/economy/usmca-deal.html>.

6. Bill Clinton, discurso sobre la ley comercial de China, Washington, DC, marzo 9, 2000, https://www.iatp.org/sites/default/files/Full_Text_of_Clinton_s_Speech_on_China_Trade_Bi.htm.

7. Peter D. Feaver, *The Clinton Administration’s China Engagement Policy in Perspective*, presentada en la universidad Duke “War and Peace Conference”, febrero 26, 1999.

8. Frederick Kempe, “The World China Wants”, *The Atlantic Council*, abril 14, 2019, <https://www.atlanticcouncil.org/content-series/inflection-points/the-world-china-wants/>.
9. Bloomberg News, “China’s Economy Passes Japan’s in Second Quarter Capping Three-Decade Rise”, Bloomberg News, August 16, 2010.
10. Henry D. Paulson, Jr., *Dealing with China: An Insider Unmasks the New Economic Superpower*, Encabezado, 2015.
11. Natasha Frost, “Visa and Mastercard Still Want to Enter China, but China isn’t Cooperating”, *Quartz*, enero 31, 2019, <https://qz.com/1539255/visa-and-mastercard-still-cant-enter-china/>; “China Pension Fund Looks Abroad for Investment Opportunities”, *Bloomberg News*, enero 11, 2020.
12. Kristina Zucchi, “Why Facebook Is Banned in China & How to Access It”, Investopedia, diciembre 31, 2021, <https://www.investopedia.com/articles/investing/042915/why-facebook-banned-china.asp>.
13. Matt Sheehan, “How Google Took on China — and Lost”, *MIT Technology Review*, diciembre 19, 2018, <https://www.technologyreview.com/2018/12/19/138307/how-google-took-on-china-and-lost/>.
14. Arjun Kharpal, “Netflix has a China strategy — but it Doesn’t Involve Launching There Soon”, *CNBC*, mayo 10, 2019.
15. U.S. Census Bureau, “Top Trading Partners - December 2019”, 2019, <https://www.census.gov/foreign-trade/statistics/highlights/top/top1912yr.html>.
16. Alan Rapperport, “Chinese Money in the U.S. Dries Up as Trade War Drags On”, *The New York Times*, July 21, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/07/21/us/politics/china-investment-trade-war.html>.
17. Hillary Clinton, “America’s Pacific Century”, *Foreign Policy*, octubre 11, 2011, <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>.
18. Michael Green, “The Legacy of Obama’s ‘Pivot’ to Asia”, *Foreign Policy*, septiembre 3, 2016, <https://foreignpolicy.com/2016/09/03/the-legacy-of-obamas-pivot-to-asia/>; Victor Cha, “The Unfinished Legacy of Obama’s Pivot to Asia”, *Foreign Policy*, septiembre 6, 2016, <https://foreignpolicy.com/2016/09/06/the-unfinished-legacy-of-obamas-pivot-to-asia/>.
19. Leslie Young, “What is Ractopamine, the Drug Banned in China but Permitted in Canadian Pork?”, *Global News*, June 26, 2019, <https://globalnews.ca/news/5434060/ractopamine-canada-pork-china-safety/>.
20. BBC, “Trump says US firms ‘hereby ordered’ to quit China”, *BBC News*, agosto 23, 2019, <https://www.bbc.com/news/business-49450245>.
21. Zhou Xin, “US-China Trade War Talks Collapsed due to ‘Culture Gap’ in Understanding of Law, Professor Says”, *South China Morning Post*, junio 7, 2019.
22. Scott Kennedy, “A Fragile and Costly U.S.-China Trade Peace”, *CSIS*, diciembre 13, 2019, <https://www.csis.org/analysis/fragile-and-costly-us-china-trade-peace>; Alan Rapperport, “Farmers’ Frustration With Trump Grows as U.S. Escalates China Fight”, *The New York Times*, agosto 28, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/08/27/us/politics/trump-farmers-china-trade.html>.
23. Asa Fitch y Dan Strumpf, “Huawei Manages to Make Smartphones Without American Chips”, *Wall Street Journal*, diciembre 1, 2019. Ding Yi, “Huawei Adds More Self-Made Chips to Smartphones to Cut Reliance on U.S”., *CX Tech*, enero 13, 2020.
24. Douglas Fuller y Paul Triolo, “The ripple effects of a complete ban on Huawei access to U.S. tech will be huge”, *SupChina*, mayo 21, 2019, <https://supchina.com/2019/05/21/the-ripple-effects-of-a-complete-ban-on-huawei-access-to-u-s-tech-will-be-huge>.

25. Bill Chappell, “Acclaimed Harvard Scientist Is Arrested, Accused Of Lying About Ties To China”, NPR, enero 28, 2020, <https://www.npr.org/2020/01/28/800442646/acclaimed-harvard-scientist-is-arrested-accused-of-lying-about-ties-to-china>; Hvistendahl, Mara, *The Scientist and the Spy: A True Story of China, the FBI, and Industrial Espionage*, (New York: Riverhead Books, 2020).

26. Growth Lab, Harvard University, “What Did Mexico Export in 2017?” Atlas of Economic Complexity, 2018, https://atlas.cid.harvard.edu/explore?country=138&product=undefined&year=2017&productClass=HS&target=Product&partner=304_Guajardo_and_Cote-Muñoz=undefined&startYear=undefined; “What did China export in 2017?”, Atlas of Economic Complexity, 2018, <http://atlas.cid.harvard.edu/explore?country=43&product=undefined&year=2017&productClass=HS&target=Product&partner=undefined&startYear=undefined>;

Enrique Dussel Peters, “La nueva relación triangular entre Estados Unidos, China y América Latina—el caso de México”, Heinrich Böll Stiftung, enero 10 2020, <https://dusselpeters.com/196.pdf>

27. Growth Lab, Harvard University, Atlas of Economic Complexity.

28. Banco Mundial, base de datos de World Integrated Trade Solution (WITS), cifras de 2018, <https://wits.worldbank.org/>.

29. Enrique Dussel Peters, ed., *The Renegotiation of NAFTA and China?*, p. 67.

30. James Fallows, “Flu News from China: Mexican Citizens Being Detained”, *The Atlantic*, May 2, 2009. “As Its Coronavirus Outbreak Abates, China Is Trying out a New Look. Is It Working?” ChinaFile, marzo 19, 2020. Jeremy Goldkorn, Anthony Tao, Lucas Niewenhuis, Jiayun Feng, and Chang Che, “Mexicans, Epidemics, and the Extraordinary Hypocrisy of Xinhua News Agency”, SupChina, febrero 7, 2020, <https://supchina.com/2020/02/07/mexicans-epidemics-and-the-extraordinary-hypocrisy-of-xinhua-news-agency/>.

31. Edmund Downie, “The Dragon Mart Fiasco Still Haunts China-Mexico Relations”, *The Diplomat*, January 24, 2017, <https://thediplomat.com/2017/01/the-dragon-mart-fiasco-still-haunts-china-mexico-relations/>

32. “China reclama a México 600 mdd por la cancelación del tren a Querétaro”, *Proceso*, noviembre 22, 2017.

33. Karol Garcia, “Corte de Londres falla contra la CFE por cancelación de hidroeléctrica Chicoasén II”, *El Economista*, julio 2, 2020.

34. Enrique Dussel Peters y Samuel Ortiz Velasquez, “Monitor of China’s OFDI in Mexico”, *Boston University Global Economic Governance Initiative*, p.10-11, <https://dusselpeters.com/109.pdf>.

35. “US Asked Mexico not to Accept Chinese Investment, Form Common Front”, *Mexico News Daily*, mayo 24, 2019, <https://mexiconewsdaily.com/news/us-asked-mexico-not-to-accept-chinese-investment/>.

36. Perla Pineda, “China tiene interés en proyectos de infraestructura en México: embajador Zhu Qingqiao”, *El Economista*, septiembre 25, 2019.

37. Sergio Chapa, “China Invests \$600 million into Mexico’s Dos Bocas Refinery”, *Houston Chronicle*, enero 14, 2020.

38. “China no invertirá en la refinería de Dos Bocas, asegura Rocío Nahle”, *Dinero en Imagen*, enero 14, 2020. Itxaro Arteta, “Un malentendido, así explica la Embajada china la supuesta inversión en Dos Bocas”, *Animal Político*, enero 14, 2020, <https://www.animalpolitico.com/2020/01/malentendido-embajada-china-inversion-refineria-dos-bocas/>

39. Pablo Hernández, “Chinese-backed Mayan train chugs ahead despite

environmental fears”, *Diálogo Chino*, julio 24, 2020, <https://dialogochino.net/en/infrastructure/36609-mayan-train-advances-with-chinese-support/>.

40. Reuters, “Mexico Cut Vaccine Order with China’s CanSino by Over Half”, Reuters, diciembre 30, 2021.

41. “Mobile Vendor Market Share Mexico”, *Global Stat Counter*, 2021, <https://gs.statcounter.com/vendor-market-share/mobile/mexico>.

42. Ibid.

43. Nicolas Lucas-Bartolo, “Las pistas sobre la red 5G que llegará a México están en las bandas que tienen AT&T y Telcel: Carrier”, *El Economista*, enero 5, 2020.

44. “Data: Top Ten Most Downloaded Apps in Six Emerging Markets”, *MarcoPolo*, 2019, <https://macropolo.org/the-chinese-and-us-apps-winning-the-next-billion-users/>.

45. “Investigación”, *UNAM*, 2021, www.economia.unam.mx/cechimex/index.php/es/investigacion.

46. Laura Silver, Kat Devlin y Christine Huang, “People around the Globe are Divided in their Opinions of China”, *Pew Research Center*, diciembre 5, 2019, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/12/05/people-around-the-globe-are-divided-in-their-opinions-of-china/>.

47. “China-Latin America Finance Databases”, *The Dialogue*, 2020, https://www.thedialogue.org/map_list/.

48. David Mulrone, “Fifty Years after Canada’s Last Foreign-policy Review, our Identity is More Precarious than Ever”, *The Globe and Mail*, febrero 17, 2020.

49. GrowthLab, Harvard University, “What did Canada export in 2017?”, *Atlas of Economic Complexity*, 2018, <http://atlas.cid.harvard.edu/explore?country=39&product=undefined&year=2017&productClass=HS&target=Partner&partner=43&startYear=undefined>

50. Nathan Vanderklippe, “On Trudeau’s Rocky China Trip, Communist Newspaper Lashes out at Canadian Media”, *The Globe and Mail*, diciembre 6, 2017.

51. Brent Patterson, “What is the Current Status of the Canada-China Free Trade Agreement Talks?” *The Council of Canadians*, 2019, <https://canadians.org/blog/what-current-status-canada-china-free-trade-agreement-talks>.

52. BBC, “Huawei: Meng Wanzhou Faces Iran Fraud Charges, Court Hears”, BBC News, December 8, 2018, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-46490053>.

53. Steven Chase y Robert Fife, “John McCallum Fired as Canada’s Ambassador to China Amid Huawei Controversy”, *The Globe and Mail*, enero 26, 2019.

54. Amanda Connolly y David Lao, “Michael Kovrig and Michael Spavor Have Now Been Detained by China for 400 Days”, *Global News*, enero 14, 2020, <https://globalnews.ca/news/6410460/michael-kovrig-china-canada-detention/>.

55. Robert Fife, “After Arrest and Isolation, China Seizes Kovrig’s Reading Glasses”, *The Globe and Mail*, octubre 2, 2019.

56. Catherine Wong, “China Denies Block on Canadian Canola Firm is Retaliation for Meng Wanzhou Case”, *South China Morning Post*, marzo 6, 2019.

57. Zhaoyin Feng, Gordon Corera & Jessica Murphy, “What’s Next After the Release of Meng Wanzhou?” BBC, octubre 24, 2021, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-58916557>.

58. Laura Silver, Kat Devlin y Christine Huang, “U.S. Views of China Turn Sharply Negative Amid Trade Tensions”, *Pew Research Center*, agosto 13, 2019, <https://www.pewresearch.org/global/2019/08/13/u-s-views-of-china-turn-sharply-negative-amid-trade-tensions/>.

59. Ibid.

60. Roberta Jacobson y Tom Wyler, “To Counter China, Look to Canada and

Mexico”, *Foreign Affairs*, julio 31, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/americas/2020-07-31/counter-china-look-canada-and-mexico>; Shannon K. O’Neil, “Protection Without Protectionism”, *Foreign Affairs*, febrero 2021, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-12-08/protection-without-protectionism/>

61. Lucas Niewenhuis, “China Joins Massive Asian Trade Deal, a Symbolic Step to Set Standards without the U.S”., *SupChina*, noviembre 16, 2020, <https://supchina.com/2020/11/16/china-joins-massive-asian-trade-deal-a-symbolic-step-to-set-standards-without-the-u-s/>.

62. Leandra Bernstein, “Most Fentanyl is now Trafficked across US-Mexico Border, not from China”, *ABC7 News*, julio 16, 2019, <https://wjla.com/news/nation-world/most-fentanyl-is-now-trafficked-across-us-mexico-border-not-from-china>.

63. Ben Westhoff, *Fentanyl, Inc.: How Rogue Chemists Are Creating the Deadliest Wave of the Opioid Epidemic*, Grove Press, 2019.

64. Anabelle Liang, “Canada to ban China’s Huawei and ZTE from its 5G networks”, *BBC News*, mayo 20, 2023, <https://www.bbc.co.uk/news/business-61517729>

65. Larry Diamond y Orville Schell, “A Chinese Influence Activities in Select Countries”, in *China’s Influence & American Interests: Promoting Constructive Vigilance*, Hoover Institution Press, 2019, 173.

66. David Gitter, Sandy Lu and Brock Erdahl, “China Will Do Anything to Deflect Coronavirus Blame,” *Foreign Policy*, March 30, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/03/30/beijing-coronavirus-response-see-what-sticks-propaganda-blame-ccp-xi-jinping/>.

15

Aliados en defensa norteamericana: Perspectivas de tres excomandantes

*Victor E. Renuart, Thomas J. Lawson
y Carlos Ortega-Muñiz*

Aunque indudablemente la economía ha sido el principal motor de la integración norteamericana, la lógica estratégica para cooperación es robusta y está creciendo. América del Norte se enfrenta a retos de seguridad crecientes planteados por China y Rusia, evidenciados abiertamente por la invasión a Ucrania, así como por los riesgos seguidos que han supuesto el crimen transnacional y el terrorismo. En respuesta a eso, la cooperación en la defensa de América del Norte debe basarse en antecedentes y expandirlos. La cooperación anterior a menudo ha sido de naturaleza dual-bilateral. La cooperación estadounidense-mexicana se ha enfocado sobre todo en retos de seguridad “nuevos” o transnacionales, mientras que Estados Unidos y Canadá tienen una larga historia de cooperación en temas “tradicionales” de defensa. Los esfuerzos bilaterales deben continuar, por supuesto, pero una visión estratégica más amplia sugiere una lógica para identificar oportunidades donde iniciativas regionales norteamericanas podrían agregar valor.

Hacerlo es esencial para el éxito económico, de seguridad y competitividad de la región. Con la renegociación y actualización del Tratado de Libre Comercio de América del Norte como el Tratado entre Estados Unidos-México-Canadá (T-MEC), que entró en vigor en julio de 2020, la continuación de densos flujos comerciales y de inversión entre los tres países parece estar asegurada. Sin embargo, ese éxito económico demanda un ambiente seguro y, sobre todo, la mejora continua de posibles disrupciones en las fronteras y más allá. Por esa razón la agenda post-T-MEC debe englobar áreas de cooperación. Como se habla con mayor detalle en otros capítulos de este volumen, las agencias policiales en América del Norte

se han embarcado en una coordinación cada vez más cercana en respuesta a los cárteles criminales y la amenaza del terrorismo global. Y aunque la cooperación entre las instituciones militares de los tres países ha progresado (sobre todo entre los Estados Unidos y Canadá), y estos acontecimientos deben tomarse en cuenta, aún queda mucho por hacer si los países van a alcanzar su potencial completo para asegurar una defensa continental integral para América del Norte.

Este capítulo examina los antecedentes y prospectos para ese desarrollo en la esfera de la seguridad militar. El regreso de la Cumbre de Líderes de América del Norte anual y el compromiso de sostener reuniones ministeriales de defensa norteamericana regulares sugieren una atención a intereses de defensa compartidos en las áreas de “defensa regional, cooperación en seguridad, ayuda en desastres y asistencia humanitaria”. Sin embargo, la región aún necesita exponer una agenda compartida más clara y crear mecanismos más robustos para aumentar la cooperación trilateral. Aunque los países tienen historias de defensa divergentes, ha habido una convergencia gradual en intereses y prácticas. Las diferencias permanecerán, pero la necesidad compartida de una defensa robusta de economías y sociedades integradas sugiere que hay espacio para construir.

Diferentes historias, diferentes perspectivas

Al juzgar los prospectos de cooperación en defensa, uno debe recordar las importantes similitudes y diferencias que dan forma a los panoramas estratégicos de los tres estados. Estos emergen de sus distintas geografías, posiciones, e historias, incluyendo las que hay entre cada uno de ellos. Los tres países ocupan porciones extensas de América del Norte, geográficamente hablando, con Canadá siendo el más grande con 9.98 millones de kilómetros cuadrados, seguido por Estados Unidos con 9.83 millones de kilómetros cuadrados y México con 1.96 millones de kilómetros cuadrados.

Los Estados Unidos, situados en la parte central del continente, tienen la población más grande por mucho, con 337 millones. La población de México es de apenas un tercio del tamaño de la de su vecino del norte, 129 millones de personas, y la población Canadá es de 38 millones, una fracción de las poblaciones de sus vecinos. Los Estados Unidos y Canadá son países ricos, con economías altamente avanzadas en su producto interno bruto per cápita (paridad de PIB con poder adquisitivo) de US\$60,200 y US\$45,900 respectivamente, mientras que México, un país avanzado en desarrollo, tiene un PIB per cápita de US\$17,900.¹

Las historias de Canadá y México incluyen conflictos militares importantes con los Estados Unidos durante el siglo XIX. Canadá, entonces una colonia británica, era una base de operaciones militares contra los Estados Unidos y

el objetivo de ofensivas estadounidenses durante la guerra de independencia de los EE. UU. de 1812. Durante gran parte de ese siglo, los canadienses temían lo que sospechaban era un interés estadounidense en su anexión; no fue sino hasta el cambio de siglo y la Primera y Segunda guerras mundiales que se dio el cambio a una relación estratégica extraordinariamente cercana de Canadá–EE. UU. Este vínculo de alianza se fortaleció durante la Guerra Fría, ha persistido durante la guerra global contra el terrorismo, y sigue siendo fuerte en la actualidad.²

La memoria histórica de México incluye la secesión de Texas en 1835, seguida por la pérdida de la mitad de sus territorios en el norte en la guerra mexicano-estadunidesense de 1846-1848, así como la intervención estadounidense en la revolución mexicana, incluyendo la posible complicidad del entonces embajador Henry Lane Wilson en el golpe de estado que derrocó al gobierno mexicano en 1913 y la ocupación estadounidense del puerto de Veracruz en 1914. pero vale la pena notar que México fue un aliado beligerante en la Segunda Guerra Mundial, pues desplegó una pequeña unidad aérea, las Águilas Aztecas, para participar bajo el comando estadounidense en la liberación de Filipinas. También emprendió patrullajes de sus costas Atlántica y Pacífica contra la maquinaria submarina alemana y japonesa, en la cual sus buques también sufrieron pérdidas. De manera importante, México le proporcionó a los Estados Unidos mano de obra agrícola crucial durante la guerra con el programa *bracero* y le suministró a su vecino del norte mercancías estratégicas cruciales como petróleo y cobre.³

Los Estados Unidos, una superpotencia global desde la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, se ha adherido a un concepto de “defensa de ataque” contra los adversarios, desde la Guerra Fría hasta la lucha contra el terrorismo y el tráfico de narcóticos. Mantiene sus fuerzas en Europa, el este de Asia, y el Medio Oriente y ha librado guerras totales con Corea y Vietnam, e Irak y Afganistán. Durante setenta y cinco años, ha mantenido extensos programas de apoyo militar con fuerzas de defensa en países en desarrollo, incluyendo el hemisferio occidental.⁴

A pesar de estas distintas y claramente conflictivas historias, de manera más reciente los tres países han tenido visiones estratégicas diferentes, aunque más fácilmente compatibles. La postura mundial de Canadá desde la Segunda Guerra Mundial en muchas formas ha sido paralela a la de su vecino del sur, lo que llevó a importantes compromisos internacionales como participantes en coaliciones más grandes, usualmente lideradas por los Estados Unidos. Durante la Guerra Fría, Canadá mantuvo fuerzas en Alemania como parte de su compromiso con la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte). Más recientemente, después de una larga ausencia, ha regresado a Europa a pequeña escala como parte de la Presencia Aumentada de la OTAN en los estados bálticos. Ahí donde Canadá no ha estado convencida del buen juicio de la acción militar estadounidense, como en Vietnam e Irak, se ha negado a

participar excepto en su calidad humanitaria. Sin embargo, estuvo dispuesta a unirse a la coalición que combatía en Afganistán, donde realizó un gran esfuerzo. Canadá también ha tenido una historia importante de participación en las actividades pacificadoras de la Organización de las Naciones Unidas, aunque más recientemente se ha alejado de este papel, solo haciendo un esfuerzo tentativo para reenergizarlo bajo el actual gobierno de Justin Trudeau.⁵

Tradicionalmente, México se ha apartado de cualquier papel militar fuera de sus fronteras, citando principios de respeto a la soberanía como su justificación. Hasta hace relativamente poco tiempo, buscó mantener a su milicia limitada estrictamente a la misión de defensa territorial, en parte para evitar el involucramiento militar en política que ha plagado a otros países latinoamericanos. Con su sensibilidad histórica a cualquier intervención estadounidense, México mantuvo desde hace mucho sus relaciones bilaterales de milicia a milicia relativamente limitadas. Sin embargo, el surgimiento de una gran amenaza interna de seguridad por parte de organizaciones traficantes de drogas bien armadas y con vastos recursos, aunado a la significativa debilidad de sus agencias policiales, ha llevado a desplegar las fuerzas armadas mexicanas en la misión anti-cártel y a vínculos más cercanos con la milicia estadounidense. Además, México recientemente ha aceptado participar en la pacificación internacional, aunque a una escala muy pequeña.⁶

En décadas recientes, los Estados Unidos y México han tenido visiones que se empalman, aunque no son idénticas, en temas de defensa. Los Estados Unidos buscan seguridad en su frontera sur. Su principal preocupación en décadas recientes ha sido evitar la entrada de narcóticos ilegales y en frustrar la amenaza más grande que el crimen organizado supone para la estabilidad y seguridad nacional de México. Las amenazas de terrorismo e inmigración legal se ven con una óptica similar. Los líderes mexicanos también han estado preocupados por los cárteles de drogas, pero han sido precavidos de no presionar mucho debido a la capacidad de represalias de los cárteles. Su objetivo no ha sido eliminar las organizaciones de tráfico de drogas, tanto como contener y reducir su impacto al punto que constituyen un problema de control policial en lugar de una amenaza de seguridad nacional. Al mismo tiempo, los Estados Unidos han usado sus capacidades policiales en maneras agresivas que pueden ser muy molestas para México y extremadamente disruptivas de las relaciones bilaterales.⁷ En algunas instancias, las acciones estadounidenses han conducido a casos criminales interpuestos contra funcionarios mexicanos de alto nivel. Por ejemplo, a fines de 2020, los Estados Unidos arrestaron al exsecretario de la defensa de México, el general Salvador Cienfuegos bajo cargos de tráfico de drogas y lavado de dinero. Sin embargo, cuando México protestó por su arresto y amenazó restringir la cooperación en seguridad, los Estados Unidos se vieron obligados a retirar los cargos contra Cienfuegos y liberarlo para que regresara a México.⁸

Por consiguiente, hay diferencias fundamentales en la naturaleza de las relaciones de defensa entre los Estados Unidos, Canadá y México. La

relación EE. UU.-Canadá se ha institucionalizado fuertemente por medio del Mando Norteamericano de Defensa Aeroespacial (NORAD por sus siglas en inglés), una participación sostenida en la OTAN, el mecanismo consultativo formal de la Junta Permanente de Defensa y una serie de intercambios y oportunidades de capacitación conjunta en todos los niveles. La relación de defensa EE. UU.-México carece de esta estructura. Refleja una cualidad más *ad hoc*, a menudo dependiente de decisiones de financiamiento, como fue el caso, por ejemplo, en la creación de la iniciativa bilateral Mérida para combatir el tráfico de drogas, que marcó la primera disposición sostenida a gran escala de asistencia de seguridad estadounidense a México. La relación de defensa Canadá-México sigue en estado embrionario, por medio de la creación del Comando Norte de los Estados Unidos de América (NORTHCOM por sus siglas en inglés) ha creado una estructura en la que tanto militares canadienses como mexicanos pueden “conectarse”. Las intermitentes reuniones ministeriales de defensa norteamericana implicando a los tres países también proporcionan un vehículo para conversaciones trilaterales de alto nivel que pueden tener repetición.⁹

Arquitectura de seguridad de EE. UU.: basarse en cooperación en NORAD por medio de NORTHCOM

La arquitectura de seguridad de EE. UU es inmensa y se extiende en todo el globo. Si bien esto significa que se pueden desplegar grandes capacidades y recursos, solamente el tamaño de la institución de defensa estadounidense produce asimetrías que pueden complicar la cooperación regional y bilateral. Las cuatro reuniones ministeriales de América del Norte han proporcionado un canal de comunicación de alto nivel. Sin embargo, el complejo y cambiante ambiente de seguridad también requiere de una colaboración cercana de manera frecuente. Para esas tareas, la historia bilateral de NORAD ofrece un excelente ejemplo de colaboración duradera y continua. Mientras tanto, es probable que NORTHCOM actúe como un socio y conducto clave para lograr una mayor coordinación trilateral en seguridad hacia el futuro.

NORAD: Una alianza madura

NORAD es un ejemplo exitoso único de cooperación transfronteriza en defensa. La cooperación en defensa canadiense y estadounidense comenzó incluso antes de que Estados Unidos entrara a la Segunda Guerra Mundial con el establecimiento de la Junta Permanente de Defensa por parte del presidente Franklin D. Roosevelt y del primer ministro Mackenzie King en 1940. Las consultas bianuales en política siguen dándose hasta la fecha. Durante la Segunda Guerra Mundial, la relación se selló con sangre, de manera

más dramática cuando las tropas canadienses y estadounidenses desembarcaron simultáneamente (junto con aliados británicos) en Francia en el día D en 1944. Percepciones compartidas de la posguerra respecto a la Unión Soviética llevaron a que ambas naciones se unieran a la OTAN como miembros fundadores y a que atendieran la amenaza al continente del ataque soviético con el desarrollo del plan de defensa de emergencia Canadá-EE. UU. en 1951. Fuera de este marco básico, los dos países establecieron la propia NORAD en 1958. Ha tenido una estructura única, con un comandante estadounidense y un suplente canadiense y el comandante reportándose con el presidente estadounidense y el primer ministro canadiense. Con sus muchas convenciones y procedimientos cooperativos, NORAD prácticamente ha eliminado asuntos relacionados con la soberanía aeroespacial entre Canadá y los Estados Unidos. Esta integración refleja un nivel de confianza, seguridad y cooperación nunca antes visto entre ningunas otras dos naciones en la historia.

Con el tiempo, el tema de la defensa aeroespacial continental pareció menos relevante cuando los Estados Unidos y la Unión Soviética se instalaron en posturas nucleares de destrucción mutuamente asegurada al tiempo que negociaban tratados de control de armas. En este contexto, el enfoque de la cooperación estadounidense y canadiense en defensa se centró en la OTAN. Sin embargo, los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 destacaron la necesidad de retomar el liderazgo en defensa continental, infraestructura y equipo, y en renovar los acuerdos binacionales que formaban su base. Una red de seguridad 24/7 de aeronaves caza y armamento se colocó bajo el mando del NORAD para mirar hacia lo largo del continente además de mantener la mirada tradicional en las amenazas externas. La renovación de 2006 del tratado NORAD mantuvo los objetivos de advertencia y control aeroespacial al tiempo que agregaba la misión de control marítimo, que se ha vuelto crucial en los esfuerzos por contrarrestar el tráfico de drogas y humanos por mar. Aunque México no participa formalmente en NORAD, incuestionablemente se beneficia de las capacidades de respuesta del mando, el cual provee importante seguridad aeroespacial y marítima respecto al tráfico que entre a México de los aeropuertos estadounidenses y canadienses y embarcaciones que se aproximan de mares adyacentes a aguas mexicanas.¹⁰

NORTHCOM: un punto de entrada clave en la defensa estadounidense para Canadá y México

NORTHCOM es un elemento vital en cualquier arquitectura de seguridad emergente para el continente, este se estableció en 2002 por parte de los Estados Unidos tras los ataques del 11 de septiembre para coordinar sus propios esfuerzos en la región. Su misión de comando combativo es proteger el territorio y los intereses nacionales de los Estados Unidos dentro de la parte continental de Estados Unidos, Canadá, México, Puerto Rico y las

Bahamas, junto con las aproximaciones por aire, tierra y mar a estas áreas. Debido al alcance geográfico, será el punto central para la cooperación en defensa estadounidense con Canadá y México.

NORTHCOM incluye mandos componentes del ejército, naval, fuerza aérea y cuerpo de marines, así como el comando de operaciones especiales de EE. UU. También incluye una fuerza especial para dar apoyo a las agencias policiales como el FBI; la agencia de control de drogas, la oficina de alcohol, tabaco y armas de fuego en el Departamento de Justicia; y aduanas y protección e inmigración fronteriza y control de aduanas en el Departamento de Seguridad Nacional. NORTHCOM también tiene una fuerza especial para canalizar apoyo a las autoridades civiles. El mismo líder militar senior funge como comandante de NORTHCOM y NORAD, y ambas entidades tienen sus oficinas centrales en Colorado Springs. En resumen, NORTHCOM engloba a muchas de las misiones de seguridad nuevas y tradicionales y agencias relevantes que han tenido grandes papeles en la cooperación estadounidense-canadiense y estadounidense-mexicana.¹¹

Debido a su alcance geográfico y temático, NORTHCOM provee un vehículo para relaciones directas entre militares estadounidenses con Canadá y México. Proporciona un mecanismo único para que estos dos países se coordinen con capacidades estadounidenses y las aprovechen. En 2006, Canadá estableció una estructura de mando conjunta y paralela para proteger su territorio, llamada Mando de Canadá, que después evolucionó al Mando Canadiense de Operaciones Conjuntas. La situación respecto a México es diferente, ya que no emplea el concepto de mando militar conjunto. En vez de eso, la cadena de mando viene del presidente (como comandante en jefe) al secretario de la defensa (SEDENA, a cargo del ejército y la fuerza aérea) y el secretario de marina (SEMAR, a cargo de la Marina, la Infantería Naval y la Guardia Costera), sin ningún personal conjunto para supervisar las operaciones combinadas policiales y militares. Con esta estructura implementada, no fue sino hasta la primera década del siglo XXI que las primeras relaciones efectivas funcionales entre las agencias de defensa estadounidense, canadiense y mexicana emergieran, mientras México hacía esfuerzos sustanciales en misiones de contraterrorismo y combate a las drogas. En 2008, México agregó un enlace de tres personas al NORTHCOM, facilitando una interacción formal institucional entre las tres naciones por primera vez.

¿Canadá movilizará los recursos necesarios para seguir siendo un actor central?

NORAD y NORTHCOM proporcionan estructuras y disponibles para facilitar y canalizar coordinación en defensa de todo el continente. Sin embargo, mucho depende del nivel de recursos que se aporte para sostener la misión. Los Estados Unidos implementaron un incremento sustancial en su presupuesto

de defensa durante el gobierno de Trump, con apropiaciones para el año fiscal 2020 fijadas en US\$721.5 mil millones, de US\$693.0 mil millones para el año fiscal 2019. En comparación, el presupuesto de defensa para el año fiscal 2017 firmado por el presidente Barack Obama ascendió a US\$618.7 mil millones (incrementado por una apropiación complementaria después de que el presidente Donald Trump asumiera el cargo). Tras la invasión de Rusia a Ucrania, el gobierno de Biden ha dado prioridad a un aumento en el gasto de defensa, proponiendo un presupuesto récord de \$813 mil millones en marzo de 2022.¹²

El compromiso de Canadá con la defensa a partir de las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial durante el punto más álgido de la Guerra Fría fue sustancial. Como se hizo notar, incluyó el despliegue y asentamiento de fuerzas en Europa como parte de la disuasión de la OTAN a la amenaza de una agresión soviética. A través de las décadas de 1970, 1980 y 1990, sin embargo, Canadá mostró una disminución en su interés en la defensa y la redujo de manera importante. Sin embargo, con los ataques terroristas del 11 de septiembre, la postura de Canadá cambió. En las postrimerías inmediatas fue de las primeras naciones en comprometer apoyo a la Operación Libertad Duradera, la respuesta militar estadounidense a la amenaza de al-Qaeda y sus aliados talibanes en Afganistán, y fue uno de los primeros en desplegar fuerzas para una coalición de operaciones ahí. Canadá también renovó su compromiso de reforzar la cooperación en seguridad con los Estados Unidos en las áreas de inteligencia, incremento de información, seguridad e infraestructura fronteriza, mejora en seguridad e integridad de pasaportes, esfuerzos en combate a narcóticos y trata de personas, y adaptación del tratado NORAD para incluir estas funciones de seguridad aumentadas. Canadá, por ejemplo, implementó un costoso compromiso a la misión de guerra continental contra las drogas por medio de la contribución de embarcaciones para la fuerza especial conjunta del sur que opera en el Mar del Caribe.

Canadá expandió cuantiosamente sus gastos presupuestarios durante el periodo 2007-2010. Estos gastos resultaron en una inversión en defensa que convirtieron a las fuerzas armadas canadienses en un nivel de capacidad que no se había visto desde la Segunda Guerra Mundial. Este impulso en el financiamiento, a su vez, permitió una mayor presencia de fuerzas canadienses terrestres, aéreas y navales en el extranjero, así como las altamente entrenadas fuerzas especiales de Canadá. Todas estas fuerzas jugaron un papel importante en operaciones de coalición en Afganistán. Después de la última salida de tropas canadienses de ese conflicto en marzo de 2014, la atención y el gasto a la defensa y seguridad nacional menguaron.

Sin embargo, en 2018, Canadá publicó una nueva declaración de política de defensa llamada “Fuerte, Seguro, Comprometido”, que identificaba tres dinámicas globales subyacentes. Primero, la política reconocía el balance en evolución del poder de los días unipolares de la década de 1990 posterior a la

Guerra Fría a un mundo multipolar con una China surgiendo notablemente. Después, destacó la naturaleza cambiante del conflicto y la probabilidad de que conflictos estado contra estado han dado paso a una confusa variedad de conflictos indirectos, a menudo implicando a actores no estatales o tropas no identificables. Finalmente, enfatizó la rápida evolución de la tecnología en armamento ofensivo y la amenaza de que tales capacidades tecnológicas podrían suponer para Canadá y sus aliados.¹³

La necesidad de seguirles el paso a los cambios tecnológicos destaca la necesidad de grandes inversiones de capital en equipo militar. Estos requerimientos incluyen un programa multianual para reconstruir la avejentada armada de Canadá, en la que muchas embarcaciones se han retirado o no están aptas para el servicio, así como su fuerza aérea, que en particular ha necesitado remplazos para sus aeronaves CF-18 Hornet cazas del año de 1980. Un programa ambicioso se ha lanzado para construir nuevas fragatas y embarcaciones de patrullaje con armamento ligero que puedan operar en el ártico por al menos una parte del año. No obstante, ya hay informes de retrasos y excedentes de gastos en el programa de construcción naval, y por lo menos algo de ese trabajo se ha movido a un astillero que no se consideró originalmente para ello.

Diferentes gobiernos canadienses han meditado sobre el programa de modernización de cazas, y aún deben tomarse decisiones finales de compra de aeronaves. En 2010, el gobierno conservador de Stephen Harper indicó su apoyo del F-35 Lightning II, con la participación de Canadá en una sociedad internacional de países que planeaba comprarlo. Durante la campaña de 2015, Justin Trudeau manifestó su oposición al F-35, pero después de su elección, como primer ministro, propuso abrir el programa de modernización de cazas para licitación internacional, en el que el F-35 podría competir como una opción. En el entretiem po, el gobierno de Trudeau compró F-18s australianos usados para aumentar la flota existente de cazas de Canadá. La competencia por la nueva aeronave sigue en proceso. Pero el lento proceso de renovar las aeronaves caza de Canadá ha obtenido importancia adicional ya que, al integrarse al NORAD, Canadá despliega cazas las 24 horas del día, todos los días en estado de alerta listos a despegar ante cualquier amenaza a Estados Unidos o Canadá. Debido a la cercanía geográfica de Canadá con las rutas de ataque del norte más disponibles para actores hostiles, los cazas canadienses a menudo se programan como los primeros en llegar a la escena amenazada, y como tal su modernización tiene una urgencia particular como componente crítico del NORAD como un todo.

¿Cómo va Canadá a atender su papel futuro en la defensa continental? ¿Puede su política trascender el planteamiento “a veces sí, a veces no” a la seguridad militar que ha caracterizado su postura en las dos últimas décadas? Durante la Guerra Fría, lo hizo con el desarrollo (junto con los Estados Unidos) de cadenas de radar de advertencia integrales y bases aéreas estratégicas.

Sin embargo, la naturaleza de la amenaza contemporánea a América del Norte ha cambiado drásticamente y tanto Canadá como los Estados Unidos deben adaptarse a eso. La tecnología de misiles de largo alcance se está esparciendo más allá de Rusia y China a naciones adversarias como Corea del Norte e Irán, alterando fundamentalmente los cálculos estratégicos. Tales adversarios, en apoyo de un ataque o ataques coordinados, pueden emplear tecnología de superficie y subsuperficie para acercarse a las costas norteamericanas para poder perturbar las medidas defensivas, reducir los tiempos de reacción y mitigar las medidas defensivas. En particular, es preocupante el desarrollo continuo de misiles de largo alcance teledirigidos y armamento hipersónico por parte de Rusia y China. Como resultado, las suposiciones centrales de antaño respecto a la seguridad relativa provistas por los océanos Atlántico, Pacífico y Ártico y un espacio aéreo protegido ya no gobiernan la defensa continental y deben revisarse.

En el pasado, la geografía canadiense le dio a América del Norte un recurso de defensa crucial: separación de la amenaza. En algún momento, la distancia de 4,000 kilómetros del adversario más cercano les otorgaba al ártico y archipiélago canadienses una ventaja que se veía en siete horas o más de tiempo de decisión y reacción. Sin embargo, ahora que las nuevas tecnologías han neutralizado en gran medida este recurso, Estados Unidos ha buscado invertir en tecnologías para contraatacar, como armas de energía dirigida, las cuales al desplegarse pueden disminuir significativamente la necesidad de asistencia del territorio canadiense, su espacio aéreo o incluso la ayuda canadiense como un asunto de estrategia de seguridad nacional estadounidense. Aunque se necesita hacer mucho más para que estas inversiones tecnológicas sean un componente factible de la defensa nacional, la reacción estadounidense a los cambios drásticos de estas dinámicas estratégicas ha sido vigorosa, con avances en defensa nacional tanto en implementación como en planeación futura. Estos avances destacan la cuestión de si Canadá asumirá un compromiso paralelo y proporcional, acompañado por un apoyo presupuestario adecuado, para expandir y modernizar materialmente su perfil y capacidad de seguridad nacional. Una falta de acción en estas líneas hará que Canadá sea incapaz de mantener una alianza militar genuina con los Estados Unidos, incluido NORAD, y los Estados Unidos seguirá actuando principalmente por sí solo para atender las amenazas en evolución.

Hay formas en las que Canadá podría dar muestras de una dedicación renovada a la defensa continental, con la intención de dar apoyo a la alianza y fortalecer los esfuerzos que ya están en camino en los Estados Unidos. Si Canadá se comprometiera a la renovación del actual sistema obsoleto de sensores de amenazas en Canadá y remplazarlos con una red multisistema en capas aplicando tecnología avanzada, la alianza NORAD se reenergizaría. De manera similar, si Canadá diera muestras de un apetito real para invertir en un mando conjunto de dominio total y red de respuesta y compartir en el

desarrollo de los sistemas (con base en más que aeronaves tripuladas) necesarios para lograr este resultado, podría ayudar a conservar y aumentar los valores y el espíritu de la defensa continental compartida. Desde el estallido de la guerra Rusia-Ucrania, ha habido pasos en esta dirección. En junio de 2022, la ministra de defensa canadiense Anita Anand anunció que los compromisos de gasto en defensa del país, modestamente aumentados, incluirían CA\$4.9 mil millones en los próximos seis años para actualizar NORAD.¹⁴

La dimensión ártica

De manera más general, más allá de atender la amenaza de armas nucleares tácticamente avanzadas, Canadá necesita generar un enfoque renovado, coordinado y sostenido para el ártico. Rusia claramente ha aumentado su presencia en la región, incluyendo la modernización significativa de una gran flota de rompehielos, el incremento de presencia militar en sus propios territorios del lejano norte y el mapeo sistemático del Mar Ártico. Está claro que Rusia pretende que su ruta del Mar del Norte se vuelva una ruta marítima comercial conforme el calentamiento global avanza. China también está mostrando un interés nuevo en el ártico, declarándose un estado “cercano al ártico” y buscando maneras científicas y de otro tipo para exhibir un compromiso con la región.¹⁵

Canadá, al tiempo que mantiene su compromiso por proteger la región ártica del conflicto geopolítico, necesita reevaluar seriamente su postura ahí con miras al futuro, sobre todo ahora que el paso del noroeste también se vuelve una potencial arteria comercial global. Una mayor capacidad de romper hielo (incluyendo la capacidad de operar durante el invierno ártico) debe volverse una prioridad, y deben establecerse regímenes de patrullaje rutinarios ahora que se activan nuevas embarcaciones navales. Las fuerzas terrestres canadienses podrían aumentar sus ejercicios en las áreas del lejano norte de Canadá y se podrían programar patrullas aéreas regulares en cuanto nuevas aeronaves entren en servicio. Canadá también podría desarrollar servicios de transmisión de datos de alta velocidad, incluyendo la capacidad para comunicar eficientemente, a pesar de las condiciones demandantes de su medio ambiente más septentrional.

Los cárteles de droga de México: una amenaza a la seguridad interna y continental

El papel de México en la seguridad norteamericana se presenta en un contexto muy diferente al de Canadá. Incluso cuando la amenaza de ataque nuclear “en el horizonte” les dio a los legisladores y público de Canadá

una sensación compartida de la necesidad de coordinación cercana con los Estados Unidos en materia de defensa, las principales amenazas a México tienen un nexo más cercano a temas de seguridad interna. Por su naturaleza, estas amenazas generan una considerable sensibilidad política nacional. Tampoco han desaparecido por completo las sospechas respecto a los Estados Unidos, encarnada en la citada observación del presidente Porfirio Díaz, “pobre México: tan lejos de Dios y tan cerca de los Estados Unidos”.

Dicho eso, México es un país muy distinto de la sociedad rural empobrecida de la época de Porfirio Díaz a inicios del siglo XX. La industrialización y la modernización han dado un empujón a ímpetus poderosos para el cambio en los 25 años desde que entrara en vigor el TLCAN. Grandes empresas estadounidenses, sobre todo en el sector automotriz, han hecho apuestas existenciales en México, instalando capacidad de manufactura e integrando a México con el vasto mercado estadounidense (y con el pequeño, aunque igualmente avanzado mercado canadiense). Una cuantiosa clase media ha surgido y los niveles educación y salud se han elevado en general. El estado unipartidista *de facto* del Partido de la Revolución Institucional (PRI) fue remplazado por una vibrante competencia electoral. Al mismo tiempo, el progreso de México hacia un estatus de país avanzado ha sido incompleto y desigual, con una persistencia de considerable pobreza y exclusión social, particularmente en sus estados del sur.

México ha sufrido por el surgimiento de poderosas organizaciones de traficantes de drogas que venden en EE. UU. y (cada vez más) en los mercados globales de narcóticos. Estos cárteles participan no solamente en la producción y contrabando de drogas, sino también en lavado de dinero y actividades de contrabando de armas relacionados. Como mafias de crimen organizado, alternativamente colaboran y compiten entre ellas y ejercen un auténtico poder en las áreas territoriales donde operan. Durante el gobierno del presidente Felipe Calderón (2006-2012), los efectos del crimen organizado en México se hicieron alarmantemente evidentes, trayendo una mayor violencia y realizando un desafío abierto a la seguridad nacional de México. La corrupción y el debilitamiento de la disciplina gubernamental fueron causas de este acontecimiento. Aunque la democracia electoral de México sigue en su lugar, su estado de derecho ha sido débil y está constantemente bajo ataque.¹⁶

La decisión de México de tener participación militar en áreas tradicionalmente reservadas al control policial, el cual sigue hasta la fecha, ha presentado retos para México y sus socios continentales. Esto marcó una separación del compromiso anterior de la élite política de México para mantener al ejército “en sus barracas” y lejos de las riendas del poder, que sus contrapartes en Latinoamérica han asumido en tantas ocasiones. Si la corrupción de los cuerpos policiales por parte del crimen organizado llevó al involucramiento del Ejército, este involucramiento, a su vez, condujo

a la infiltración y un aumento en la corrupción del ejército por parte de organizaciones traficantes de drogas. Esto quedó drásticamente en evidencia en 1997, cuando el teniente general del ejército Jesús Gutiérrez Rebollo, que fungía como jefe de la autoridad de la agencia antinarcoóticos de México, fue condenado por aceptar sobornos del cártel de Juárez.

Los Estados Unidos, cuyo masivo mercado de consumo de drogas representa parte significativa del problema, ha visto cómo el surgimiento de cárteles de drogas en México es cada vez una amenaza mayor a su propia seguridad. A lo largo de distintas administraciones políticas, ambos países han buscado neutralizar la amenaza criminal transnacional juntos y están de acuerdo en que una estrategia “únicamente militar” no es adecuada. Por consiguiente, han adoptado una estrategia híbrida que se basa principalmente, pero no exclusivamente en que el ejército en México contenga y contrarreste el poder del cártel, con asistencia “hecha a modo” proporcionada por NORTHCOM y agencias policiales estadounidenses a la SEDENA, SEMAR, y fuerzas policiales civiles. Conforme la nueva estrategia evolucionó, oportunidades significativas para la cooperación militar surgieron y se implementaron por medio de NORTHCOM. A pesar de la asimetría entre las capacidades, coordinación y material bélico de los dos países la asistencia se volvió el canal principal de la acción cooperativa. La necesidad primordial consistía en crear una relación funcional binacional en la que las fuerzas armadas de ambos países pudieran operar dentro de los límites de sus respectivos marcos legales nacionales. Ambos países reconocieron que la grave amenaza del crimen organizado profundamente transnacional solo se podía tratar dentro de sus respectivos sistemas judiciales. Los cárteles, sus cerebros y miles de miembros por igual serían tratados como delincuentes para aprehenderlos y enjuiciarlos, en vez de como combatientes contra los cuales hacer una guerra. Este enfoque se personificó en el acuerdo de cooperación en seguridad EE. UU.-México de 2007 conocido como la iniciativa Mérida.

La iniciativa Mérida: un gran paso hacia adelante en cooperación

La iniciativa Mérida ha sido verdaderamente innovadora en emprender sus objetivos y métodos. Tiene la finalidad de aumentar las capacidades de México, enfocándose en combatir el crimen organizado internacional y tráfico ilícito de narcóticos y armas, así como reformar y remodelar el sistema de justicia criminal mexicano. La iniciativa también implica la cooperación con países centroamericanos, aunque las relaciones EE. UU.-México siguen siendo centrales en sus esfuerzos.

La asistencia de la iniciativa Mérida inicialmente incluía la disposición de helicópteros de la Policía mexicana, el Ejército y la Fuerza Aérea, así como transporte y aeronaves de reconocimiento, radares de detección de drogas y equipo de telecomunicaciones. Los Estados Unidos brindaron asistencia en el entrenamiento de las fuerzas especiales del Ejército mexicano, en particular el de la SEMAR, cuyos marinos han jugado un papel líder en las operaciones antinarcóticas, incluyendo la captura en julio 2022 del traficante Rafael Caro Quintero. Al mismo tiempo, mucha de la asistencia estadounidense se ha dirigido a mejorar las estructuras policiales y judiciales, proteger derechos humanos, y (bajo el gobierno de Trump) participar en la interdicción fronteriza y seguridad portuaria, así como combatir el lavado de dinero.

A pesar de la asistencia de la iniciativa Mérida, los esfuerzos para aprehender y enjuiciar a traficantes de drogas siguen enfrentando retos importantes. Además, la política de seguridad mexicana y los prospectos de cooperación continental en defensa se han visto impactados por la elección de Andrés Manuel López Obrador como presidente en 2018. La plataforma de López Obrador marcó un cambio en el enfoque a organizaciones criminales transnacionales y a las relaciones estadounidense-mexicanas. Él hizo campaña sobre retirar al ejército de cualquier papel policial y exhortó a que la asistencia de la iniciativa Mérida se reenocara en el desarrollo social. También ha manifestado escepticismo respecto a una propuesta de enfoques de control policial-militar conjunto para combatir los cárteles, y de manera muy notable, ordenó la liberación del hijo del líder del cártel de Sinaloa, Joaquín “El Chapo” Guzmán en octubre de 2019, luego de que su arresto llevara a una gran estallido de violencia en Culiacán, la capital de Sinaloa.

Sin embargo, el tráfico de drogas y la violencia relacionada a este, y la criminalidad en general han seguido siendo problemas grandes en el gobierno de López Obrador. De cara a la evidente incapacidad de los servicios de policía civil para controlar la escalada de violencia, el gobierno mexicano ha creado una nueva “Guardia Nacional”, una fuerza de corte de gendarmería, poblada principalmente de unidades de policías militares y navales, que le rinde cuentas a la Secretaría de la Defensa Nacional en SEDENA. La SEMAR ha recibido la responsabilidad de las aduanas marítimas y la seguridad portuaria. En resumen, a pesar de la reticencia inicial de López Obrador, el ejército ha permanecido, aunque bajo una estructura diferente, profundamente comprometido en la seguridad interna y actividades contra los cárteles.

Por lo general, López Obrador intentó evitar confrontación con el gobierno de Trump. Su gobierno cooperó en la renegociación del TLCAN/T-MEC y emprendió acción para contener convoyes de centroamericanos que buscan transitar por México de camino a los Estados Unidos. No obstante, ha expresado su oposición a la construcción de un muro a lo largo de la frontera EE. UU.-México: un punto central en el gobierno de Trump. Sin embargo, el arresto del

general Cienfuegos en Los Ángeles por cargos de corrupción relacionados a las drogas, a saber, supuestamente haber recibido sobornos de un cártel de drogas en Nayarit, tensó dolorosamente la relación bilateral. Solo las amenazas mexicanas de poner fin a la cooperación bilateral policial lograron asegurar la liberación de Cienfuegos. López Obrador después introdujo legislación, aprobada por el congreso, para restringir que funcionarios mexicanos se reunieran con agentes “extranjeros” (principalmente de la Administración de Control de Drogas de EE. UU.) sin un permiso de alto nivel y obligaba a informar sobre tales conversaciones a las secretarías de relaciones exteriores y de seguridad pública. Mientras tanto, el procurador general de la república exoneró al general Cienfuegos de todos los cargos y López denunció los cargos estadounidenses originales como “fabricados”. Aunque todavía sigue habiendo mucha cooperación, ha habido señales de que los asuntos cerraron importantes canales de comunicación y cooperación.¹⁷

Retos y oportunidades futuras en la defensa norteamericana

Ahora existen importantes estructuras para promover la seguridad en el continente norteamericano. NORAD es una alianza bilateral completamente desarrollada que trata con la tradicional amenaza nuclear, así como nuevas, como las organizaciones criminales transnacionales que implican tanto el terrorismo como el tráfico de narcóticos. NORTHCOM proporciona un importante mecanismo de coordinación y colaboración, que les da a Canadá y México un punto de entrada vital hacia el vehículo para la defensa continental de la institución militar estadounidense. A pesar de los continuos retos, la iniciativa Mérida ha brindado una experiencia sustancial entre los Estados Unidos y México para combatir la amenaza a la seguridad nacional que supone la actividad criminal transnacional.

De igual forma, hay precedentes para asumir una coordinación militar trilateral a nivel legislativo alto. Los Estados Unidos, México y Canadá formalmente han convocado cuatro veces a reuniones ministeriales de defensa norteamericana, la última en mayo 19 de 2021. Los tres países también han participado en las reuniones ministeriales de defensa bienales de las Américas. De manera bilateral, los Estados Unidos y Canadá siguen beneficiándose de las reuniones de la Junta de Defensa Permanente. Sin embargo, tales estructuras al final dependen de la voluntad política para dar seguimiento a decisiones tomadas y a recursos asignados a ellas. Canadá, como ya se vio, tiene el reto de modernizar su flota de aeronaves caza y más en general, de decidir si está preparada para hacer toda la gama de inversiones necesarias para permitirle ser un aliado significativo dentro de NORAD. México, que enfrenta enormes retos de seguridad interna, debe

decidir si la mezcla de asistencia de la iniciativa Mérida a sus fuerzas militares, así como a la Policía y autoridades judiciales, indica el camino hacia adelante. Y los tres países enfrentan presiones de corto y largo plazo en presupuestos a defensa como resultado de la pandemia de COVID-19 y sus costos humanos y económicos.

Al mismo tiempo, la mezcla de amenazas que confrontan al continente ha evolucionado rápidamente. Las relaciones internacionales atraviesan una transformación fundamental que incluye el regreso a la tradicional rivalidad entre potencias, mientras que estados fuera de control como Irán y Corea del Norte, así como una variedad de agentes no estatales siguen estando activos. América del Norte enfrenta retos de defensa sin precedentes, ya sea por el despliegue de armas hipersónicas, patrullaje aéreo agresivo, el aumento de la presencia de embarcaciones de superficie y submarinas fuera de ambas costas, o la asertividad rusa y china cada vez mayor en el ártico. Agregado a esta complicada situación, la amenaza de la guerra cibernética se ha subrayado por recientes violaciones a los sistemas computacionales estadounidenses y canadienses en los sectores públicos y privados. Las amenazas cibernéticas pueden incluir no solamente instituciones de defensa, sino también plantas industriales e infraestructura transfronteriza como presas y redes eléctricas. El papel de la cooperación militar entre los tres países en ciberseguridad y defensa, y el lugar, si tiene alguno, de NORAD en estos esfuerzos, no se ha explorado lo suficiente hasta la fecha en los niveles de alto liderazgo. Inevitablemente, este papel debe ser un punto prioritario en la agenda para su consideración independientemente del resultado final de la decisión.

De igual manera, el cambio climático afectará significativamente a las defensas estadounidense, canadiense y mexicana. De cara a un clima más adverso e impredecible, los ejércitos, armadas y fuerzas aéreas del continente necesitarán hallar formas efectivas en costo para proteger sus equipos e instalaciones. Esta puede ser un área fructífera para la cooperación. Debido a la mayor probabilidad de inundaciones y huracanes cada vez más devastadores, la cooperación transfronteriza entre fuerzas de defensa en su papel tradicional de brindar ayuda humanitaria y socorro a desastres podría de igual forma aumentarse. México dio un paso importante, lleno de significado simbólico, en 2005, cuando envió embarcaciones navales y de cocina móvil a la costa del Golfo de EE. UU. para ayudar en operaciones de socorro durante el huracán Katrina. La necesidad de institucionalizar este tipo de precedente resulta evidente.

El papel del Ejército al lidiar con los flujos migratorios y de refugiados es algo con lo que México está ya familiarizado, debido a la experiencia de enfrentarse a flujos migratorios centroamericanos desde 2015. Estados Unidos también ha puesto periódicamente unidades del ejército y la guardia nacional a lo largo de su frontera sur para apoyar el control policial civil. El grado al que las fuerzas armadas sigan participando en esta misión, y,

si es así, cómo deben entrenarse, equiparse, desplegarse y coordinarse, sigue siendo una pregunta abierta que espera una consideración cuidadosa, incluyendo si las fuerzas militares que participan en el control migratorio se entrenarán y monitorearán para evitar violaciones de derechos humanos.

En un mundo inestable, la pacificación puede ser un área más para la cooperación en defensa entre los aliados norteamericanos, particularmente Canadá y México. Canadá, durante mucho tiempo un líder en este campo, se había retirado del mismo en décadas recientes, pero retomó esfuerzos en 2019, con la participación en la misión de estabilización en Malí de la Organización de las Naciones Unidas. México, tradicionalmente renuente a participar en la pacificación, recientemente ha comenzado a ser parte de esta misión. Estableció un centro de entrenamiento conjunto para operaciones de pacificación y actualmente tiene doce miembros en servicio asentados en seis países en el extranjero. Si México y Canadá se comprometen en serio a la pacificación, las oportunidades para entrenamiento conjunto e incluso participación conjunta en operaciones se deben explorar.

En resumen, las amenazas a la defensa de América del Norte son reales, variadas y cambiantes, así como lo son las oportunidades de cooperación entre las fuerzas militares de Canadá, México y Estados Unidos. Cada vez más, la seguridad continental, vista desde perspectivas periféricas y transfronterizas, requerirá de esta cooperación trilateral y podría brindar un cimiento más fuerte para la seguridad nacional de cada uno de los tres países.

Notas finales

Victor E. Renuart (General retirado de la Fuerza Aérea estadounidense), es el excomandante de NORAD – USNORTHCOM (Mando de Defensa Aeroespacial de América del Norte –Comando Norte de EE. UU.).

Thomas J. Lawson (General retirado, es el ex jefe del personal de Defensa de Canadá, y excomandante suplente de NORAD.

Carlos Ortega-Muñiz (Almirante retirado), es el ex jefe de Inteligencia Naval de México, y ex comandante de la Fuerza Naval del Pacífico de México.

Los autores quisieran agradecer a Richard M. Sanders por su asistencia. Él es un funcionario de servicio exterior Senior (retirado) del Departamento de Estado de los EE. UU. Ha fungido como diplomático y jefe suplente de misión de la embajada de EE. UU. en Canadá, director suplente de la oficina del Departamento de Estado para asuntos mexicanos y asesor de política exterior para el jefe de personal del ejército estadounidenses.

1. CIA World Factbook, entries for Canada, Mexico, and the United States. Último acceso en mayo 9, 2022. Disponible en: <https://www.cia.gov/the-world-factbook>.

2. Para un resumen general, véase John Herd Thompson y Stephen Randall, *Canada and the United States: Ambivalent Allies*, (Athens, GA: University of Georgia Press, 2008); David Carment y Christopher Sands, eds., *Canada-US Relations: Sovereignty or Shared Institutions* (Cham: Palgrave Macmillan, 2019).

3. Véase Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer. *México frente a Estados Unidos*

(Mexico: Fondo de Cultura Económica, 2015); Friedrich Katz, *The Secret War in Mexico: Europe, the United States, and the Mexican Revolution* (Chicago: University of Chicago Press, 1981); Blanca Torres, *México en la segunda guerra mundial* (México: Colegio de México, 1979); Catherine Vézina, *Diplomacia migratoria: una historia transnacional del Programa Bracero, 1947-1952* (México: Secretaría de Relaciones Exteriores, *Acervo Histórico Diplomático*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2017).

4. Para un debate, véase Barry Posen, *Restraint: A New Foundation for U.S. Grand Strategy*, (Ithaca: Cornell University Press, 2015); c.f., Stephen Brooks y William Wohlforth, *America Abroad: The United States' Global Role in the 21st Century* (New York: Oxford University Press, 2016).

5. Thomas Juneau, Philippe Lagassé, Srdjan Vucetic, eds., *Canadian Defence Policy in Theory and Practice* (Cham: Palgrave Macmillan, 2020).

6. Brian J. Bow y Arturo Santa-Cruz, eds., *The State and Security in Mexico: Transformation and Crisis in Regional Perspective* (New York: Routledge, 2013); Ana Covarrubias Velasco, "México: ¿actor con responsabilidad multilateral?." *Foro Internacional* 59, no. 3–4 (2019): 643–669.

7. Alejandro Hope, U.S.–Mexico Counternarcotic Cooperation: Time for a New Approach, Wilson Center, March 16, 2021. Available: <https://www.wilsoncenter.org/article/us-mexico-counter-narcotics-cooperation-time-new-approach>; Wil G. Pansters y Benjamin T. Smith, eds., *Histories of Drug Trafficking in Twentieth-century Mexico* (Santa Fe, NM: UNM Press, 2022);

8. Elías Camhaji y Pablo Ferri, "El 'caso Cienfuegos' alimenta la larga historia de desencuentros entre la DEA y México," *El País*, enero 24, 2021.

9. For discussions of relevant issues and debates, see Christian Leuprecht, Joel J. Sokolsky, y Thomas Hughes, eds., *North American Strategic Defense in the 21st Century: Security and Sovereignty in an Uncertain World* (Cham: Palgrave Macmillan, 2018).

10. *Ibid.*

11. Steve Bowman y James Crowhurst, "Homeland Security: Evolving Roles and Missions for United States Northern Command," CRS Report for Congress, November 16, 2006. Available: <https://sgp.fas.org/crs/homesec/RS21322.pdf>.

12. CNN, "Biden administration proposes larger defense budget to counter China, Russia," marzo 2022. Disponible en: <https://edition.cnn.com/2022/03/28/politics/defense-budget-biden-administration/index.html>.

13. Disponible aquí: <https://www.canada.ca/en/department-national-defence/corporate/policies-standards/canada-defence-policy.html>.

14. Steven Chase y Patrick Brethour, "Ottawa pledges \$4.9 billion to NORAD," junio 21, 2022, *The Globe and Mail*.

15. Para una perspectiva canadiense sobre China y el Ártico, véase Bryan J.R. Millard and P. Whitney Lackenbauer, "Trojan dragons: Normalizing China's presence in the Arctic, Canadian Global Affairs Institute, June 2021. Disponible en: https://www.cgai.ca/trojan_dragons_normalizing_chinas_presence_in_the_arctic.

16. Guillermo Trejo y Sandra Ley, *Votes, Drugs, and Violence: The Political Logic of Criminal Wars in Mexico* (Nueva York: Cambridge University Press, 2020).

17. Cecilia Farfán-Méndez, "After Cienfuegos, criminal cross-border collaboration continues; governmental collaboration suffers," *War on the Rocks*, February 2, 2021. Disponible en: <https://warontherocks.com/2021/02/after-el-padrino-criminal-cross-border-collaboration-continues-governmental-collaboration-suffers>.

16

América del Norte y el Ártico

Jack Durkee

Si bien el Ártico se ha visto históricamente como una región aislada y estéril, muy lejos de la comunidad global general, esa percepción errónea se ha ido ahora. Los efectos del cambio climático están remodelando drásticamente el medio ambiente ártico. Las actividades militares se están volviendo más frecuentes; las rutas marítimas se están haciendo más navegables y la extracción de hidrocarburos y minerales de tierras raras es cada vez más viable. En una escala global, estos cambios convergen con una postura geopolítica acentuada para abrir un frente ártico en la competencia de grandes potencias entre China, Rusia y los Estados Unidos y sus aliados. El Ártico está ahora firmemente inserto en el discurso mediático, los debates políticos y los intereses geoestratégicos de los estados árticos y no árticos por igual. La expansión de la OTAN a Finlandia y Suecia podría intensificar estas rivalidades.

Por otro lado, el cambio climático está impulsando profundos cambios locales. Aunque estos reciben menos atención mediática que las justas de grandes potencias, los efectos del cambio climático no son menos importantes para las comunidades en la región. De hecho, se sienten a diario. Por ejemplo, la infraestructura crucial de 102 comunidades alasqueñas, de acuerdo con un informe de 2019 del Cuerpo de Ingenieros del Ejército estadounidense y la Universidad de Alaska Fairbanks, se encuentra bajo amenaza inminente de erosión, inundación o deshielo del permahielo.¹ Cada uno de estos cambios ambientales tiene reacciones en cascada en los panoramas sociales, políticos y económico del ártico, y, en particular, del Ártico norteamericano.

El Ártico norteamericano, Canadá, Estados Unidos y Groenlandia (un territorio autónomo de Dinamarca, como se verá más abajo) están a la cabeza

de este Ártico en evolución. Aunque no hay una entidad o mecanismo oficial en América del Norte para cooperar en asuntos árticos, Canadá, Groenlandia y los Estados Unidos usan organizaciones internacionales existentes para facilitar en la práctica la cooperación ártica, aunado a reuniones bilaterales frecuentes y conversaciones entre los tres gobiernos. En asuntos de defensa y seguridad, cooperan por medio de organizaciones oficiales (OTAN, NORAD) y otras entidades informales (Red de Seguridad y Defensa del Ártico y Norteamericana). En temas de gobernanza y ciencia, cooperan por medio del Consejo del Ártico y sus seis grupos de trabajo. En temas indígenas, cooperan por medio del Consejo Ártico Atabascano, El Consejo Internacional Gwich'in y el Consejo Circumpolar Inuit.

La necesidad de coordinación y cooperación entre Canadá y los Estados Unidos será de lo más relevante entre una serie de asuntos. Sin embargo, el cambiante Ártico importa para la economía norteamericana en general, debido a los efectos en comercio y envíos, y las políticas ambientales norteamericanas necesitan tomar en cuenta el Ártico. Los intereses en esta zona, que van del liderazgo político de poblaciones indígenas al equilibrio entre crecimiento económico y protección ambiental, tienen una resonancia profunda a lo largo de América del Norte. Extraigo algunas de estas conexiones con mayor detalle en un caso de estudio de Groenlandia más abajo.

Al aplicar los principios del marco de Navegar las 7 C del Ártico, desarrollado por el doctor Michael Sfraga, el capítulo identificará y atenderá los temas rápidamente cambiantes y motores del cambio que operan en el Ártico norteamericano.² Las 7 C del Ártico son: 1) Clima, 2) *Commodities* [Mercancías], 3) Comercio, 4) Conectividad, 5) Comunidades, 6) Cooperación y 7) Competencia. Al basarse en este marco, uno puede identificar los principales problemas y oportunidades presentes en el Ártico norteamericano, incluyendo el aumento de actividades militares, cambio climático destructivo, un mayor desarrollo económico y una postura geopolítica agudizada, e informar respecto a mejores soluciones legislativas para la región.

1. *Clima*

El cambio climático es la raíz del ascenso del Ártico al escenario global. De acuerdo con la NASA, la extensión de hielo ártico de septiembre disminuyó de unos 3 millones de millas cuadradas (en 1980) a menos de 2 millones de millas cuadradas (en 2019); la extensión de hielo del Mar Ártico en septiembre (cuando estacionalmente está en su nivel más bajo) ha disminuido casi 13% por década desde 1979.³ De acuerdo con el National Snow and Ice Data Center, la extensión de hielo marino en 2020 cayó a su segundo nivel anual mínimo más bajo registrado,⁴ y los últimos cuatro años incluyen todos los niveles de extensión de hielo marino más bajo en el

registro satelital. De hecho, la región ártica en general se está calentando a una velocidad casi tres veces mayor que el promedio global.

La disminución asociada de hielo marino tiene muchas implicaciones para el Ártico norteamericano: fronteras más accesibles a lo largo de las líneas costeras, mayor riesgo para marineros, tormentas más fuertes y frecuentes, amenazas a las comunidades costeras debido a la erosión de la línea costera y a la degradación de permahielo y cambio en los patrones de subsistencia.

2. Commodities (Mercancías)

El clima cambiante y sus impactos subsiguientes en el medio ambiente están haciendo que los recursos naturales a lo largo del Ártico sean más accesibles. La extracción de hidrocarburos es la principal actividad económica en la región; se estima que el Ártico tiene el 13% del petróleo mundial sin descubrir, 30% del gas natural mundial sin descubrir y 20% de líquidos de gas natural mundial sin descubrir.⁵ Con una mayor disponibilidad de estos recursos, el Ártico es y seguirá siendo un componente importante de la ecuación energética global.

El Ártico también tiene un mayor potencial económico que solamente la extracción de hidrocarburos. En 2018, la flota comercial del Mar de Bering de Alaska reunió 2.2 millones de toneladas de alimentos marinos con un valor estimado de \$1.13 mil millones, dando apoyo a 10,500 empleos con un ingreso laboral estimado de \$789 millones.⁶ La minería de tierras raras, descrita con mayor detalle en el caso de estudio de abajo, también se considera una gran parte del perfil económico de Groenlandia. Alaska y Canadá, así como Groenlandia tienen vastas reservas de minerales estratégicos de tierras raras, que se vuelven más relevantes día con día. Actualmente, China tiene casi un monopolio en la producción de muchos minerales de tierra rara. En el contexto de relaciones cada vez más competitivas entre grandes potencias, se vuelve imperativo que América del Norte desarrolle estos recursos de manera sostenible y, tal vez, coordinada.

3. Comercio

Las mayores oportunidades económicas en el Ártico tienen, a su vez, una actividad comercial elevada. Por ejemplo, ha habido un aumento de cinco veces en la actividad comercial a lo largo de la ruta marítima del norte de Rusia (RMNR) desde el 2014. De hecho, el número de viajes de tránsito completos a lo largo de la RMNR aumentó de 37 en 2019 a 62 en 2020.⁷ El tránsito a lo largo de la RMNR siguió creciendo a pesar de la pandemia, rompiendo récords otra vez en 2021 con 86 tránsitos completos.⁸

Los sistemas comerciales integrados, similares al modelo de GNL Yamal en Rusia y la construcción de un sistema de transportación marino, similar al que hay en los colindantes Estados Unidos, ayudaría a conectar el Ártico norteamericano con los mercados globales. Tales planes son ahora el tema de discusión entre legisladores en los Estados Unidos, Canadá y Groenlandia. El aumento en la demanda de cruceros de expedición destacó una pujante industria turística ártica, con el *Crystal Serenity* transportando a 1700 personas a través del paso del noroeste en 2016, convirtiéndose en el primer barco de su capacidad en hacerlo; expediciones como esta utilizarían un potencial sistema de transportación marino en el Ártico norteamericano.

4. Conectividad

A pesar de estos crecientes intereses, el Ártico norteamericano aún padece una carestía de infraestructura básica. Tal infraestructura es necesaria para conectar y dar servicio a comunidades locales, así como a intereses comerciales. Para destacar solo unos cuantos de los déficits, hay infraestructura física inadecuada dentro de las comunidades en la región, capacidades digitales e internet inadecuado y pocos puertos de aguas profundas. Como resultado, el abismo digital y de información del Ártico inhibe la gobernanza, el desarrollo comunitario, la seguridad nacional y territorial, la atención a la salud y las operaciones básicas en toda la región. Si bien aumentar la conectividad beneficiaría al desarrollo económico y las capacidades de seguridad nacionales en Canadá, Groenlandia y Estados Unidos, lo más importante es que mejoraría las vidas y sustentos de comunidades del Ártico norteamericano.

5. Comunidades

Aunque a veces se presenta como una “gran presa” del norte, el Ártico norteamericano es hogar de múltiples comunidades, cuyos intereses están en el centro de las conversaciones legislativas de la región. Por ejemplo, el desarrollo e implementación del Marco de Política del Norte y del Ártico de Canadá, publicado en 2019, y que en gran parte fue liderado por las primeras naciones y otras entidades, en coordinación con el gobierno de Canadá. Esto ejemplifica cómo los pueblos indígenas en el Ártico norteamericano son esenciales para dar forma a sus comunidades, regiones y gobiernos, al basarse en el conocimiento que han acumulado durante miles de años y usándolo para informar e influir un futuro más balanceado y sostenible.

El ya mencionado Consejo de Participantes Permanentes del Ártico (Asociación Internacional Aleutiana, el Consejo Ártico Atabascano, El Consejo Internacional Gwich'in, y el Consejo Circumpolar Inuit) representan

los intereses de las comunidades indígenas norteamericanas, y por medio de este ayudan a determinar soluciones a los problemas y oportunidades presentes en el Ártico.

6. Cooperación

La cooperación es un distintivo de la gobernanza ártica, evidente en el Consejo Ártico y en relaciones bilaterales y multilaterales entre los ocho estados árticos. Los Estados Unidos y Canadá son aliados cercanos, sobre todo en el Ártico, con NORAD como un ejemplo de cooperación en sus niveles más altos; esto se complementa por la frecuente coordinación entre las guardias costeras de cada país, apoyo para investigación básica y preparación y coordinación para búsqueda y rescate. Después de todo, en el Ártico, tanto Estados Unidos como Canadá comparten la tiranía de la distancia; la cooperación es esencial. Por ejemplo, en 2021 el rompehielos USCGC Healy completó una circunnavegación de 133 días de América del Norte. Para hacer ese viaje, el Healy transitó el paso noroeste, con el consentimiento de Canadá, pasando por el Puerto Holandés, de Alaska a Nuuk, Groenlandia. Durante la travesía, la tripulación de la nave estadounidense entrenó con guardacostas y guardabosques canadienses.⁹ Este tránsito fue una expresión de cooperación bilateral, al tiempo que también exhibía cómo Canadá y los Estados Unidos pueden superar diferentes opiniones del estatus del paso noroeste, demostrando así la importancia de la cooperación y la investigación ártica bilateral.

7. Competencia

Con el aumento de atención e importancia viene el potencial para una mayor competencia en el Ártico. Ejercicios militares de gran escala enfatizan el potencial latente para un conflicto en la región, una posibilidad que se volvió más relevante con la invasión rusa a Ucrania y la discusión resultante de la expansión de la OTAN a Finlandia y Suecia. Hay potencial para una mayor competencia Rusia-OTAN en la región. De hecho, la invasión provocó una suspensión de actividades del Consejo Ártico. Si la entrada de Finlandia y Suecia a la OTAN se ratifica por completo, Rusia quedaría como el único estado no miembro de la OTAN en el Ártico. Además, en 2018, China se declaró a sí misma un “estado cercano al Ártico”, aun cuando tal clasificación no existe dentro de las estructuras de gobernanza árticas. Basándose en ese interés esparcido, el ejercicio *Tsentr-2019* dirigido por Rusia incluyó unos 128,000 efectivos militares de Rusia, China, India y Pakistán. El objetivo fue impulsar las capacidades operativas de los países en el Ártico. Recientes operaciones militares a gran escala de la Federación Rusa en aguas

internacionales en el Mar de Bering, que se supone que incluyeron cincuenta embarcaciones navales, docenas de aeronaves y dos submarinos, destacaron la importancia militar del Ártico para el gobierno ruso. Durante el ejercicio ruso, flotas pesqueras estadounidenses reportaron hostigamiento por parte de embarcaciones navales y aeronaves, a pesar de operar muy adentro de la zona económica exclusiva de 200 millas internacionalmente aceptada de Estados Unidos. Aunque la Federación Rusa y las flotas pesqueras estadounidenses estaban dentro de sus derechos legales para operar en la región, las acciones rusas pudieron haber llevado a un conflicto en el mar abierto del cual pudo haber surgido una reacción de cascada y una serie de eventos peor. Claro que esto no pasó sin ser notado. En 2018, Noruega albergó el ejercicio conjunto tridente de la OTAN, que incluía a 50,000 tropas de la OTAN (20,000 de las cuales eran tropas estadounidenses). A esto le siguió en 2022, cuando la invasión rusa a Ucrania se desarrollaba, el ejercicio de respuesta fría en Noruega y los mares vecinos.¹¹

Para ser claro, no hay riesgo inmediato o expectativa de conflicto en el Ártico, a menos que eventos como los que se mencionaron anteriormente escalaran debido a una mala comunicación o a un error de cálculos. Muchas de las medidas de seguridad militar recientemente implantadas, de Rusia reabasteciendo instalaciones militares de la época de la Guerra Fría, a los Estados Unidos ubicando jets caza F35 en Fairbanks, y la colocación de bombarderos estadounidenses B1 en Noruega y el visible llamado portuario de submarinos nucleares estadounidenses en Tromsø, Noruega, tienen capacidades tanto ofensivas como defensivas. Como se detalla en otros lados de este volumen, los Estados Unidos y Canadá tienen una larga historia de cooperación militar orientada al norte en la cual pueden basarse. Sin embargo, los intereses de ambos países han cambiado sutilmente junto con la evolución del Ártico; se necesitan modalidades actualizadas de cooperación para reconocer este panorama cambiante. Baste decir que hay poca competencia entre los estados del Ártico norteamericano, aun cuando las perspectivas difieren. Las medidas de cooperación profundamente arraigadas y los lazos culturales y económicos entre Canadá, Groenlandia y los Estados Unidos ayudan a resolver cualquier problema que surja.

Caso de estudio: Groenlandia

Groenlandia es un importante lente con el cual analizar oportunidades para colaboración en el Ártico norteamericano. De hecho, brinda ejemplos concretos de muchas dinámicas en el Ártico norteamericano. Hay sociedades de investigación duraderas y vibrantes entre Groenlandia y los Estados Unidos. Los temas de gobernanza reflejan los del Ártico norteamericano en general. La ubicación geográficamente estratégica de Groenlandia es

de importancia central para la defensa de América del Norte. El cambio climático está produciendo una infinidad de impactos globales y locales en Groenlandia, destacando la necesidad de desarrollar una economía más diversa y sostenible. En todas estas maneras, Groenlandia es emblemática del nuevo Ártico.

Primero, es importante destacar los distintos acuerdos de gobernanza de Groenlandia. Groenlandia se puede clasificar como perteneciente al Ártico norteamericano, aunque está económica y políticamente conectada de cerca a Europa. Groenlandia es un territorio autónomo dentro del Reino de Dinamarca, lo que le da vínculos políticos con Europa, aunque con una autonomía significativa. Groenlandia también está principalmente vinculada a Europa en términos económicos, debido a que el territorio recibe subsidios anuales de Dinamarca.

Sin embargo, el territorio ha tenido aspiraciones de independencia desde hace mucho, con la aprobación y consulta con el Reino de Dinamarca. Geológicamente hablando, Groenlandia es parte de la placa tectónica de América del Norte. Y lo más importante es que Groenlandia tiene profundos lazos culturales con América del Norte. Los pueblos indígenas de Groenlandia comparten prácticas culturales comunes con los pueblos indígenas a lo largo de América del Norte. El idioma groenlandés, el *Kalaallisut*, también es parte de la familia de lenguajes esquimal-aleutiana, que abarca las partes norteñas de Alaska, Canadá y Groenlandia. En resumen, Groenlandia reside tanto en el Ártico nórdico (por sus lazos políticos y económicos con Dinamarca) como en el Ártico norteamericano (por sus lazos culturales y geográficos, sus duraderas relaciones en defensa y sus crecientes aspiraciones económicas y políticas).

Uno de los problemas más importantes que enfrenta Groenlandia, como el resto del Ártico norteamericano, es la primera de las 7 C: el cambio climático y sus impactos en el medio ambiente. La capa de hielo de Groenlandia, una de las dos capas de hielo permanentes del mundo, se está derritiendo a velocidades exponenciales.¹² En la década de 1990, la capa de hielo de Groenlandia perdió un promedio de 25 mil millones de toneladas por año; la pérdida promedio actual de capa de hielo es de 234 mil millones por año.¹³ Los efectos de este deterioro para el casquete glaciar groenlandés son globales, con una descarga de agua dulce equivalente a unas 120 millones de albercas olímpicas agregándose a los océanos cada año.

El Ártico experimenta un calentamiento dramático y sostenido. La pérdida de hielo terrestre y marino resulta en una reducción de la luz reflejada desde la superficie, o albedo. Entonces, la pérdida de hielo crea un bucle de retro efecto positivo ya que Groenlandia absorbe radiación solar en lugar de reflejarla. Este calentamiento localizado tiene efectos devastadores en las comunidades, y de manera particular en los estilos de vida y subsistencia. Los patrones cambiantes de migración de los

bancos de peces, poblaciones de aves y ballenas, entre otros, obligan a las comunidades del norte a adaptarse a la pérdida o disminución de fuentes típicas de alimento y hacen cambios irreparables al ecosistema marino. En total, representa un cambio existencial para estas comunidades, remodelando cómo interactúan con su medio ambiente, sus prácticas culturales, y finalmente, la viabilidad de sus comunidades.¹⁴

En este contexto cambiante, Groenlandia trabaja para construir una economía más independiente y sostenible, conforme el interés en el Ártico y el territorio está aumentando. El subsidio anual del Reino de Dinamarca, con un total de unos \$535 millones (hasta 2017), representa más de la mitad del ingreso del gobierno de Groenlandia. Después de eso, la mayoría de los ingresos de Groenlandia se derivan de sus exportaciones de pescado.

Sin embargo, hay tres áreas en las que Groenlandia tiene potencial considerable para diversificar su economía: embarques comerciales, minería y turismo. Estas incluyen la segunda y la tercera de las 7 C. Empresas de embarques, como Eimskip de Islandia y la Royal Arctic Line de Groenlandia trabajan para integrar a Groenlandia en sus rutas de envío del Atlántico norte. Groenlandia puede conectarse con puertos a lo largo del litoral este norteamericano, incluyendo las provincias canadienses del este y el sur de Maine en los Estados Unidos. En el sector minero, hay minerales de tierra rara, uranio y proyectos de minería de mineral de hierro en varias etapas de desarrollo. A veces, estos han sido políticamente conflictivos. El partido inuit *Ataqtigiit* hizo campaña para detener la mina *Kvanefjeld*. El *Ataqtigiit* emergió como el partido político más grande en el parlamento groenlandés después de las elecciones de abril de 2021. En el sector turismo, el gobierno de Groenlandia en 2020 publicó una estrategia de turismo de tres años, donde resumía objetivos y recomendaciones para la industria turística de Groenlandia. La estrategia identificó el 2023 como un objetivo debido a que sus tres aeropuertos transatlánticos, *Ilulissat*, *Nuuk* y *Qaqortoq*, se inauguraban ese año.¹⁵ Esta estrategia se basa en el aumento en la cantidad de turistas a Groenlandia antes de la pandemia, con el número de huéspedes por una noche en julio (el mes con el número más alto de turistas en el año natural) subiendo de 7,164 en 2000 a 17,506 en 2019. La combinación de estos tres sectores ofrece oportunidades económicas que actualmente no están disponibles.

No obstante, una falta de infraestructura es un obstáculo para las aspiraciones de Groenlandia: lo cual se vincula a la cuarta de las 7 C. Sin la infraestructura necesaria para manejar un aumento en los embarques y minería, así como la capacidad para dar a poyo a embarcaciones turísticas, el crecimiento potencial en esas tres áreas seguirá en silencio. Brechas similares en conectividad son evidentes a lo largo del Ártico también; por ejemplo, Alaska necesita mejor infraestructura para satisfacer el aumento de la demanda de embarques, minería, defensa nacional y actividades de

seguridad del territorio, entre otras cosas. De igual manera, Canadá carece de una infraestructura ártica robusta para desarrollar más sus recursos naturales, conectarse y apoyar a comunidades locales, y crear economías más diversificadas y viables en toda su región ártica.

Groenlandia tampoco se ha destacado en el aumento de la competencia global. China, como parte de su iniciativa del Cinturón y la Ruta, ha hecho saber su interés en Groenlandia. A veces, el gobierno de Groenlandia ha sido recíproco en ese interés, diciendo que Groenlandia está abierta para hacer negocios.¹⁶ De manera más general, China ha promovido la idea de financiar infraestructura en Groenlandia, Canadá y Alaska, así como lo ha hecho en otros países árticos y en el mundo. Si bien los intereses geopolíticos son prioridad en las mentes de los interesados al interactuar con China, la necesidad de infraestructura y la capacidad de China de proporcionar financiamiento ciertamente agrega una dinámica nueva a asuntos de seguridad nacional independientemente de la nación ártica de la que se hable. Por ejemplo, China tiene una participación de 29.9% en el proyecto GNL Yamal en Rusia, por medio del CNPC y el fondo ruta de seda.¹⁷ Propuestas similares y financiamiento de China se ven también en Canadá y Groenlandia, sobre todo enfocados en el desarrollo mineral. China está igualmente interesada en apoyar proyectos infraestructura de gran escala para incluir aeropuertos, pistas de aterrizaje y puertos.

Dado que muchas otras naciones árticas no se sienten a gusto con la incursión de China en la región, Groenlandia debe sopesar su necesidad de infraestructura para apoyar los embarques, minería y turismo contra la capacidad de China de proporcionar tal financiamiento y el recelo de las potencias occidentales de tales inversiones, un ejemplo de sopesar los méritos de la sexta y séptima de las 7 C. Como en todos lados, la inversión equivale a influencia. Para contrarrestar el interés chino y en respuesta a las necesidades formuladas de Groenlandia, y de su ubicación geoestratégica y estratégica única, los Estados Unidos recientemente destinaron más de \$12 millones de dólares a una serie de esfuerzos groenlandeses. También abrieron un consulado estadounidense en Nuuk.¹⁸ Además, el reino de Dinamarca aceptó financiar varios esfuerzos de infraestructura incluyendo la expansión de pistas de aterrizaje para apoyar el turismo, así como otros intereses económicos y de seguridad nacional.¹⁹ A la luz del cambio climático, Groenlandia también está considerando formas para desarrollar estos sectores y proyectos en maneras sostenibles y amigables con el medio ambiente. El gobierno de Groenlandia ha hecho prioritario integrar comunidades al desarrollo y proceso de toma de decisión respecto a emprendimientos comerciales, para que los beneficios económicos se queden en la comunidad local y en Groenlandia. Además, los problemas ambientales que estas comunidades enfrentan se van a exacerbar si los proyectos se promueven sin un enfoque suficiente en la sostenibilidad.

Por último, las aspiraciones de independencia de Groenlandia reflejan un tema más grande para el Ártico norteamericano: ¿Cómo y quién va a gobernar estas regiones árticas, ahora y en el futuro? El sentimiento en Groenlandia favorece en gran parte la independencia del Reino de Dinamarca, con las encuestas mostrando unas dos terceras partes de los groenlandeses que quisieran volverse un estado independiente.²⁰ Sin embargo, esta conversación se centra más en cómo abordar la independencia y cuándo hacerlo, en vez de si hacerlo o por qué. Muchas de estas discusiones giran alrededor de los aspectos antes mencionados de la situación específica de Groenlandia: ¿cómo construir una economía sostenible, cómo sobrevivir y prosperar sin el subsidio anual de Dinamarca y cómo avanzar hacia la independencia sin que decaigan los niveles de vida? Al mismo tiempo, estos objetivos deben equilibrarse con la necesidad de asegurar la seguridad de la cultura, idioma y comida indígenas, para que todos los aspectos de la vida groenlandesa prosperen durante una época de cambio dinámico.

Las comunidades, la quinta de las 7C, a lo largo del Ártico norteamericano están lidiando con estos mismos asuntos. Las comunidades indígenas en Alaska exigen un papel más central en el desarrollo económico de la región. Las 229 tribus federalmente reconocidas de Alaska, las corporaciones nativas de Alaska, las Corporaciones de Aldeas de Alaska y la Federación de Nativos de Alaska, por mencionar solo unos cuantos de los agentes importantes en el estado, brindan avenidas cruciales por las que las comunidades indígenas pueden liderar e influir en el desarrollo del Ártico. En Canadá, el Marco de Política del Norte y Ártica, publicado en 2019, se desarrolló en consulta con comunidades indígenas, primeras naciones y muchos otros grupos. Este enfoque, implementado por Departamento de Relaciones entre la Corona e Indígenas y Asuntos del Norte de Canadá (CIRNAC por sus siglas en inglés), es un modelo para cómo los gobiernos norteamericanos deben hacer que las comunidades indígenas lideren el desarrollo legislativo ártico y su implementación y usen su conocimiento y experiencia para hacerlo. Groenlandia oportunidades similares para tener un planteamiento liderado por la comunidad en temas de gobernanza.

El Ártico después de la invasión rusa a Ucrania

Como se mencionó en la sección de cooperación, el Consejo Ártico ha sido elogiado desde hace mucho por su capacidad para proporcionar una plataforma para Rusia, los Estados Unidos y los otros estados árticos para cooperar en tareas prácticas con resultados tangibles, independientemente de otras tensiones geopolíticas que puedan incluir a otras naciones árticas. El Consejo, y en gran medida la cooperación ártica, sobrevivieron anteriores acciones de desestabilización por parte de Rusia, a saber, su

guerra de 2008 en Georgia y su anexión de Crimea en 2014. Las actividades del Consejo, la cooperación en investigación, la inversión internacional y otras actividades en el Ártico continuaron a pesar de estas acciones, lo que contribuyó a la percepción de que el Ártico era un refugio seguro de los efectos desestabilizadores de las acciones rusas en otros lados del planeta.

La invasión de Rusia a Ucrania el 24 de febrero de 2022, es completamente diferente, en causa y en efecto. Los siete miembros restantes, Canadá, el reino de Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega, Suecia y Estados Unidos condenaron universalmente las acciones de Rusia y el 3 de marzo de 2022, pausaron temporalmente su participación en reuniones y actividades del Consejo. La declaración conjunta emitida por los siete estados destacó cómo el Consejo depende de la “soberanía e integridad territorial, con base en la ley internacional”, que se violó completamente en el caso de Ucrania.²¹ La decisión del Consejo de tomar una pausa extendida y muy publicitada en su trabajo puso en el frente de las conversaciones en la comunidad ártica qué tanto el Consejo puede avanzar factiblemente. Un ejemplo palpable del interés en este asunto se puso de manifiesto durante el Simposio Fronteras Árticas de 2022, cuando un auditorio casi lleno de asistentes participó en un foro de discusión sobre la importancia y necesidad de un Consejo Ártico activo. Rusia, que es la presidente actual del Consejo Ártico hasta mediados de 2023, rechazó la pausa (y su razonamiento) y ha seguido con sus esfuerzos de manera unilateral. El 8 de junio, los otros estados miembros retomaron trabajos de manera limitada en proyectos del Consejo que no implicaban a Rusia,²² pero sigue habiendo preguntas sobre cómo el Consejo puede avanzar con o sin la participación de Rusia. Esta situación seguirá evolucionando junto con la guerra, y ciertamente hasta que Noruega asuma la presidencia del Consejo a mediados de 2023. La cooperación ártica tardará en regresar a los niveles de antes de la invasión, si es que eso es acaso posible.

Un impacto importante de la guerra y la pausa del Consejo es la división de grupos indígenas en el norte de Escandinavia y Rusia. Tres de los seis participantes permanentes del Consejo, la Asociación Internacional Aleutiana, la Asociación Rusa de Pueblos Indígenas del Norte (RAIPON por sus siglas en inglés), y el Consejo Saami, tienen poblaciones en Rusia, y las poblaciones de la Asociación Internacional Aleutiana y el Consejo Saami tienen poblaciones tanto en Rusia como en los países occidentales. Además de la pausa general multilateral del Consejo, las fronteras entre Rusia y estos países vecinos se cerraron. Estos pueblos indígenas dependen de las fronteras abiertas para llevar a cabo su subsistencia y para compartir y reforzar lazos culturales, sociales, de supervivencia y lingüísticos. Como resultado, las fronteras cerradas suponen una crisis existencial para estas comunidades.

Otro impacto importante de la guerra es la probable membresía de Finlandia y Suecia en la OTAN (hasta julio de 2022). Hasta la guerra, ambos países se oponían desde hace mucho a la alianza militar, con apoyo

público en Finlandia para unirse a la OTAN nunca sobrepasando el 28%,²³ y la opinión pública en Suecia mostraba niveles similares de apoyo.²⁴ En un cambio rápido, ambos países ahora tienen un apoyo público avasallante para unirse a la OTAN y el 5 de julio de 2022 firmaron los protocolos de entrada a la OTAN, comenzando oficialmente el proceso de ratificación.²⁵

Si la ratificación se completa exitosamente, el Ártico consistirá en siete miembros de la OTAN y Rusia. La OTAN había estado aumentando sus ejercicios en el Ártico desde hacía varios años, como se explica en la sección de Competencia, pero la entrada de Finlandia y Suecia, junto con las tensiones agudizadas provocadas por la guerra en Ucrania, pueden aumentar el ritmo de futuros ejercicios de la alianza. De hecho, una mayor integración de las dos milicias en la alianza se facilitará por su cercana y longeva sociedad con la OTAN en el Ártico. Conforme la OTAN sigue dando apoyo a sus capacidades y actividades en el Ártico, Rusia podría responder con ejercicios de despliegue de fuerza similares en la región.

El ártico norteamericano

Como se sugiere a continuación, el Ártico norteamericano es ahora una región geoestratégica global. El cambio climático y sus efectos en el medio ambiente apuntalan los cambios existenciales a lo largo de la región. el aumento de oportunidades para el desarrollo económico, del desarrollo de recursos naturales a embarques comerciales y el turismo, a asuntos de seguridad nacional en juego, han captado el interés global, pero también hay una oportunidad (y una necesidad) para que este desarrollo lo dirija la comunidad. La colaboración entre Canadá, Groenlandia y los Estados Unidos pueden ayudar a integrar este planteamiento y permitir una economía más diversificada.

Muchos de los problemas que Canadá, Groenlandia y los Estados Unidos enfrentan en el Ártico son similares y compartidos, lo que sugiere los beneficios de la cooperación entre los tres. Por medio de entidades específicas del Ártico (como el Consejo Ártico y sus grupos de trabajo) a instituciones más globales (como la OTAN), y a través de medidas bilaterales (como NORAD), los estados del Ártico norteamericano trabajan juntos para resolver los problemas que enfrentan en el Ártico. Dicho eso, muchos de los asuntos a los que se enfrentan también existen a nivel subnacional. En estas situaciones, se espera y es benéfico que estos estados atiendan los problemas por separado.

Los estados del Ártico norteamericano buscan varios puntos accionables colectivamente:

- Desarrollar puertos y un sistema de transportación marina a lo largo de la ladera norte de Alaska, hacia el paso noroeste en Canadá, y hacia abajo por Groenlandia, facilitaría más comercio entre los tres, facilitando mejores capacidades de búsqueda y rescate y permitiendo expediciones turísticas más seguras.
- Aumentar las medidas existentes para mitigar los efectos del cambio climático, para que las comunidades árticas en Canadá, Groenlandia y los Estados Unidos puedan sostener sus subsistencias.
- Empoderar a los pueblos y comunidades indígenas para dirigir y participar en todos estos asuntos, de la legislación al desarrollo económico, investigación y más allá.
- Fortalecer vías actuales de cooperación, como NORAD.

Aunque las vías actuales de colaboración se pueden solidificar a lo largo del Ártico norteamericano, también existe la necesidad de recalibrar nuestras percepciones de la región. En vez de ver al Ártico desde una perspectiva de sur-norte, considerar una alineación este-oeste. Desde Alaska, a través del norte de Canadá, y luego a Groenlandia, el Ártico norteamericano es un *continuum* de gente, aspiraciones, retos y soluciones compartidos, todo con un conjunto similar o complementario de visiones del mundo. Aliados en tiempos de paz y guerra, interdependientes debido a la geografía y economía, vinculados por océanos y mares, y la abundancia hallada en sus aguas, y las rutas de embarques geoestratégicas que elevan los prospectos de prosperidad o conflicto, el Ártico norteamericano tiene más en común y más en riesgo que lo que se podría considerar al principio. El futuro del Ártico debe comenzar con una nueva visión del Ártico norteamericano, donde el comercio, telecomunicación y puertos vinculados y desarrollo responsable con liderazgo y conocimiento indígenas puedan permitir un futuro más navegable contra una marea de cambio.

La profunda integración económica entre Canadá, los Estados Unidos y México brinda una fuerte plataforma en la que el Ártico norteamericano puede, con la inversión correcta, insertarse. El desarrollo en el Ártico tiene el potencial de fortalecer tanto a las comunidades locales en el Ártico norteamericano como al resto del continente, pero esto solo se logrará si hay un diálogo robusto entre los gobiernos federales de América del Norte y las comunidades en el Ártico norteamericano. Más allá de la esfera económica, los temas de cambio climático, protección ambiental y representación de comunidades indígenas son de gran importancia a lo largo del el Ártico norteamericano y han aumentado su prominencia en la agenda trilateral (EE. UU.-Canadá-México) agenda, abriendo oportunidades para más diálogo y cooperación.

Nota finales

Jack Durkee es socio de programa en el Polar Institute del Wilson Center y gerente del inventario de infraestructura ártica del Wilson Center.

1. Denali Commission, “Statewide Threat Assessment: Identification of Threats from Erosion, Flooding, and Thawing Permafrost in Remote Alaska Communities,” noviembre 2019.

2. Michael Sfraga, Testimonio, “The Northern Border: Homeland Security Priorities in the Arctic, Part I,” U.S. House of Representatives, September 19, 2019.

3. NASA, “Arctic Sea Ice Minimum,” NASA: Global Climate Change. <https://climate.nasa.gov/vital-signs/arctic-sea-ice/>

4. National Snow & Ice Data Center, “Sea Ice Index: Arctic- and Antarcticwide Changes in Sea Ice,” https://nsidc.org/data/seaice_index.

5. Donald L. Gautier, et al., “Assessment of undiscovered oil and gas in the arctic,” *Science*, vol. 324, no. 5931 (May 2009): 1175-1179, via USGS, <https://pubs.er.usgs.gov/publication/70035000>

6. McDowell Group, “The Economic Value of Alaska’s Seafood Industry,” enero 2020.

7. Jonathan Saul, “Ships make record number of sailings through Arctic in 2020,” Reuters, diciembre 9, 2020.

8. Malte Humpert, “Cargo Volume on Northern Sea Route Reaches 35m Tons, Record Number of Transits,” *High North News*, enero 26, 2022.

9. Levon Sevunts, “U.S. Coast Guard to send icebreaker through Northwest Passage with Canada’s consent,” CBC News, marzo 13, 2021, <https://www.cbc.ca/news/politics/icebreaker-northwest-passage-1.5948475>; Michael Fabey, “US Coast Guard icebreaker Healy returns to homeport following Northwest Passage transit and circumnavigation of North America,” *Janes*, noviembre 22, 2021.

10. Nathaniel Herz, “U.S. investigates ‘unprofessional interactions’ after Russian military confronts Bering Sea fishermen,” Alaska Public Media, agosto 28, 2020, <https://www.alaskapublic.org/2020/08/28/u-s-investigates-reports-of-unprofessional-behavior-after-russian-military-ordered-bering-sea-fishermen-to-move/>

11. Centro de noticias de la OTAN, “Exercise Cold Response 2022 – NATO and Partner Forces Face the Freeze in Norway,” marzo 25, 2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_192351.htm

12. Jason P. Briner, et al., “Rate of Mass Loss from the Greenland Ice Sheet will Exceed Holocene Values this Century.” *Nature*, no. 586 (2020): 70–74, <https://www.nature.com/articles/s41586-020-2742-6>.

13. NASA, “Greenland’s Rapid Melt Will Mean More Flooding.” NASA Jet Propulsion Laboratory, December 10, 2019, <https://www.jpl.nasa.gov/news/news.php?feature=7556>

14. National Snow and Ice Data Center, “Sea Ice and the Arctic Coast,” May 15, 2011, <https://nsidc.org/cryosphere/icelights/2011/05/sea-ice-and-arctic-coast>

15. Visit Greenland, “Towards More Tourism, 2023,” 2020, <https://traveltrade.visitgreenland.com/wp-content/uploads/2020/02/Strategi-EN-060220-booklet.pdf>

16. Jacob Gronholt-Pedersen, “Greenland Tells Trump it is Open for Business but Not for Sale,” Reuters, August 16, 2019.

17. “Yamal LNG: The gas that came in from the cold.” Total. <https://www.total.com/energy-expertise/projects/oil-gas/lng/yamal-lng-cold-environment-gas>

18. Nick Wadhams, “U.S. Gives Greenland \$12 Million But Says It’s Not a Bid to Buy,” *Bloomberg*, April 23, 2020.

19. Reuters, “Denmark, Greenland Agree to Revisit Airport Funding, Putting Chinese Investment on Hold,” *Arctic Today*, junio 14, 2018, <https://www.arctictoday.com/denmark-greenland-agree-revisit-airport-funding-putting-chinese-investment-hold/>

20. Martin Breum, “A Rare Poll Hints at Real Differences Between Danish and Greenlandic Thinking on Greenland Independence,” *Arctic Today*, enero 22, 2019, <https://www.arctictoday.com/a-rare-poll-hints-at-real-differences-between-danish-and-greenlandic-thinking-on-greenland-independence/>

21. Departamento de Estado de los EE. UU., “Joint Statement on Arctic Council Cooperation Following Russia’s Invasion of Ukraine,” marzo 2, 2022, <https://www.state.gov/joint-statement-on-arctic-council-cooperation-following-russias-invasion-of-ukraine/>

22. Departamento de Estado de los EE. UU., “Joint Statement on Limited Resumption of Arctic Council Cooperation,” junio 8, 2022, <https://www.state.gov/joint-statement-on-limited-resumption-of-arctic-council-cooperation/>

23. “Russia’s Invasion of Ukraine Shifted the Opinion of a Majority of Finns in Favour of NATO Membership,” Finnish Business and Policy Forum – EVA, marzo 22, 2022, <https://www.eva.fi/en/blog/2022/03/22/russias-invasion-of-ukraine-shifted-the-opinion-of-a-majority-of-finns-in-favour-of-nato-membership/>

24. Ibid.

25. Organización del Tratado del Atlántico Norte, “NATO Allies sign Accession Protocols for Finland and Sweden,” julio 5, 2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_197763.htm

Conclusión: Riesgos, visión, y un camino hacia un futuro continental

Tom Long y Alan Bersin

La creación de una región económica norteamericana en las últimas tres décadas ha generado beneficios significativos para Canadá, México y los Estados Unidos. Por medio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), sus antecedentes, y ahora el Tratado entre Estados Unidos-México-Canadá (T-MEC), los países de América del Norte han establecido un marco para la integración económica, y sobre todo de manufactura. Después del ejemplo primerizo de la industria automotriz, el sector privado norteamericano ha creado una plataforma robusta de producción regional. Muchas de estas empresas emergieron como líderes globales, impulsando la posición de la región en la economía global. Más recientemente, América del Norte se ha convertido en una fuerza motriz interconectada de energía, con una promesa aún mayor para la transición futura a economías más verdes. El modelo norteamericano ha implicado una integración económica dinámica de abajo hacia arriba por parte del sector privado dentro de un contexto gubernamental permisivo, aunque en gran parte indiferente e inactivo. Este enfoque les ha permitido a los intereses empresariales en Canadá, México y los Estados Unidos aprovechar sus complementariedades mercantiles, explotar economías de escala, y aprovechar sus fortalezas relativas. Junto con esta expansión económica interdependiente, América del Norte ha experimentado una integración social extensa, aunque desigual, que se da en su mayoría fuera de una clara estructura institucional. La gente se ha reubicado, al norte y al sur, migrantes y aves migratorias por igual, en su país, dándole un voto a la región con sus pies.

Como esta experiencia sugiere, las relaciones económicas y sociales, y no las organizaciones internacionales encabezadas por el estado, están en el centro de las interacciones norteamericanas. Forjar un futuro continental debe empezar por construir a partir de sus cimientos, no por buscar remplazarlo con la imitación de otros modelos. Dicho eso, la innegable importancia del comercio para América del Norte a veces ha distraído nuestra atención de otros asuntos importantes, incluso esos de los que depende un mayor éxito económico. Las incapacidades, desigualdades, inseguridades e ineficiencias se han quedado sin resolver, disminuyendo los beneficios del regionalismo norteamericano.

Los últimos seis años han demostrado que los asuntos no comerciales pueden suponer un importante riesgo y causar daño significativo incluso a relaciones comerciales bien desarrolladas como las que hemos dado por sentado en América del Norte. El primer golpe vino de hacer chivos expiatorios a nivel de política nacional; el segundo llegó en forma de una pandemia de enfermedad contagiosa.

Los norteamericanos no debemos olvidar nuestros intereses económicos comunes, pero también buscamos pasar más tiempo contemplando cuestiones más allá del comercio y la inversión. Al cubrir una gama diversa de temas norteamericanos, y analizar cada uno de ellos minuciosamente, este volumen ha argumentado en favor de, creemos, considerar un planteamiento multifacético a la región. Los líderes norteamericanos, aquellos que se reunirán en la Cumbre de Líderes de América del Norte, así como los que están en los negocios, academia, y sociedad civil deben considerar tanto esas grandes cuestiones como las necesidades pragmáticas inmediatas. ¿Hasta dónde se extenderán los límites de América del Norte? ¿Qué tipo de acuerdos de gobernanza son tanto apropiados como factibles? ¿Cómo puede la región perfeccionar sus ventajas competitivas? ¿Qué políticas coordinadas, en y más allá de las fronteras, podrían hacer que los habitantes de la región estén más seguros y enriquezcan su capital humano? Si las próximas décadas norteamericanas se van a basar en los éxitos comerciales y económicos de sus tres primeras, los líderes de la región deben comenzar a forjar estrategias más incluyentes y efectivas ahora. El T-MEC, con sus conflictivos orígenes y continuidades sustanciales, encarna solamente un pequeño paso en esa dirección, por medio de las mejoras graduales que contiene.¹

En estas reflexiones finales nos basamos en todo el volumen para sugerir una visión sintética y concretamos una agenda que articule lo que ha funcionado bien hasta ahora. Al buscar “la idea de América del Norte”,² además, los líderes de la región no deben enredarse, como aconseja el exembajador de EE. UU. en Canadá, en el debate perpetuo sobre planteamientos bilaterales, bilaterales paralelos y trilaterales a hacer progresos en este espacio.³ En cambio, los que estén a favor de la cooperación norteamericano deben avanzar donde sea factible, dados los hechos políticos en el terreno de cada

uno de los tres países centrales, dejando que los bolsillos y las prioridades de la gente determinen la secuencia del progreso. La siguiente sección de la conclusión toma nota de algunos riesgos para América del Norte. Luego, ofrecemos una orientación general para pensar en la cooperación regional. Finalmente, sugerimos algunos pasos a corto plazo que podrían aumentar los beneficios de la integración y llevarlos a mayores simpatizantes, y en esa manera expandir el apoyo popular a la visión ambiciosa de un futuro continental.

Riesgos y resiliencia

El modelo económico norteamericano ha demostrado ser notablemente resiliente. Cuando el TLCAN entró en vigor, se enfrentó de inmediato a una crisis monetaria ocasionada por el colapso del peso. Muchos años después, la región se traumatizó con el gran ataque terrorista del 11/9 y un cambio mayúsculo en las políticas de seguridad. En las dos últimas décadas, América del Norte ha resistido el surgimiento de la competencia china, una crisis financiera global, una respuesta negativa nacional de EE. UU. y una pandemia debilitante y disruptiva.⁴ Aunque la región demuestra una capacidad para ponerse de pie que no se aprecia lo suficiente, cada una de estas conmociones ha pasado factura a América del Norte y dejado sus cicatrices. En ausencia de mecanismos robustos de comunicación y coordinación regionales, tanto las respuestas inmediatas como las recuperaciones a largo plazo ha sido *ad hoc*, titubeantes y costosas en consecuencias colaterales.

América del Norte no puede anticipar la próxima crisis. Sin embargo, al bosquejar varios “conocidos desconocidos” abajo, buscamos incitar la consideración de los tipos de mecanismos que deben estar en su lugar para mejorar la resiliencia regional cuando llegue el terremoto.

Un problema inmediato y una preocupación persistente de legisladores y empresarios canadienses y mexicanos es un posible retorno de una reacción nativista por parte de los Estados Unidos. Por ahora, el T-MEC ha silenciado la oposición a la integración norteamericana, y la implementación ha sido colaborativa en general, a pesar de ciertas disputas sobre energía en México y las disposiciones estadounidenses “Buy America”.⁵ Que el nuevo tratado se negociara por parte de un presidente anti-TLCAN, y aun así obtuviera aprobación congresal bipartidista, parece haber ofrecido cierto resguardo político. Sin embargo, Canadá y México siguen, comprensiblemente, preocupados de que algunas otras políticas proteccionistas estadounidenses, como aranceles, exenciones de seguridad y disposiciones “Buy America”, sigan teniendo apoyo o puedan regresar. Dada su enorme dependencia en el mercado estadounidense, las interrupciones al mercado conllevan altos costos económicos, sociales y políticos para la región.⁶

El peso de Estados Unidos y la relevancia de corrientes anti-integración, hace que su política nacional sea una preocupación particular. Sin embargo, fuerzas similares están en juego en otros lados a lo largo de la región. El estallido de las protestas “Freedom Convoy” en Canadá a principios de 2022 clausuraron partes de Ottawa y bloquearon cruces fronterizos. Corrientes más populistas han ganado fuerza en el partido conservador, mientras que segmentos de la izquierda canadiense siguen viendo la dependencia en los Estados Unidos con reservas. En México, el presidente Andrés Manuel López Obrador ha defendido hasta ahora las relaciones con los Estados Unidos. Sin embargo, también ha resucitado una tradición política mexicana que tiende a ver la cooperación internacional como fachada de intrusión internacional.⁷ En energía, elecciones, democracia, anticorrupción, combate a las drogas, derechos humanos y libertad de prensa, López Obrador se enfurece ante la crítica. Muchos de sus más fervientes partidarios son escépticos o incluso hostiles a fortalecer los mecanismos regionales, en particular aquellos donde se mencionan estos temas.

América del Norte enfrenta otra fuente de incertidumbre persistente, esta, ahora institucionalizada en la forma de la “cláusula *sunset*” del T-MEC. Esta disposición, contenida en el Artículo 34.7, pide una revisión del tratado después de seis años. Lo más polémico es que el Artículo dispone que el T-MEC terminará dieciséis años después de entrar en vigor, a menos que Canadá, México y Estados Unidos acuerden, cada uno, extenderlo por otro periodo de dieciséis años. En efecto, la cláusula les otorga a las ramas ejecutivas de los tres países un veto unilateral para retirarse del T-MEC si el tratado les parece insuficiente.⁸ Siendo optimistas, revisión de la disposición podría incitar a mejoras positivas en el T-MEC (como de hecho sostuvieron los consejeros de Trump).⁹ En la práctica, el efecto de la cláusula *sunset* es exacerbar las asimetrías de América del Norte. Canadá y México son menos capaces de usar la amenaza de retirarse en su beneficio, permitiendo que solo los Estados Unidos usen la cláusula para obligar a nuevas concesiones. Por esta razón, Canadá y México realizaron esfuerzos significativos y parcialmente exitosos para debilitar la cláusula al agregar un periodo de cancelación de diez años después de la revisión inicial. No, obstante, comparado con el TLCAN, el T-MEC introdujo un cronómetro de dieciséis años que se añade a las incertidumbres que ya enfrentan la inversión y la planeación de negocios internacionales.¹⁰ Reducir esta incertidumbre brindaría beneficios económicos y diplomáticos al extender los horizontes de tiempo para inversionistas y gobiernos por igual.¹¹

Por último, América del Norte sigue siendo vulnerable a las disrupciones globales y permanece pésimamente equipada para lidiar con calamidades globales a nivel regional. Conmociones anteriores, como los ataques del 11 de septiembre y la pandemia de COVID-19, produjeron una mezcla de cooperación y ruptura en relaciones norteamericanas en 2001 y 2020-

21. Dados los débiles mecanismos de coordinación formal regional, las respuestas automáticas a las crisis han sido de naturaleza nacional. En los ejemplos anteriores, esto provocó cierres de fronteras, que probaron ser extremadamente costosos en cada caso, como lo documentó Edward Alden.¹² Si bien esa respuesta puede ser comprensible ante la ausencia de otras opciones, una planeación y coordinación regionales más robustas buscarían minimizar la posibilidad de cierres en el futuro e integrar protocolos para asegurar atención inmediata y sostenida para facilitar la reapertura de fronteras en el momento más pronto posible. Además, en contraste con la ensordecedora falta de comunicación que se dio durante la pandemia, será esencial asegurar una comunicación crucial y cándida con el público y, sobre todo, con las comunidades estadounidenses-mexicanas y estadounidenses-canadienses que se ven más adversamente impactadas por tales cierres.

Claro que también ha habido ejemplos positivos de cooperación durante crisis, el apoyo financiero estadounidense a México durante la crisis del peso de 1994, el recibimiento canadiense de pasajeros aéreos estadounidenses varados después del 11 de septiembre de 2001 y los repetidos esfuerzos de socorro a desastres de México en beneficio de sus aliados norteamericanos son solo unos cuantos ejemplos relevantes. Un punto recurrente que los colaboradores a este volumen hacen es que tales instancias no solo deben ser elogiadas, sino adoptadas como modelos que se pueden expandir, replicar y normalizar como parte del tejido norteamericano regional. Construir esta cooperación, en momentos de crisis, así como de manera cotidiana, se beneficiaría de una visión más expansiva y razonable, que *no* es lo mismo que decir supranacional, de las oportunidades y beneficios de la cooperación norteamericana.

Una visión actualizada

América del Norte necesita una cooperación más efectiva entre sus gobiernos, así como coordinación oficialmente aprobada entre otros actores, para gestionar riesgos inevitables y aprovechar por completo las oportunidades. Sin embargo, América del Norte no es Europa: difiere en sus tradiciones, enfoques al gobierno, estructuras económicas y el grado asimétrico en el que región se centra en una sola potencia.¹³ Europa puede ofrecer lecciones, pero no debe verse como modelo regional inevitable, o universalmente deseable. Al forjar un futuro continental, los norteamericanos deben pensar en lo que ha funcionado, lo que podría funcionar aquí, así como lo que no. Esto debe comenzar por aumentar las fortalezas de la región en comercio, producción e inversión y construir una agenda expandida concéntricamente desde ahí, como ha exhortado desde hace mucho Chappell Lawson.

Los capítulos del presente título han destacado muchos otros éxitos cooperativos, más allá de lo económico y comercial, que podrían escalarse a otras arenas legislativas. Quizá lo que es más desafiante es pensar en planteamientos exitosos para catalizar, gestionar y sostener una cooperación como esa. Tanto el TLCAN como el T-MEC siguieron un enfoque similar: las negociaciones intergubernamentales produjeron contratos que definían las relaciones económicas de los países. A través de los márgenes de estos acuerdos centrales, otros mecanismos de cooperación surgieron, incluyendo cumbres, paneles de arbitraje, comisiones para asuntos ambientales, consejos para competitividad y el involucramiento, frustrado al final, de interesados en la Sociedad de Seguridad Prosperidad (SPP).¹⁴ Sin embargo, la ausencia de un marco institucional, y una indiferencia gubernamental compartida para crear uno, han dejado estos esfuerzos aislados e improductivos en gran parte.

Recientemente, el T-MEC ha formado un comité de Competitividad, en esencia, resucitando un foro SPP, que debe identificar obstáculos y fomentar el compartir información y la alineación regulatoria.¹⁵ Nuevos mecanismos de “respuesta rápida” para atender controversias laborales de relevancia transnacional también muestran una mayor robustez y atraen apoyo de actores de la sociedad civil que han sido escépticos de la integración regional.¹⁶ Estos formatos son una promesa para promover cooperación adicional relacionada a las fortalezas económicas de América del Norte. Necesitan respetarse y nutrirse por parte de legisladores experimentados en los tres países si van a tener éxito y volverse una tradición de acción y atención regionales.

Por otro lado, los mecanismos de coordinación y consultativos continuos respecto a la migración, control fronterizo, infraestructura, educación y desarrollo de fuerza de trabajo, cambio climático, desigualdades y otros temas siguen siendo débiles y subdesarrollados. No repetiremos aquí las sugerencias de los colaboradores del volumen para construir o expandir mecanismos para promover la cooperación en estos asuntos cruciales transnacionales que se pueden tratar más efectivamente a nivel regional. En vez de eso, sugerimos varios principios para una visión actualizada de América del Norte: una óptica flexible, liderazgo multinivel y participación activa.¹⁷

Primero, los defensores de América del Norte deben ser flexibles en el “lente” que aplican a la región, empleando un enfoque telescópico en algunos asuntos y un enfoque de ángulo amplio en otros. Por un lado, debemos evitar pensar demasiado estrechamente en la región, en términos de temas en los que la cooperación es posible y el alcance geográfico de la región misma. Un ángulo más amplio nos ayuda a ver cómo el núcleo tradicional norteamericano de Canadá, México y los Estados Unidos se sitúa en un ambiente más extenso, desde Colombia hasta el Ártico y desde Barbados hasta Hawái. Esta región extendida, a la que Abraham Lowenthal se refiere como el “extranjero cercano”, afecta profundamente la seguridad y prosperidad de la región.¹⁸

Los vínculos son tan importantes en temas de migración, remesas y tráfico de armas y drogas que una acción coordinada dentro de América del Norte no puede entenderse apropiadamente sin considerar el Caribe y Centroamérica. Esta “apertura amplia”, como lo ha sugerido Richard Feinberg, podría crear grandes oportunidades para hacer redes productivas y patrones comerciales más eficientes y seguros.¹⁹

Por otro lado, necesitamos no siempre pensar tan extensamente. Hay instancias en las que un enfoque más cerrado sea el más adecuado. No todos los asuntos tienen que ser asuntos norteamericanos; algunos son aptos para enfoques locales y nacionales (como la educación primaria); otros pueden ser bilaterales (como NORAD) y otros más pueden ser “bilaterales-plus” con observación y asesoría de un tercero (como gran parte del control fronterizo). Más allá de eso, habrá un conjunto importante, aunque más estrecho, de asuntos que necesariamente requerirán atención trilateral (como el comercio) y otros que no se pueden gestionar efectivamente sin cooperación con los países del Caribe y Centroamérica (cadenas de suministro y, cada vez más, migración y asilo).

Segundo, debemos estar listos para promover y fomentar liderazgo multinivel y multi agente en asuntos norteamericanos. Aunque la región norteamericana se inició, en parte, por determinaciones legislativas desde las cúpulas más altas en la forma del TLCAN, gran parte de la integración real se ha originado lejos de los centros de poder nacionales. Para manejar este patrón de integración, robusto pero difuso, América del Norte necesita tener muchos actores en la mesa para identificar problemas, proponer soluciones y cuidar la implementación. La naturaleza fuertemente federal de los gobiernos canadiense, mexicano y estadounidense significa que las autoridades subnacionales juegan papeles constitucionales cruciales en muchos temas y deben incluirse en el cálculo regional. Aun así, el papel de los gobiernos estatales y municipales en construir América del Norte no se ha tomado con la suficiente seriedad. El papel crucial de agentes subnacionales se reconoce en algunos temas, como en gestión de emergencias, pero rara vez se incorporan sistemáticamente a una visión más extensa de América del Norte. De igual forma la influencia del sector privado en América del Norte es bien conocida, pero menos reconocidas y apoyadas son las robustas conexiones transnacionales entre ONG, comunidades, grupos religiosos y otros. La cooperación norteamericana regional necesita generar y ser generada por una cooperación multinivel en un círculo virtuosos que lleve a una selección diversa de actores estatales y no estatales a la mesa, y que lo mantenga ahí.

Tercero, América del Norte necesita participación activa. Una gama de actores, de empresarios a defensores de migrantes, se congregaron para defender a América del Norte de los incesantes ataques a ella en los Estados Unidos durante 2016-2018. Una vez que la amenaza se sosegó con la renegociación del TLCAN, gran parte de esa energía se disipó. Foros y colaboraciones sostenibles donde se hable y debata América del Norte siguen

siendo pocos y espaciados; incluso en la academia hay una carestía de atención para estudiar a nuestros vecinos más cercanos. La participación esporádica permite que percepciones erróneas y desinformación pululen y se propaguen; le roba la energía colaborativa necesaria para desarrollar y promover soluciones de colaboración. Mantener una participación activa requiere una visión a largo plazo de América del Norte como una comunidad para estar segura, pero también necesita un mayor liderazgo de los sectores privados y gubernamentales para dar apoyo a las dirigidas a producir e implementarlo en una variedad de configuraciones legislativas y de acción cívica.²⁰

Siguientes pasos

Pero también debe haber una agenda inmediata, enfocada, según proponemos, en construir una economía regional más incluyente y segura. La integración regional ha generado crecimiento, pero demasiados norteamericanos sienten que se quedaron fuera de esa prosperidad, o peor, que esta se ha dado a sus expensas. Estos hechos dejan a América del Norte como un objetivo político vulnerable y fácil y se deben atender. El más grande logro de América del Norte, la creación de producción y comercio dinámico integrados, sigue siendo, pues, un área en la que se necesita mayor cooperación, diseñada específicamente para aliviar, tanto como sea posible, las consecuencias colaterales de ese éxito. Tanto el gobierno como el sector privado han hecho inversiones significativas y cosechan beneficios continuos de la cooperación norteamericana, y deben formar la coalición central para revigorizar la cooperación norteamericana en este respecto. Los legisladores deben trabajar para expandir las fuertes relaciones comerciales de América del Norte al tiempo que también hagan que sus beneficios sean más incluyentes. Aumentar las habilidades y capacidades de la fuerza de trabajo norteamericana es un elemento crucial; facilitar un nivel mayor de movilidad de trabajador es otra y, finalmente, mayores inversiones en gestión eficiente e infraestructura en las fronteras, para bienes, gente y energía, rendirá grandes dividendos.²¹

Desde esta perspectiva, tres conjuntos de temas merecen prioridad:

(1) Movilidad transfronteriza de bienes y personas. Se ha logrado un avance significativo en la última generación en expedir el viaje y comercio legales a lo largo de las fronteras norte y sur de los EE. UU. Pero el estatus actual de facilitación comercial sigue siendo solo una fracción de lo que necesita y puede hacerse. Captar tiempo y espacio y *big data*, y la tecnología de información ahora disponible para atarlas a todas tiene la promesa de una pre-autorización. Inspecciones de seguridad, aduanas y cumplimiento se deben hacer en su origen, no en la frontera. La eficiencia

transfronteriza podría sentar las bases para una coherencia regulatoria, mayor competitividad y, en su debido tiempo, el ambiente fronterizo tipo Schengen que necesitamos. América del Norte ha hecho pruebas de control fronterizo colaborativo; debe profundizar en ese enfoque y volverse el pionero de los “puertos del futuro”, primero en su núcleo y con el tiempo hacia Centroamérica y el Caribe.

(2) Sistema de energía armonizado. La independencia energética; es decir, la capacidad de trabajar con la energía propia es un objetivo elogiado. Pero solo se puede lograr de manera continental. Cada vez más compartimos redes eléctricas en las regiones del noroeste y el noreste de los Estados Unidos con provincias canadienses y estados mexicanos. El mismo sentido común se le elogia a un planteamiento estratégico a hidrocarburos y a una transición racional de sus reemplazos. Construir independencia energética desde adentro a partir de los requisitos de la plataforma de producción compartida existente en América del Norte parece un mejor cálculo para acelerar que se dé esto.

(3) Capital humano y desarrollo de fuerza de trabajo. Siempre el patito feo de la agenda, siempre presente y nunca implementado, y un desarrollo concertado del capital humano de América del Norte es crucial para su prosperidad futura. La principal necesidad preliminar es que datos confiables identifiquen lo que los negocios en los tres países requieren concretamente para la fuerza de trabajo futura y un plan para llegar ahí por medio de capacitación, educación y desarrollo profesional. Si bien este objetivo puede ser el más difícil de lograr de las tres prioridades propuestas aquí, también puede que resulte ser el más importante.

Palabras finales

Gran parte de la sustancia de la integración norteamericana seguirá ocurriendo sin previo aviso, lejos de lugares de alto perfil como la Cumbre de Líderes de América del Norte. Dicho eso, los defensores de América del Norte deben aprovechar este momento de atención para recordar los beneficios de la integración regional, evaluar los méritos de la “idea de América del Norte” y considerar cómo forjar un futuro continental. La NALS brinda una oportunidad en varios niveles. Primero, cualquier cumbre exitosa sirve para enfocar la atención a un conjunto mucho más amplio de actores a lo largo del gobierno. Para América del Norte, este enfoque es particularmente importante debido a que las conexiones en la región son profundamente “intermísticas”, mezclando elementos de política internacional y doméstica o nacional.²² Como los asuntos atraviesan las áreas burocráticas en América del Norte, visualizar y trabajar en una agenda regional requiere romper estos flujos restringidos de información. Canadá, México y los Estados Unidos deben considerar cómo expandir estas conversaciones para incluir a otros

estados, por ejemplo, signatarios de la reciente Declaración de Los Ángeles, cuando se trata de migración.²³

Segundo, la cumbre brinda la oportunidad de una reunión de actores no gubernamentales en los márgenes de la reunión. Un éxito subestimado de las a veces frustrantes Cumbres de las Américas ha sido el convocar a actores empresariales y de la sociedad civil. La NALS rara vez ha hecho esto, en parte porque las reuniones inconsistentes muy frecuentemente han sido adiciones de otros eventos en lugar de reuniones prominentes. En América del Norte, los lazos transnacionales entre estos actores ya son mucho más densos y las posibilidades de convocarlos son mucho mayores. Aumentar estas redes y hacer que estos actores piensen sus lazos dentro de una visión norteamericana, promovería el tipo de participación activa que defendimos arriba como necesaria para el proyecto total.

Finalmente, en un momento de creciente tensión geopolítica, aprensión económica continua y un malestar de fondo y miedo al deterioro en los Estados Unidos, particularmente, la NALS y sus postrimerías son una oportunidad para recordarle al mundo qué tan importante es América del Norte, no como un apéndice de los Estados Unidos, sino como una región vibrante en su propio derecho. Los líderes del gobierno y más allá deben usar la NALS para pronunciar el nombre de América del Norte sin titubear,²⁴ con orgullo en sus logros económicos, confianza en sus capacidades y aspiración por su futuro. El “siglo estadounidense” está de hecho llegando a su fin, pero debe hacerlo en el contexto de un “siglo norteamericano” que sea apenas su principio.²⁵

Notas finales

Tom Long es profesor adjunto en Relaciones Internacionales en la University of Warwick y profesor asociado en el Centro de Investigación y Docencia Económicas en México; desde 2016 ha sido presidente de la iniciativa de investigación norteamericana Robert A. Pastor de la American University.

Alan Bersin es miembro global y miembro inaugural de América del Norte en el Wilson Center (Institutos de Canadá y México); Miembro senior del Homeland Security Project en el Belfer Center for Science and International Affairs (BCSIA) en la Harvard's Kennedy School of Government; y ex comisionado de U.S. Customs and Border Protection y secretario asistente de Asuntos de Políticas Internacionales en el Departamento de Seguridad Nacional.

1. Andrew I. Rudman and Christopher Sands, “A Winning Bet: The USMCA at One Year,” The Wilson Center, 2021, <https://www.wilsoncenter.org/publication/winning-bet-usmca-one-year>.

2. Robert A. Pastor, *La idea de América del Norte: Una visión de un futuro como continente*. ITAM-Miguel Ángel Porrúa, 2011-2012.

3. Bruce Heyman, “It’s time for Canada and the US to consider a bigger, bolder partnership,” *The Chicago Tribune*, June 7, 2022.

4. Pastor, *La idea de América del Norte*, 2011, 111–141; Arturo Sarukhan, “Order From Chaos: 9/11 Transformed US-Mexico Relations,” Brookings Institution, septiembre 17, 2021, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/09/17/9-11-transformed-us-mexico-relations>; Enrique Dussel Peters “The New Triangular Relationship between China, the United States, and Mexico: Implications for Intra-NAFTA Trade,” *The International Trade Journal*, vol. 34, no. 1 (2020): 18–29; Ricardo Marcos Buzo de la Peña y Fanny Angélica Álvarez Hernández, “China, el T-MEC y la incertidumbre ante el COVID-19,” *Cimexus*, vol. 16, no. 1 (2021): 171–186; Laura Macdonald, “Canada in the North America region: Implications of the Trump presidency,” *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, vol. 53, no. 3 (2020): 505–520; Mary Ng, “Canada’s Vision for a Resilient North American Trade Relationship,” *USMCA Forward 2022*, Brookings Institution, 2022, <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2022/02/28/canadas-vision-for-a-resilient-north-american-trade-relationship/>.
5. Para una discusión al respecto, véase Joshua P. Meltzer and Brahima S. Coulibaly, eds., *USMCA Forward 2022*, Brookings Institution, 2022, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2022/02/USMCA_2022_Report.pdf.
6. Lydia Saad, “Americans’ Vanishing Fear of Foreign Trade,” Gallup News, febrero 26, 2020, <https://news.gallup.com/poll/286730/americans-vanishing-fear-foreign-trade.aspx>; Emily Sullivan, “Canadians Cooler than Mexicans and Americans in Perceptions of Neighbors,” *Running Numbers Blog*, The Chicago Council on Global Affairs, November 29, 2021.
7. Olga Pellicer Silva, “México, el derrumbe de un régimen y la política exterior,” *Foro Internacional*, vol. LIX (julio-diciembre 2019): 599–606; Rogelio Hernández Rodríguez, “La persistencia de una idea: El nacionalismo revolucionario, del PRI a López Obrador,” *Foro Internacional*, vol. LX (2020): 501–536.
8. El texto del capítulo está disponible en el T-MEC, Capítulo 34: Provisiones Finales, https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/34_Final_Provisions.pdf.
9. Jared Kushner, “This is the Part of Trump’s USMCA Deal No One is Talking About,” febrero 3, 2020, CNBC. C.J. Mahoney, “USMCA: 2 Years In—and 4 to Sunset,” in Joshua P. Meltzer, ed., *USMCA at 2: Visions for Next Steps*, Brookings Institution, 2022, 5–6.
10. Véase Inu Manak, “América del Norte, Interrumpida,” en este volumen.
11. Restringir aún más esta cláusula podría ser un ejemplo clásico de auto control, a través del cual los Estados Unidos podrían obtener beneficios a largo plazo al aceptar restringir sus prerrogativas unilaterales. Al mismo tiempo los Estados Unidos deben aclarar que cualquier decisión de esa magnitud no se le debe dejar unilateralmente a la rama ejecutiva.
12. Edward Alden, “Who Lost North America,” *Foreign Policy*, noviembre 17, 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/11/17/us-mexico-canada-summit-biden-lopez-obrador-trudeau/>; Alden, *The Closing of the American Border: Terrorism, Immigration, and Security Since 9/11*, Council on Foreign Relations/Harper Collins, 2008.
13. Para una discusión al respecto, véase Francesco Duina, “Varieties of Regional Integration: The EU, NAFTA and Mercosur,” *Journal of European Integration*, vol. 28, no. 3 (2006): 247–275.
14. Greg Anderson y Christopher Sands. *Negotiating North America: The Security and Prosperity Partnership*, Hudson Institute, 2007; Andrés Rozental, “The Security and Prosperity Partnership: An Overview,” *International Journal*, vol. 61, no. 3 (2006): 541–544.

15. T-MEC, Capítulo 26: Competitividad, https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/26_Competitiveness.pdf.
16. Beth Baltzan y Jeffrey Kuciz, “NAFTA’s Replacement Gives Labor Some Shelter From Globalization’s Storms,” *Foreign Policy*, enero 16, 2020.
17. Colin Robertson, “We Need a Revitalized North American Idea Today,” Wilson Center, junio 2022, <https://www.wilsoncenter.org/publication/we-need-revitalized-north-american-idea-today>; Anthony Earl Wayne, “Is North America Worth the Investment?,” Wilson Center, June 2022.
18. Abraham F. Lowenthal, “Good Neighbors At Last?,” *Democracy: A Journal of Ideas*, marzo 2021, <https://democracyjournal.org/magazine/good-neighbors-at-last/>.
19. Richard E. Feinberg, *Widening the Aperture: Nearshoring in Our ‘Near Abroad’*, Wilson Center, Latin America Program, abril 2021, <https://www.wilsoncenter.org/publication/widening-aperture-nearshoring-our-near-abroad>.
20. Para este fin, la infraestructura diplomática/de seguridad nacional debe reestructurarse y tomar en cuenta la importancia estratégica crucial de Canadá y México y América del Norte para el futuro estadounidense. En resumen, el momento de varias secretarías asistentes respecto a temas del Medio Oriente, y una secretaría asistente para el hemisferio occidental (incluyendo a México y Canadá) es un anacronismo revelador que requiere solucionarse y realinearse.
21. For further discussion, see Alan D. Bersin, “Making North America a Priority,” Wilson Center, June 2022, <https://www.wilsoncenter.org/publication/making-north-america-priority>.
22. Bayless Manning, “Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals,” *Foreign Affairs*, vol. 55 (1976): 306–324; Abraham F. Lowenthal, “United States-Latin American Relations at the Century’s End: Managing the ‘Intermestic’ Agenda,” en Albert Fishlow y James Jones, eds., *The United States and the Americas: A Twenty-First Century View*, 109–136, Norton, 1999.
23. Matthew Rooney, “North America is the Key to Central America,” Wilson Center, junio 2022, <https://www.wilsoncenter.org/publication/north-america-key-central-america>.
24. Al hacerlo, corregirían una tendencia identificada hace unos quince años en Andrew Hurrell, “Hegemony in a Region that Dares not Speak its Name,” *International Journal*, vol. 61, no. 3 (2006): 545–566.
25. El término “American Century” fue acuñado por el editor de TIME, Henry Luce en 1941; sobre el “North American Century,” véase Christopher Sands, “Getting the Know the North American Century,” *North American Integration Monitor*, vol. 3, no. 1 (octubre 2005); William McKenzie, ed., *The North American Century*, special issue, *The Catalyst*, George W. Bush Institute, <https://www.bushcenter.org/catalyst/north-american-century/index.html>.

Notas sobre los colaboradores

Sobre los editores

Alan D. Bersin es miembro global y miembro inaugural de América del Norte en el Wilson Center (Institutos de Canadá y México); Miembro senior del Homeland Security Project en el Belfer Center for Science and International Affairs (BCSIA) en la Harvard's Kennedy School of Government y ex comisionado de EE. UU. Customs and Border Protection y secretario asistente de Asuntos de Políticas Internacionales en el Departamento de Seguridad Nacional (2012-17); vicepresidente de INTERPOL para la región de las Américas (2012-15); superintendente de educación pública en San Diego (1998-2005); secretario de educación de California (2005-06); y fiscal de los Estados Unidos para el distrito sur de California. Es coautor del reciente libro, *Homeland Security: An Introduction* (Oxford University Press, 2021).

Tom Long es profesor adjunto en Relaciones Internacionales en la University of Warwick y profesor asociado en el Centro de Investigación y Docencia Económicas en México; desde 2016 ha sido presidente de la iniciativa de investigación norteamericana Robert A. Pastor de la American University. Es autor de los libros *Latin America Confronts the United States: Asymmetry and Influence* (Cambridge University Press, 2015) and *A Small State's Guide to Influence in World Politics* (Oxford University Press, 2022), así como artículos en revistas incluyendo *International Organization*, *World Politics*, *International Security*, and *International Affairs*.

Sobre los colaboradores

Sergio Alcocer es presidente del consejo mexicano de Relaciones Exteriores y exsubsecretario de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México para América del Norte y exsubsecretario de Planeación Energética y Desarrollo de Tecnología en la Secretaría de Energía.

Penny Bamber es especialista en la cadena de valor global, con más de una década de experiencia trabajando en el Duke GVC Center. Ha dado asesorías y brindado análisis legislativos sobre todo para organizaciones nacionales e internacionales sobre crecimiento económico y desarrollo.

Natalia Cote-Muñoz contribuyó a este artículo mientras era investigadora de estudios latinoamericanos del consejo de relaciones exteriores.

Jack Durkee es socio de programa en el Polar Institute del Wilson Center y gerente del inventario infraestructura ártica del Wilson Center, una base de datos pública de recursos de infraestructura ártica.

Michelle Egan es profesora en la School of International Service en la American University; sus publicaciones incluyen *Single Markets: Economic Integration in Europe and the United States* (Oxford University Press, 2014). Es académica global en el Wilson Center y ha sido ganadora de becas del Wilson Center y del Consejo de Relaciones Exteriores.

Taylor Eighmy ha fungido como presidente de University of Texas at San Antonio. desde fines de 2017. Antes de llegar a UTSA en septiembre de 2017, Eighmy fungió como director principal de investigación en tres de las principales universidades públicas: University of New Hampshire, Texas Tech University y, más recientemente University of Tennessee, Knoxville.

Agustín Escobar Latapí es miembro de Wilson Center Global, Profesor en el CIESAS Occidente y director de Jornaleros en la Agricultura Mexicana de Exportación. El profesor Escobar e autor de múltiples libros y más de 120 artículos y capítulos de libros sobre migración mexicana y otros temas. Tiene un doctorado en sociología por la Universidad de Mánchester, Gran Bretaña.

Karina Fernández-Stark es una asesora internacional colaboradora senior en el Duke GVC Center. Ha dirigido numerosos proyectos de investigación relacionados con el desarrollo económico y competitividad alrededor del mundo y ha dado consultoría para ECLAC, Banco Interamericano de Desarrollo, OCDE, UNCTAD y el Banco Mundial, entre otros.

Jennifer Fox estuvo anteriormente con la North American Strategy for Competitiveness, y ahora está en General Motors Canadá.

Víctor M. García-Guerrero es profesor asociado en el Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales (CEDUA), El Colegio de México, y coordinador del grupo de investigación de dinámica demográfica en El Colegio de México. Es autor del libro *Proyecciones y Políticas de Población en México* (El Colegio de México, 2014) y ha participado en las últimas tres proyecciones oficiales de población para el Consejo Nacional de Población Council (Conapo).

Jorge Guajardo es un director Senior de McLarty Associates y exembajador de México en China, así como ex cónsul general de México en los EE. UU. en Austin, Texas. Anteriormente fungió como Director de Comunicaciones para el gobernador de Nuevo León, México, de 1997 a 2000.

El doctor **Carlos A. Heredia** ha sido profesor asociado en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en Ciudad de México y es el editor de *Geopolitic Landscapes of Donald Trump: International Politics e Institutional Characteristics of Mexico-Guatemala Relationships* (a publicarse en Routledge). Fungió como miembro de la Cámara de Diputados en la 57ma Legislatura.

Gaétan Houle tiene más de 35 años de experiencia como ejecutivo de ciberseguridad en los sectores privados y públicos. En los últimos años se ha enfocado su atención en ayudar a operadores de infraestructuras cruciales en Canadá y en los EE.UU. a protegerse contra amenazas cibernéticas en evolución.

Daniel Jean es ex asesor de Inteligencia y Seguridad Nacional del Primer Ministro de Canadá y ahora es miembro Senior de la Graduate School of Public and International Affairs de la universidad de Ottawa.

Juliette Kayyem es la presidenta de profesores del proyecto de seguridad nacional en Harvard Kennedy School of Government; anteriormente fue secretaria asistente en el Departamento de Seguridad de los EE. UU. durante el gobierno de Obama.

Chappell Lawson es profesor asociado de Ciencias Políticas en MIT y director del Policy Lab del MIT; de septiembre de 2009 a febrero de 2011, el profesor Lawson fungió como director ejecutivo y asesor senior del comisionado en la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos.

Thomas J. Lawson (General retirado, es el ex jefe del personal de defensa de Canadá, y excomandante suplente de NORAD. Como jefe del Personal de Defensa, Lawson supervisó el fin de la misión canadiense misión en Afganistán. Es egresado, ex conferencista y comandante del Royal Military College de Canadá.

Fernando León García ha sido presidente de la Universidad CETYS desde 2010, y presidente de la Asociación Internacional de presidentes Universitarios (IAUP) para el periodo 2021–2024. El dr. León García funge o ha fungido en distintas juntas directivas de educación superior, entre otras la WASC Senior Commission on Universities and Colleges, el Council of Presidents of the Association of Governing Boards, NAFSA, CASE, HACU, y Commission on International and Global Engagement de la ACE.

Alfonso López de la Osa Escribano, es decano de leyes y relaciones internacionales en la universidad Nebrija en Madrid (España). Contribuyó a este volumen mientras era director del Center for EE. UU. and Mexican Law en la University of Houston Law Center; anteriormente era profesor de ley administrativa en la Universidad Complutense de Madrid en España. Su investigación y enseñanza están orientadas a la ley internacional comparativa, la ley pública, ley de la Unión Europea y procesos de integración legal entre países.

Inu Manak es miembro de Políticas Comerciales en el Consejo de Relaciones Exteriores y académica participante en la iniciativa de investigación Robert A. Pastor, un programa conjunto entre el centro de estudios latinoamericanos y latinos de la American University y la School of International Service. Es coautora de *The Development Dimension: Special and Differential Treatment in Trade* (Routledge Focus, 2021), junto con James Bacchus.

Diego Marroquín Bitar es un experto en políticas públicas de la universidad Georgetown. Diego también es miembro de la US-Mexico Foundation y fue asesor del Wilson Center's Mexico Institute. Se especializa en relaciones EE. UU.-México, comercio y movilidad laboral, y ha publicado en revistas académicas y en medios estadounidenses, europeos y latinoamericanos.

Claudia Masferrer es profesora asociada en Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales (CEDUA), y coordinadora del seminario Migración, Desigualdad y Políticas Públicas (MIGDEP), en El Colegio de México. Su investigación se ha publicado en revistas como *Demography*, *Population Research and Policy Review*, *Advances in Life Course Research*, y *Revista Latinoamericana de Población*.

Eric Miller es un Miembro global en el Canada Institute de Woodrow Wilson Center, y miembro del Canadian Global Affairs Institute, y presidente de Rideau Potomac Strategy Group, una empresa de consultoría económica internacional. Anteriormente fungió como vicepresidente de América del Norte y Ciberseguridad en el Business Council of Canada, que representa a los directores generales de las 150 más grandes empresas en el país. Antes de unirse al Consejo en el 2013, Miller representaba al Departamento de Industria de Canadá en la embajada canadiense en Washington, DC.

Santa Ono será el 15to presidente de la Universidad de Michigan; de 2016 a 2022, fue presidente y vicedecano de la University of British Columbia (UBC). Antes de esta designación, en UBC, el doctor Ono fungió como presidente de la University of Cincinnati and vicedecano Senior y decano sustituto en la Emory University. También fungió como profesor de pediatría en el Children's Hospital Medical Center de Cincinnati.

Carlos Ortega-Muñiz (Almirante retirado), es el ex jefe de inteligencia naval de México, y ex comandante de la fuerza naval del Pacífico de México.

Luisa Parraguez actualmente es profesora de seguridad internacional y asuntos globales en el Tecnológico de Monterrey. Anteriormente fue beneficiaria de la beca de investigación Fulbright-García Robles en Washington D.C. (2017–2018) y ha publicado sobre ciberseguridad en el Woodrow Wilson Center.

Luis Felipe Puente Espinosa es secretario general del gobierno del estado de México; de 2012 a 2020 fungió como coordinador nacional de Protección Civil. Anteriormente, fue el copresidente del fondo global para la reducción y recuperación de desastres del Banco Mundial. La Cruz Roja mexicana le concedió la Gran Cruz, el más prestigioso reconocimiento, por su sobresaliente trabajo humanitario y compromiso con salvaguardar las vidas de mexicanos.

Victor E. Renuart (General retirado de la fuerza aérea estadounidense), es el excomandante de NORAD – USNORTHCOM (Mando de Defensa Aeroespacial de América del Norte –Comando Norte de EE. UU.).

Mariana Sánchez Ramírez cursa una maestría en políticas públicas en el American University School of Public Affairs. Actualmente trabaja en la intersección del gobierno en la industria energética en Chevron. Sus opiniones expresadas en este capítulo son a título personal y no necesariamente reflejan las opiniones o políticas de Chevron, su Junta Directiva o la administración de Chevron.

El doctor **Andrew Selee** es presidente del Migration Policy Institute y autor de *Vanishing Frontiers: The Forces Driving México and the United States Together* (New York: Public Affairs, 2018). Anteriormente era el vicepresidente ejecutivo del Wilson Center y el director fundador de su Mexico Institute. Actualmente es profesor adjunto en la universidad Georgetown y ha enseñado en la universidad Johns Hopkins y la universidad George Washington.

La doctora **Daniela Stevens**, es directora del programa Energy, Climate Change & Extractive Industrias en el Inter-American Dialogue, y fue profesora investigadora en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en Ciudad de México.

Paul Stockton es presidente de Paul N Stockton LLC, que ayuda al gobierno y al sector privado a fortalecer la resiliencia de la infraestructura contra amenazas emergentes. Anteriormente fue asistente de secretario de defensa para Seguridad Nacional durante el gobierno del presidente Barack Obama; en ese puesto, dirigió la creación del grupo de trabajo EE.UU.-México de defensa bilateral y fungió como copresidente interino estadounidense de la junta permanente de defensa Canadá-EE. UU.

Jorge Tello es director de Madison Intelligence Mexico; anteriormente fungió como Consejero de Seguridad Nacional de México, subsecretario de gobierno, director del centro de investigación y seguridad nacional (Cisen); y vicepresidente de la unidad de información internacional de Cemex.

Earl Anthony Wayne es miembro de políticas públicas en el Wilson Center, distinguido diplomático en residencia en la American University, y embajador de carreras, con puestos que incluyen embajador de los EE. UU. en México (2011–15) y secretaría de estado asistente para asuntos económicos y de negocios. El Senado estadounidense lo confirmó como embajador de trayectoria distinguida, el rango más alto en el servicio de relaciones exteriores estadounidense, en 2010. En su colaboración con los institutos Canadá y México del Wilson Center, también lidera el trabajo en el Tratado entre Estados Unidos-México-Canadá (T-MEC) y la cooperación en América del Norte.

Duncan Wood es vicepresidente de Estrategia & New Initiatives en el Woodrow Wilson Center; también es asesor senior en el Mexico Institute. Es un especialista reconocido internacionalmente en política norteamericana. Regularmente rinde testimonio ante el Congreso estadounidense sobre relaciones EE. UU.-México, es una fuente ampliamente citada de política mexicana y ha publicado extensamente sobre este y otros temas.

América del Norte ha sobrevivido a tres décadas tumultuosas desde la implementación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. ¿Qué caracteriza hoy a nuestra región compartida? ¿Qué tipo de región puede promover nuestros intereses compartidos y nuestro bienestar durante la próxima generación?

Este volumen ofrece una agenda sobre cómo los líderes de la región pueden forjar estrategias inclusivas y efectivas que garanticen que las próximas décadas de América del Norte se basen en éxitos pasados y al mismo tiempo aborden graves deficiencias.

Elogios anticipados para América del Norte 2.0

A medida que el mundo continúa remodelándose, cambiando nuestra comprensión de cuestiones como la economía, el comercio, la seguridad y la competitividad, América del Norte enfrenta actualmente desafíos que definirán el futuro de varias generaciones. *América del Norte 2.0: Forjando un futuro continental* describe cuáles son esos desafíos y qué debemos hacer para resolverlos. Es una lectura fundamental para académicos, funcionarios públicos y la comunidad empresarial.

-Juan Carlos Baker, ex subsecretario de Comercio Exterior de México y negociador del T-MEC

América del Norte: Forjando un futuro continental ofrece una visión convincente de la prosperidad compartida de la región en varias dimensiones clave, incluido el comercio, la migración, la seguridad, la energía y el medio ambiente. Es una consulta obligatoria para académicos y profesionales interesados en comprender el concepto de América del Norte, sus desafíos y complejidades, y su importancia para la región y el mundo.

-Gustavo Flores-Macías, vicerrector asociado de Asuntos Internacionales y profesor de Gobierno y Políticas Públicas, Universidad de Cornell

La idea de la cooperación norteamericana se ha visto sacudida en los últimos años por la pandemia de COVID-19, las políticas populistas y xenófobas de la administración Trump y una China en ascenso. Sin embargo, América del Norte aún sobrevive con la entrada en vigor del Acuerdo entre Estados Unidos, México y Canadá. Los colaboradores de *América del Norte 2.0: Forjando un futuro continental*, brindan una evaluación clara de muchos aspectos del futuro de la región, desde el control y la seguridad fronteriza hasta la migración, la energía y el medio ambiente, y más.

El volumen proporciona información crucial sobre las perspectivas y limitaciones de la relación de América del Norte a medida que nos adentramos juntos en un futuro desafiante.

-Laura Macdonald, Profesora de Ciencias Políticas, Universidad de Carleton

El cambio se está acelerando en el mundo actual: en geopolítica, economía, educación, salud, migración, cambio climático y delincuencia. Alan Bersin, un experimentado formulador de políticas, y Tom Long, un académico de primer nivel, han reunido a expertos clave para analizar lo que significan estos desafíos y oportunidades para las tres principales naciones de América del Norte -Estados Unidos, México y Canadá- y por sus relaciones con sus vecinos más cercanos en Centroamérica, el Caribe y la zona norte de Sudamérica.

Este volumen combina visión y pragmatismo constructivo, claramente centrado en cuestiones que necesitan más y mejor atención.

-Abraham F. Lowenthal, profesor emérito de la Universidad de California del Sur (USC) y director fundador del Programa para América Latina del Wilson Center