

48. Integración regional, soberanía e identidad en América del Norte

Arturo Santa Cruz²⁴⁶

La soberanía es la variable clave para una integración norteamericana más profunda, dado que la unificación, tanto económica como social, es ya un hecho palpable. El comercio bilateral de Estados Unidos con Canadá y México pasó de los \$293 mil millones de dólares en 1993, a \$713 mil millones en 2004. La inversión estadounidense en estos dos países creció con una tendencia similar, de un monto acumulado de \$83 a \$210 mil millones. En este momento, hay 21 millones de personas de origen mexicano, y más de un millón de canadienses, viviendo en Estados Unidos. Asimismo, alrededor de 700 mil ciudadanos estadounidenses viven en Canadá, y poco más de medio millón en México. Por lo tanto, no es de sorprender que una encuesta realizada en los tres países, en octubre de 2003, señalara que una notable mayoría de personas cree que una unión económica norteamericana será establecida durante la siguiente década. El asunto más destacado de la agenda ya no es la formación de una unión económica aún más estrecha entre los tres países, sino los prospectos de una mayor integración, y particularmente, la construcción de una comunidad norteamericana. En los últimos años, y de forma más patente desde los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, cuestiones tales como el ambiente, la migración, la política, la seguridad y el comercio son comúnmente difíciles de separar; el nombre del juego ha cambiado y su resultado final será determinado en gran medida por un factor: la soberanía.

La soberanía importa

Tal como lo presentó un reporte del Woodrow Wilson International Center for Scholars en 2002, la manera en que “los ciudadanos de los Estados Unidos, México y Canadá definan [la] identidad y soberanía” de sus países determinará hasta qué punto emergerá una comunidad de América del Norte.²⁴⁷ La soberanía es crucial porque encapsula las concepciones que cada país tiene de su propia identidad e intereses nacionales. Se puede, por ejemplo, argumentar que para Estados Unidos la defensa de su sistema constitucional ha figurado en un lugar importante entre sus intereses nacionales porque coincide con su identidad básica; cualquier acuerdo internacional que se perciba como contrario a éste probablemente será rechazado con el argumento de la

²⁴⁶ Universidad de Guadalajara.

²⁴⁷ Emily Heard, *Toward a North American Community*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, 2002, p. 32.

soberanía. Este es el cristal a través del cual son percibidos los proyectos de cooperación e integración. Por ello, en el contexto norteamericano, si el permitir la inversión privada en la extracción de petróleo (México), o la apertura de las industrias culturales (Canadá) o la legalización de trabajadores indocumentados (Estados Unidos), es considerado contrario a la soberanía del país, el proyecto estará condenado al fracaso.

Pero la soberanía no es ni inmutable, ni meramente idiosincrática. Lo que cada país considera como sus intereses nacionales cambia con el tiempo. Promover un orden internacional liberal, por ejemplo, no era tan importante para Estados Unidos antes de la Segunda Guerra Mundial tanto como lo fue durante la Guerra Fría. Además, lo que el interés nacional significa para cada Estado está determinado, en parte, por las demandas y reconocimiento de los otros, la soberanía es, entonces, un atributo concedido a los Estados por la comunidad internacional, así como la igualdad de ciudadanía era conferida a los individuos por la *polis*; es un concepto inherentemente relacional. Así, mientras Canadá, México y Estados Unidos mantengan concepciones de soberanía que permitan exclusivamente la integración económica, el surgimiento de una Comunidad norteamericana no se verá materializado. Ciertamente, existen algunos efectos de derrame desde la integración económica, pero la construcción de una comunidad no es uno de ellos. Por lo tanto, la soberanía es más, y no menos, importante en la economía política global posterior al 11 de septiembre; lejos de ser obsoleta, como lo sugieren algunos analistas, todavía define el contorno de las aspiraciones e identidades nacionales.²⁴⁸

Resulta interesante que las innumerables propuestas, artículos y reportes publicados recientemente acerca de la integración norteamericana difícilmente mencionan el asunto de la soberanía. He aquí dos ejemplos prominentes: *Security and Prosperity Partnership of North America*, preparado por ministros norteamericanos designados por sus líderes para producir un reporte en la Cumbre de marzo de 2005, y *Building a North American Community*, el reporte de un cuerpo independiente de trabajo patrocinado por el Council on Foreign Relations en asociación con el Canadian Council of Chief Executives y el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales. El primer documento ni siquiera menciona la soberanía, está limitado a materias de competitividad y seguridad. Hablar de soberanía parece ser tabú en el actual proceso de integración dirigido por el Estado. El segundo reporte menciona a la soberanía tres veces, pero principalmente para reiterar que debería permanecer tal y como está. Aunque el esfuerzo no-gubernamental es más ambicioso que el inter-gubernamental, sugiriendo una serie de tópicos y pasos que llevarían al avance en la creación de una comunidad norteamericana, el mecanismo clave para alcanzar las metas lo elude. Este se encuentra enmarcado simplemente en los términos de “seguridad, prosperidad

248 Richard Haass, “Sovereignty”, *Foreign Policy*, Sep-Oct. 2005, p. 34.

y oportunidad”.²⁴⁹ Enfrentémoslo, la creación de una comunidad norteamericana implica la redefinición de la soberanía de tres países.

La Política del Reconocimiento

Históricamente, las cuestiones de soberanía han estado en el corazón de las relaciones norteamericanas, aunque su transformación parcial es lo que ha permitido el actual estado de integración. Si la concepción de soberanía de cada Estado no se ve transformada e imbuida de un nuevo significado, la creación de una comunidad norteamericana continuará siendo una quimera, simplemente no sucederá. Incluso si una comunidad viable en América del Norte no requiriere compartir la soberanía, en algunas áreas, como ha sucedido en la Unión Europea, para poder avanzar sería necesaria una reconceptualización sustancial de este atributo fundamental. Es por ello que el reconocimiento de los distintos valores nacionales es importante en el proceso amplio de integración continental.

La historia de los dos socios más pequeños en América del Norte ilustra claramente lo importante que resulta el factor del reconocimiento. Canadá y México han sido profundamente impactados por su interacción con Estados Unidos, ya que su vecino común ha forjado, de forma significativa, su identidad e intereses. Como lo nota Herschel Hardin, “Si Estados Unidos no existiera, tampoco lo haría Canadá”.²⁵⁰ El temor de México hacia las ambiciones anexionistas de su vecino ha existido prácticamente desde su establecimiento como un país independiente, lo cual sucedió antes de la Guerra de 1846-1848, en la cual perdió la mitad de su territorio.²⁵¹ Yo señalaría que, en el fondo, las relaciones bilaterales de Canadá y México con su contraparte han sido una batalla para ganar reconocimiento. Estados Unidos históricamente ha sido, y continuará como el mayor poder en América del Norte. Para Canadá, el miedo de perder sus diversos mercados culturales y sus características nacionales en la interacción con éste ha sido una constante, mientras que para México la pérdida de su integridad territorial en manos de su vecino del Norte, acompañada por la percepción estadounidense de México como su patio trasero, ha producido un sentimiento de soberanía que ha sido definido por sus temores acerca de Estados Unidos.

La lucha por el reconocimiento es una parte integral de la soberanía y no sólo en América del Norte, como lo ilustra claramente el repetido intento de Rusia por ser considerado un país europeo.²⁵² El reconocimiento es un acto social que otorga a las diferencias un significado particular, a la vez que constituye a un actor como sujeto.

²⁴⁹ De forma similar, un artículo reciente sobre el décimo aniversario del TLCAN menciona la soberanía, brevemente y una sola vez. Véase Ana Paula Ordorica, “Una década del TLCAN y sus impactos”, *Foreign Affairs en Español*, vol. 5, no. 3, 2005.

²⁵⁰ Richard Gwyn, *The 49th Paradox: Canada in North America*, Toronto, McClelland and Stewart, 1985, p. 195.

²⁵¹ Taylor Hansen, *El nuevo norteamericano*, México, UNAM, 2001, pp. 63-64.

²⁵² Erik Ringmar, “The Recognition Game: Soviet Russia Against the West”, *Cooperation and Conflict* Vol. 37, No. 2, 2002, pp. 115-136.

En este sentido, como lo señala Alexander Wendt, “la subjetividad depende de la inter-subjetividad”.²⁵³ Lo que creemos ser depende parcialmente de cómo nos perciben los demás. Pero los agentes, como Hegel notó hace mucho tiempo, se esfuerzan por ser reconocidos, no por conceder reconocimiento, de ahí la lucha por éste. De igual forma, no es un concepto lineal. Hay al menos dos diferentes niveles del mismo, negativo y positivo, o delgado y grueso. El primero, implica ser reconocido como persona independiente dentro de una comunidad legal, en el caso del sistema internacional, ser reconocido como un Estado soberano. Este nivel es lo que hace a los actores formalmente iguales. El reconocimiento grueso, sin embargo, también requiere que lo que sea que hace único al individuo (o al Estado) sea considerado como valioso por sí mismo. Es este segundo tipo, el nivel positivo o grueso, es el que resulta especialmente relevante para el desarrollo potencial de construcción de una comunidad en América del Norte.

Los Estados-nación, incluyendo aquellos que se embarcan en procesos de integración, no se despojan de su identidad simplemente; desean que sus rasgos distintivos sean reconocidos por los otros.²⁵⁴ Como lo señaló Samuel Huntington refiriéndose a los países post-Comunistas, “las personas pueden aspirar a una identidad pero no ser capaces de lograrla, a menos que sean bienvenidas por aquellas que ya poseen esa identidad. El factor crucial de la post-Guerra Fría para las personas del Este de Europa era si el Oeste aceptaría que se identificaran a sí mismas como parte del Oeste”.²⁵⁵ En el escenario norteamericano, esto probablemente significaría, más que un crisol o un enfoque mestizo de la integración, un mosaico al estilo del canadiense, en el que, a pesar de la convergencia regional, las diferencias nacionales fueran adoptadas abiertamente.

En este proceso, las decisiones de política exterior de los tres Estados serán cruciales. Como Stephanie Golob afirma, la política exterior “provee de tres cosas a los ciudadanos de una nación: soberanía, seguridad e identidad. La soberanía dicta que el gobierno y los ciudadanos del Estado [“nosotros”] decidan las políticas, la identidad define “quiénes somos” como nación, y la seguridad protege la soberanía y la identidad de la nación. Los gobiernos deben convencer a los ciudadanos de que los proyectos regionales son consistentes con estos tres valores, mediante la expansión de la definición del ‘nosotros.’”²⁵⁶

²⁵³ Alexander Wendt, “Why a World State is Inevitable?”, *European Journal of International Relations* Vol. 9, No. 4, 2003, p. 511.

²⁵⁴ Wendt *op. cit.*, p. 515.

²⁵⁵ Samuel Huntington, *Who Are We? The Challenges to America's National Identity*, Simon & Schuster, New York, 2004, p. 23.

²⁵⁶ Citado en Emily Heard, *Toward a North American Community? A Conference Report*, *op. cit.*, p. 10.

Seguridad en América del Norte

El estado actual de la integración en América del Norte hace evidente que la definición misma de seguridad nacional, con lo que ella implica en términos tanto de identidad como de soberanía, ha sufrido mutaciones importantes en los últimos años, antes aún del 11 de septiembre de 2001. Así, ya durante la administración de Ernesto Zedillo, por mencionar un par de ejemplos relevantes, México y Estados Unidos establecieron un grupo bilateral para explorar medidas de cooperación en cuatro áreas (operaciones contra el narcotráfico, desastres naturales, modernización de las fuerzas armadas y entrenamiento, así como educación). También se estableció el Grupo de Contacto de Alto Nivel, con la participación, por parte de México, de los titulares de las secretarías de Relaciones Exteriores, Defensa, Marina y Salud, además del Procurador General. Fue en este contexto que en 1997, por primera vez en un documento producido conjuntamente, se identificó al narcotráfico como una “amenaza común” y se estableció una “Alianza” para combatirlo.²⁵⁷

Así pues, si bien la constitución, en 2005, de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte, o la más reciente Iniciativa Mérida obedecen en buena medida a los imperativos de seguridad impuestos por Estados Unidos, es claro que la región gravitaba ya, desde mediados de la década anterior, hacia esquemas de cooperación más profundos. En el caso de la Iniciativa Mérida, más allá de sus limitaciones, el hecho de que Washington haya reconocido política y financieramente su corresponsabilidad en el problema del narcotráfico, dejando atrás la práctica de simplemente culpar a su vecino del sur, parecen haber facilitado el cambio en la concepción no sólo de su seguridad, sino también de la soberanía que tiene México. Esta mudanza, a su vez, tendrá sin duda un importante impacto en la futura agenda de seguridad regional.

²⁵⁷ Martha Bárcena Coqui, “México y Estados Unidos en el contexto Internacional y sus intereses de Seguridad Nacional”, en Agustín Maciel (editor), *La Seguridad Nacional en las Relaciones México-Estados Unidos*, El Colegio de San Luis, San Luis Potosí, 2003, p. 24. Guadalupe González González, “Los dilemas de la cooperación bilateral en el combate contra el narcotráfico”, en Agustín Maciel (ed.) *La Seguridad Nacional en las Relaciones México-Estados Unidos*, op. cit. p. 263.