

La relación México-Canadá requiere una estrategia de negociación

Rodolfo Díaz Ortega

En las mejores familias y entre los mejores amigos a veces hay choques, pero hablando se entiende la gente.

MICHAËLLE JEAN, gobernadora general de Canadá,
Los Pinos, México, 7 de diciembre de 2009.

La relación México-Canadá ha madurado y logrado un dinamismo y una agenda diversificada. Los gobiernos y distintos sectores sociales dialogan y cooperan regularmente en un amplio número de asuntos de índole económica, política, social, educativa y cultural. La cooperación se da por medio de mecanismos institucionales gubernamentales, así como de asociaciones entre organizaciones mexicanas y canadienses. Dada la intensidad e institucionalización de las relaciones, se puede esperar que las mismas continuarán siendo relevantes; con todo, su buen desarrollo no debe darse por descontando.

Desde hace más de un lustro, la relación México-Canadá ha experimentado una vigorosa expansión. La complementariedad, tanto económica como en un gran número de temas de la agenda, la coincidencia en foros internacionales y la convergencia de las prioridades de ambas políticas exteriores explican en buena medida el camino recorrido.

Estos tres elementos, complementariedad, coincidencia y convergencia, continúan vigentes, pero tienen límites claros,¹ por lo que sería contraproducente que derivasen en la noción errónea de que las vinculaciones entre México y Canadá funcionan, en todo o en parte, por sí mismas, es decir, en automatidad. Lo anterior resulta contraproducente para la relación bilateral, cuyo futuro dependerá de la determinación y colaboración deliberada de ambos gobiernos y sus sociedades.

El reciente desencuentro, a raíz de la imposición de visado a mexicanos, dejó ver que la relación bilateral requiere una constante valoración. Asimismo mostró que las predominantemente buenas interacciones pueden afectarse de forma sustantiva y que temas que antes no habían requerido atención especial, como el migratorio, pueden comenzar a demandar esfuerzos adicionales de ambas sociedades. Así y todo, la imposición del visado no ha restado importancia a la relación bilateral. Por ello, los gobiernos de los dos países muestran interés en colaborar para que no se afecten los intercambios económicos y el flujo legítimo de personas. No obstante, debe considerarse el malestar que el visado ha causado en diversos sectores, principalmente mexicanos, aunque también canadienses.

El gobierno de Canadá ha insistido en que se busca reducir el volumen de peticiones de refugio de mexicanos cuando carecen de debido fundamento. Sin embargo, casos de rechazo a solicitantes que gozan de reconocimiento público o sin una explicación clara de la negativa ya han dado lugar a suspicacias sobre el espíritu de la medida.

Tres variables cuya evolución podría determinar en qué contexto tendrán lugar las relaciones entre México y Canadá

¹ Algunos analistas han hecho referencia a los límites de los tres principios mencionados. Véase Isabel Studer, "Fundamentos y condicionantes de una sociedad estratégica entre México y Canadá", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 51, otoño-invierno de 1996-1997, pp. 45-83.

en los próximos años son la migración, la seguridad y la percepción pública de la sociedad canadiense con respecto a México y viceversa.

En esta contribución se abordará específicamente la migración, a propósito de lo cual se hará énfasis en los cambios relevantes durante el actual gobierno canadiense, y se intentará establecer su efecto en la relación con México. Ello con el objeto de demostrar que una cooperación bilateral óptima no se regirá por “automaticidad”, sino que, por el contrario, está en función de que se mantenga una estrategia de negociación que logre concatenar intereses, mediante un análisis cuidadoso de las necesidades y preocupaciones propias y de la contraparte.

Es evidente que será indispensable continuar dialogando con el gobierno y los sectores canadienses para conocer con precisión sus intereses concretos respecto al tema migratorio y otros de la agenda.

La administración canadiense de la migración tiene lugar en medio de importantes transformaciones en sus vinculaciones con el exterior y Estados Unidos. Incluso se observa el interés de Canadá por armonizar la política migratoria con este último país, debido a cuestiones relacionadas con la seguridad en América del Norte. Dichas variables se mencionarán sólo en la medida que esta contribución lo requiera.²

Entre los intereses canadienses se destacará el deseo de utilizar la política migratoria como una herramienta para mantener e impulsar el crecimiento económico y para responder a tendencias demográficas relacionadas parcialmente con el

² Véase Citizenship and Immigration Canada (CIC), “The Visa Requirement for Mexico”, 13 de julio de 2009, en <http://www.cic.gc.ca/english/department/media/backgrounders/2009/2009-07-13.asp>. Se destaca el alineamiento con Estados Unidos en cuanto al visado: “Mexico was the last Latin American country for which Canada did not require a Temporary Resident Visa. The requirement is in line with the U. S., which has had a long-standing visa policy on Mexico”.

retiro próximo de una proporción importante de la población económicamente activa. En este apartado, se hará referencia a acciones específicas para atraer y retener la mano de obra extranjera que demanda el mercado laboral de Canadá.

En cuanto a las preocupaciones gubernamentales, se abordarán retos, como mantener la cohesión social frente al aumento del multiculturalismo en el país; promover la temporalidad de la mayor parte de los trabajadores extranjeros de baja calificación, y evitar abusos del sistema migratorio, incluidos aquéllos propiciados por consultores migratorios que operan fuera de la ley. Lo anterior con objeto de establecer en dónde se encuentra México con respecto a los citados intereses e inquietudes migratorias del gobierno de Canadá.

Cabe anotar que, contrariamente a lo que algunos sostienen, un eventual cambio de partido en el gobierno canadiense no revertirá necesariamente las medidas migratorias que tienen un efecto sobre México, dado que muchas de las modificaciones legislativas han sido aprobadas por las fuerzas políticas nacionales de Canadá, incluidos los liberales.³

Se mantendrá una visión enfocada principalmente en las acciones y perspectiva gubernamentales, aunque es claro que las vinculaciones entre ambas naciones se sustentan tanto en sus intercambios gubernamentales como en sus diversos sectores nacionales.

Aunque las provincias y los territorios llevan a cabo proyectos de cooperación internacional, se mantendrá la mira en

³ Debe recordarse que los gobiernos de los primeros ministros liberales, Jean Chrétien y Paul Martin, tuvieron sus reservas en cuanto a impulsar acciones importantes para estrechar los vínculos con México, entre otras, la agenda del "NAFTA-Plus". Véase Andrew F. Cooper, "Thinking Outside the Box in Canada-Mexico Relations: The Long Road from Convenience to Commitment", en Daniel Drache (ed.), *Big Picture Realities: Canada and Mexico at the Crossroads*, Waterloo, Wilfrid Laurier University Press, 2008, p. 238.

las acciones de carácter federal, que generalmente se derivan de consultas a nivel nacional. Se espera que el ejercicio contribuya al análisis de un tema de particular actualidad y relevancia, e incentive la búsqueda de soluciones bilaterales creativas que permitan expandir el entendimiento y los intereses comunes.

Asimismo, cabe señalar que las dos naciones se transforman aceleradamente y ello tiene y continuará teniendo efectos sobre las cuestiones migratorias y las relaciones mismas, por lo que se requiere una negociación efectiva para evitar que los asuntos que resulten irritantes en la relación crezcan y desvíen capital político y atención que podrían canalizarse a otras necesidades de la agenda.

Los intereses canadienses asociados a la migración

Un primer apartado de interés prioritario para Canadá es lograr que su política migratoria sea una herramienta para impulsar el crecimiento económico. El gobierno del primer ministro Stephen Harper ha establecido que el éxito de la economía nacional depende de contar con una mano de obra con estudios y calificada. En consonancia, ha impulsado diversas iniciativas migratorias que le permitan atraer y retener a aquellos profesionistas extranjeros que cuentan con las calificaciones y habilidades que el país requiere.

Entre las principales acciones destacan enmiendas a la Immigration and Refugee Protection Act, en particular la que, a partir de junio de 2008, suprimió la obligación de tramitar las aplicaciones de migración en el orden que fuesen recibidas —con excepción de aquéllas de refugio y de carácter humanitario o compasivo que se presenten dentro de Canadá— y dio autoridad al ministro de Ciudadanía, Inmigración y Multiculturalismo para que se “procesaran prioritariamente aquellas

solicitudes vinculadas a las metas gubernamentales en migración”.⁴

Asimismo, en noviembre de 2008, como parte del lanzamiento del Plan de Acción para una Inmigración más Rápida (Action Plan for Faster Immigration), se emitió un primer bloque de instrucciones para evitar el atraso en el trámite de solicitudes y reducir los tiempos de espera de aquéllos cuyas peticiones coincidieran con las necesidades del mercado laboral canadiense. Específicamente, fue posible revisar de manera expedita las nuevas solicitudes de candidatos del programa federal de trabajadores calificados que cumplieran con dos criterios: a) ser trabajador calificado, con al menos un año de experiencia, en alguna de las 38 ocupaciones más demandadas por Canadá,⁵ y b) contar con una oferta de trabajo o haber vivido legalmente en el país por un año como trabajador temporal o estudiante internacional.

En Canadá, los temas laborales, así como de salud pública y educación, son de competencia provincial, por lo que se destacó que la citada lista de ocupaciones fue desarrollada en consultas con autoridades de las provincias y territorios, así como con empresarios y empleadores.

Durante marzo y abril de 2010, el Ministerio de Ciudadanía, Inmigración y Multiculturalismo (CIC) promovió otra consulta pública nacional con el propósito de identificar necesidades —nuevas y emergentes— del mercado laboral y establecer cómo podría el sistema migratorio continuar respondiendo

⁴ “Managing Permanent and Temporary Immigration”, en CIC, *Annual Report to Parliament on Immigration 2009*, CIC, p. 11. Disponible en http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/immigration2009_e.pdf. La traducción de esta cita y de las siguientes es del autor de este ensayo.

⁵ Las calificaciones de las 38 ocupaciones corresponden al catálogo nacional en el rubro y se basan en el desarrollo de tareas centrales del puesto. Se puede consultar la lista en <http://www.canadavisa.com/new-instructions-federal-skilled-worker-applications.html#qualifying>.

mejor a las mismas. Se buscó, por una parte, identificar la escasez de trabajadores en oficios y profesiones a través de todo el país y determinar los factores que afectarían la habilidad de los migrantes para participar de manera exitosa en la fuerza laboral canadiense, y por la otra, desarrollar nuevas directrices que los oficiales migratorios utilizarán para el trámite expedito de las solicitudes de migración de trabajadores en oficios y profesiones que se aumentasen a las elegibles.

Recientemente, el CIC indicó que, antes de la introducción del citado plan de acción, el retraso en el procesamiento de solicitudes, presentadas ante el gobierno federal, para la categoría de trabajadores calificados ascendía a más de seiscientos mil y que el número se redujo, de 2008 a la fecha, en casi un cuarenta por ciento. Además, reiteró que las decisiones se están tomando en el plazo de un año, en comparación con los seis que llevaba en el anterior sistema.

Otro aspecto destacable, en cuanto al interés gubernamental relacionado con el impulso económico, es la innovación. Recientemente, el anterior jefe de la Oficina del Primer Ministro hizo notar que:

La competitividad futura estará crecientemente configurada por el trabajo calificado y la innovación, y necesitamos orientar nuestras políticas y comportamiento en concordancia. Como empresas, sectores, provincias y nacional [*sic*], requerimos mejorar el desempeño de nuestra productividad o constreñiremos nuestros futuros estándares de vida, y opciones.⁶

Un segundo apartado de interés prioritario para Canadá está relacionado con cuestiones demográficas. El 19 de febrero de

⁶ Kevin Lynch, "The Global Drivers of Change", en *Policy Options*, vol. 31, núm. 1, diciembre de 2009-enero de 2010, p. 77.

2010, la Oficina Parlamentaria de Presupuesto (Office of the Parliamentary Budget Officer, PBO),⁷ presentó un informe titulado *Fiscal Sustainability* (Sustentabilidad fiscal),⁸ a fin de evaluar la estructura fiscal del gobierno en el largo plazo.

En este informe se analiza particularmente el impacto de la población canadiense económicamente activa en la actualidad y que en el corto plazo se retirará, y se resalta que dicho segmento provocará presiones futuras en el gasto gubernamental, especialmente el relacionado con el sistema de salud. Asimismo, se prevé que se intensificarán las demandas de servicios médicos y beneficios para personas mayores y, simultáneamente, se proyecta un aumento menor de la fuerza laboral que constreñirá el crecimiento de la economía y reducirá de manera gradual los ingresos públicos. Entre sus conclusiones, el informe enfatizó que el gobierno de Canadá tendrá que considerar las implicaciones económicas y fiscales derivadas del aspecto demográfico, en particular el impacto del envejecimiento de la población.⁹

Las mencionadas presiones demográficas se vinculan con las transferencias federales a las provincias para el financia-

⁷ El mandato de la PBO es proveer análisis de manera independiente al Parlamento federal sobre el estado que guardan las finanzas nacionales, las estimaciones del gobierno y las tendencias de la economía de Canadá, y a solicitud de los comités o legisladores, estimar los costos financieros de cualquier propuesta gubernamental relacionada con asuntos de competencia parlamentaria.

⁸ PBO, *Fiscal Sustainability Report*, Ottawa, 18 de febrero de 2010.

⁹ En términos generales, el informe concluye que la estructura fiscal del actual gobierno no es sustentable en el largo plazo y proyecta un aumento de la deuda pública en relación con el PIB. Para cerrar la “brecha fiscal”, se requiere de acciones fiscales permanentes —tanto incrementar impuestos y/o reducir gasto público— para acumular ganancias del PIB del orden del 1% en el escenario lineal base y 1.9% en el escenario alternativo. Las acciones fiscales requeridas no deben ser tomadas de manera inmediata, sino instrumentadas en cuanto la economía esté completamente recuperada. No obstante, si se retarda demasiado su instrumentación, se estima que se requería un mayor número de acciones para corregir el desbalance.

miento de sus sistemas médicos. Este tema ha sido motivo de fricciones en el pasado y podría —de aumentar las solicitudes de servicios y disminuir los recursos públicos— convertirse en un reto nacional mayor.

El informe tuvo una amplia cobertura en medios, aunque éstos pusieron énfasis en que la estructura fiscal del gobierno no es sustentable en el largo plazo y en su proyección de un incremento en el nivel de deuda pública en relación con el producto interno bruto (PIB).¹⁰

Además de las modificaciones mencionadas a la Immigration and Refugee Protection Act y el lanzamiento del Plan de Acción para una Migración más Rápida, se pueden destacar las siguientes acciones gubernamentales,¹¹ cuya finalidad es atraer y retener mano de obra extranjera que cuente con las habilidades y calificaciones que requiere el mercado laboral de Canadá.

El lanzamiento del programa Canadian Experience Class permite a cierto tipo de trabajadores extranjeros temporales y estudiantes internacionales graduados en Canadá, con dominio de una de las dos lenguas oficiales y experiencia gerencial, profesional o laboral en las áreas técnicas o comerciales, solicitar la residencia permanente y posteriormente la ciudadanía, sin tener que salir de Canadá y con la posibilidad de continuar trabajando mientras se resuelve su solicitud. Su lanzamiento, en agosto de 2008, fue anunciado explícitamente como “una medida que permitiría al gobierno avanzar en su propósito de hacer el sistema migratorio más atractivo y accesible para individuos

¹⁰ En esa fecha, el rotativo *The Globe and Mail* informó que la oficina del ministro de Finanzas, Jim Flaherty, sugería que el informe es especulativo y destacó que el gobierno se encontraba concentrado en hacer frente a los retos inmediatos: “Los canadienses esperan que el gobierno se enfoque en la economía actual, asegurando su recuperación”.

¹¹ Véase CIC, “Canada’s Government to Help Temporary Foreign Workers and Foreign Student Graduates Become Permanent Residents”, Comunicado, 12 de noviembre de 2008.

con diversas habilidades alrededor del mundo, y responder mejor a las necesidades del mercado laboral canadiense”.¹²

El CIC estimaba que mediante esta nueva vía se concedería la calidad de residentes a entre doce mil y dieciocho mil inmigrantes económicos durante el primer año, y se podría alcanzar gradualmente un número anual de 25 000.¹³

Por otra parte, el gobierno ha identificado que la dificultad en cuanto al reconocimiento de certificados y títulos extranjeros es una de las principales preocupaciones de los recién llegados a Canadá e impide que puedan integrarse eficientemente al mercado laboral. Por ello, en colaboración con las provincias y territorios, así como con asociados en las distintas jurisdicciones educativas de Canadá, en mayo de 2007 se estableció la Oficina de Equivalencia de Certificados Extranjeros (Foreign Credentials Referral Office) para ayudar a posibles migrantes a obtener información sobre el reconocimiento de sus certificados en Canadá y el mercado laboral nacional, con anterioridad a su arribo al país. Asimismo, esta oficina tiene como meta incrementar la conciencia de los empleadores sobre los beneficios de la contratación de cierta mano de obra del exterior.¹⁴

En noviembre de 2009, el CIC y el Ministerio de Recursos Humanos y Desarrollo de Habilidades (Human Resources and Skills Development Canada, HRSDC) reafirmaron los compromisos de los gobiernos federal, provincial y territorial para accele-

¹² *Idem.*

¹³ En su momento, el lanzamiento de la categoría Canadian Experience Class recibió críticas en diarios nacionales. La legisladora del Partido Neodemócrata, Olivia Chow, lo calificó como “discriminatorio” por estar dirigido solamente a ciertos grupos de migrantes, específicamente a aquéllos altamente calificados. En respuesta, el CIC indicó que los trabajadores de baja calificación pueden buscar acceder a la residencia permanente a través de los programas nominales provinciales.

¹⁴ CIC, “Improvements Made to Canada’s Immigration System”, 28 de noviembre de 2008, en <http://www.cic.gc.ca/english/department/media/backgrounders/2008/2008-03-28.asp>.

rar el reconocimiento de profesiones y certificados extranjeros de recién llegados al país, y se anunció el financiamiento público adicional para la expansión de servicios de orientación en el exterior a potenciales migrantes calificados.

Los citados servicios de asesoría son provistos por oficinas en China, India, Filipinas y, próximamente, en Reino Unido,¹⁵ y están a cargo de la Association of Canadian Community Colleges (ACCC), a través de un proyecto denominado The Canadian Immigration Integration Project, establecido en 2007. El gobierno espera que una vez que comience a operar la oficina en Reino Unido, en 2011, se atienda a solicitantes de varios países nórdicos y Estados árabes. Se estima que mediante las citadas cuatro oficinas se podrá tener acceso a aproximadamente setenta y cuatro y cuatro por ciento de los trabajadores extranjeros calificados que pudiesen cumplir con los requisitos y ser seleccionados para inmigrar a Canadá a través de programas a nivel federal y provincial, respectivamente.¹⁶

El “Marco Pan-Canadiense para Determinar y Reconocer Calificaciones Extranjeras” es también parte de la estrategia gubernamental para que “Canadá cuente con la fuerza laboral mejor educada, más calificada y flexible en el mundo”. Establece que los distintos órdenes de gobierno colaborarán para otorgar mejores servicios de prearribo; decidir sobre certificados y habilidades de manera justa, transparente, consistente y oportuna, en todo el país, e incrementar la participación de la fuerza laboral en aquellos programas y servicios ofrecidos a los recién llegados.¹⁷

¹⁵ CIC, “Government of Canada to Fund Expanded Overseas Foreign Credential Recognition Services in China, India, the Philippines and the United Kingdom”, Comunicado de prensa, Vancouver, 18 de febrero de 2010.

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ *Apud* CIC, “Discurso del ministro de CIC en el foro organizado por The Alliance of Sector Councils and the Foreign Credentials Referral Office”, Ottawa, 16 de junio de 2009. En este contexto, el gobierno subrayó que ha destinado 50 millo-

Con respecto al tiempo, específicamente, se ha acordado que los trabajadores extranjeros capacitados que presenten una solicitud con el fin de obtener licencia o registro para laborar en ciertas áreas, tendrán una resolución en un periodo máximo de un año.

De igual modo, el gobierno federal ha propiciado cambios en los programas provinciales de trabajadores nominales, al amparo de los cuales las citadas entidades favorecen la migración de individuos que cuenten con habilidades ocupacionales que satisfacen las demandas regionales y de los mercados laborales provinciales. Destaca la eliminación del límite de personas que las provincias pueden aceptar. Asimismo, a través de las misiones canadienses en el exterior, se procesan, con mayor rapidez que el resto de otras categorías económicas, las visas para la residencia permanente de los trabajadores seleccionados bajo dichos programas.¹⁸

Finalmente, se debe mencionar la *atracción y retención de estudiantes internacionales*. Además de que en las misiones canadienses en el exterior se ha mejorado el trámite de solicitudes en esta categoría, se otorgan permisos de trabajo de medio tiempo a estudiantes internacionales de nivel medio y superior con el objeto de que desarrollen sus habilidades laborales en Canadá y que ciertos estudiantes extranjeros, con títulos o certificados canadienses, accedan al programa Canadian Experience Class.

Principales preocupaciones canadienses

El primer reto que Canadá enfrenta es *mantener la cohesión social ante el aumento del multiculturalismo*.

nes de dólares en su Plan de Acción Económica para colaborar con las provincias y territorios a fin de abordar cuestiones relacionadas con barreras al reconocimiento de credenciales en Canadá.

¹⁸ CIC, "Improvements Made to Canada's..."

En marzo de 2010, la agencia de Estadísticas de Canadá publicó el estudio titulado *Projections of the Diversity of the Canadian Population 2006 to 2031*,¹⁹ en el cual se establece que, considerando todos los escenarios de crecimiento, la diversidad de la población del país continuará en incremento durante las siguientes dos décadas. El estudio destaca los siguientes tres puntos.

Primero, entre el presente y el 2031, la población nacida en el exterior podría incrementarse aproximadamente cuatro veces más rápido que el resto y alcanzar entre 9.8 y 12.5 millones de habitantes, en función de distintos supuestos migratorios. Para el año 2031 entre veinticinco y veintiocho por ciento de la población en el país habrá nacido fuera de Canadá. La proporción sobrepasaría la máxima durante el siglo XX, específicamente de 22%, entre 1911 y 1931.

Segundo, entre veintinueve y treinta y dos por ciento de la población del país pertenecería a una “minoría visible”, según la definición de la *Employment Equity Act*.²⁰ Ello representaría cerca del doble de la proporción arrojada por el censo de 2006. Dicha población aumentaría rápidamente frente a la nacida en Canadá, incluyendo a los nacionales que fuesen hijos y nietos de inmigrantes.

Tercero, aproximadamente el cincuenta y cinco por ciento de la población canadiense nacida en el exterior inmigraría de Asia y en el 2031, el 96% de ésta, perteneciente a minorías visibles, radicaría en alguno de los 33 principales centros urbanos del país, constituyéndose en el 63% de la población de Toronto,

¹⁹ Statistics Canada, *Projections of the Diversity of the Canadian Population 2006 to 2031*, Catálogo núm. 91-551-x, marzo de 2010.

²⁰ De acuerdo con la *Employment Equity Act*, los miembros de minorías visibles son aquellas personas distintas a grupos indígenas canadienses “que no son de raza ‘caucásica’ o de color blanco”. Entre los 10 grupos de minorías visibles se incluyen chinos, asiáticos del sur, negros, filipinos, latinoamericanos, asiáticos del sudeste, asiáticos occidentales, árabes, japoneses y coreanos.

el 59% de la población de Vancouver y el 31% de la población de Montreal. Un estudio previo sobre el tema, realizado en 2005, enfatizaba que la migración era el factor más importante en cuanto al crecimiento de la población perteneciente a minorías visibles.²¹

Canadá ha sido tradicionalmente reconocido como un país donde el multiculturalismo es visto como un elemento enriquecedor de la identidad nacional y no como una amenaza. Su sociedad es considerada modelo en lo que se refiere a convivencia pacífica entre asentamientos poblacionales con diversos orígenes étnicos y religiosos. Sin embargo, desde el inicio de su gestión, en 2008, el actual ministro del CIC —antes titular del entonces Ministerio de Multiculturalismo—²² ha hecho pronunciamientos que dejan ver la preocupación gubernamental de que la diversidad cultural afecte la cohesión social y nacional: “We don’t want a Canada that is a hotel, where people come and go with no abiding connection to our past or to one another, where citizenship means only access to a convenient passport. We want a Canada where we are loyal to Canada’s historically grounded values”.²³

En ese contexto, Jason Kenney ha indicado que “el gobierno mantiene el compromiso con la Ley relativa a Multicultura-

²¹ Statistics Canada, “Canada’s Visible Minority Population in 2017”, *The Daily*, 22 de marzo de 2005, en <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/050322/dq050322b-eng.htm>.

²² En 2008, el gobierno modificó el nombre del CIC agregándole “y Multiculturalismo”. Al mandato —reunificación familiar, mantenimiento de obligaciones internacionales con respecto a refugiados, y apoyo a la economía canadiense— se agregó la promoción de la diversidad y entendimiento intercultural para crear “el tipo de sociedad que los canadienses de todos los orígenes desean”.

²³ CIC, Speaking Notes for the Minister of Citizenship, Immigration and Multiculturalism, Jason Kenney, at the Canadian Club and Event with the National Ethnic Press and Media Council of Canada (NEPMCC), Toronto, 12 de diciembre de 2008.

lismo, característica fundamental del patrimonio e identidad canadienses, pero en los programas de gobierno, el multiculturalismo debe también concordar con el presente”.²⁴ Incluso, el gobierno modificó la “guía” para los exámenes que deben presentar los residentes en el país que aspiran a la ciudadanía.²⁵ El nuevo título es *Discover Canada: The Rights and Responsibilities of Citizenship* y contiene un lenguaje muy explícito respecto a las obligaciones de todo ciudadano, con particular énfasis en las prerrogativas y deberes jurídicos, electorales y políticos. También hace mención expresa de la importancia de conceptos que deben valorarse tales como federalismo, igualdad de género, democracia y la participación canadiense en misiones de paz, entre otros.

Es claro que el tema de cohesión social y aumento del multiculturalismo seguirá en la atención gubernamental debido a que puede impactar los sistemas económico, político y educativo, entre otros elementos, e incluso propiciar divisiones entre diversos grupos y comunidades al interior de Canadá.

En el pasado reciente se han presentado ya algunos hechos que han ido en contra de la convivencia pacífica entre asentamientos poblacionales con diversos orígenes étnicos y religiosos. En abril de 2010, el miembro del Parlamento, Ujjal Dosanjh, ex premier de Columbia Británica, nacido en Punjab, India, denunció la amenaza e intimidación por parte de individuos en Canadá de origen indio y pertenecientes al grupo religioso sikh. Logró que la policía interviniera e hizo notar que “debemos mantenernos unidos contra extremismos independientemente de amenazas de violencia e intimidación”.²⁶

²⁴ *Idem.*

²⁵ La guía para el examen de ciudadanía puede consultarse en <http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/discover/index.asp>.

²⁶ Ujjal Dosanjh, “Standing Together”, Comunicado de prensa, 23 de abril de 2010.

En ese contexto, en la Cámara de los Comunes del Parlamento federal se llevó a cabo de manera unánime una moción que condenaba dichas amenazas y cualquier forma de extremismo que incitara la violencia en la sociedad canadiense, y que reafirmaba el derecho de los funcionarios electos a expresar libremente sus puntos de vista sin miedo a la intimidación.²⁷ También, recientemente acaparó la atención la controversia nacional en torno al uso, por motivos religiosos, del *niqab* (velo que cubre el rostro) por parte de mujeres residentes de origen musulmán. Entre otros aspectos, se argumentó que el uso de esa prenda impide la identificación de la persona durante la prestación de servicios gubernamentales.

Por otra parte, en 2008, cuando un oficial disparó al joven Freddy Villanueva, líderes comunitarios denunciaron el supuesto “acoso de parte de la policía contra jóvenes latinos y negros, que no tenían antecedentes criminales ni vínculos con pandillas”.²⁸ El incidente se dio en medio de los denominados “disturbios en Montreal” que derivaron en serios daños a propiedades privadas y públicas, así como en un enfrentamiento entre la policía y los habitantes de un área marginada al norte de esa ciudad, en donde radica un alto número de inmigrantes.

Un segundo tema de inquietud gubernamental es *evitar la permanencia de la mayoría de los trabajadores temporales extranjeros de baja calificación*.

En 2009, el CIC propuso diversas enmiendas a las regulaciones que rigen los programas de trabajadores temporales extranjeros (TFWP, por sus siglas en inglés), al amparo de la Im-

²⁷ Cámara de los Comunes, “Ujjal Dosanjh Heartened by the House of Commons Unanimously Passing a Motion to Condemn Threats of Violence against Elected Officials”, Comunicado de prensa, Ottawa, 28 de abril de 2010.

²⁸ “Community Leaders Say Police are Harassing too many Black and Latino Youths with no Ties to Street Gangs and with no Criminal Record” (“What’s the Root of the Riots in Montreal?”, *The Globe and Mail*, 11 de agosto de 2008).

migration and Refugee Protection Act, a fin de que sean “más justos y equitativos”, y respondan a la creciente preocupación pública con respecto al trato de los trabajadores. Específicamente, en octubre, se publicaron propuestas de enmienda²⁹ con objeto de:

—Clarificar el proceso y determinar factores que deberán considerarse para establecer la “autenticidad” de todas las ofertas de empleo.

—Restringir la elegibilidad para contratar a través de los TFWP, hasta por dos años, si al momento de presentar una solicitud al Ministerio de Recursos Humanos y Desarrollo de Habilidades (HRSDC, por sus siglas en inglés) tiene conocimiento de que el empleador ha cometido abusos. El CIC integrará y publicará una lista con los nombres, direcciones y plazos de inelegibilidad.

—Limitar a cuatro años consecutivos la temporalidad de contratación de trabajadores participantes en TFWP. Después de dicho periodo, el trabajador no podrá trabajar en Canadá durante los seis años siguientes. El objetivo es evitar una “permanencia de la temporalidad” de dichos trabajadores. Sólo se permitirían excepciones bajo ciertas circunstancias.

Se estableció un periodo de 60 días para presentar comentarios en torno a la propuesta.³⁰ Los comentarios están siendo analizados para incorporarlos a una versión final de la enmienda.³¹

²⁹ *Canada Gazette*, vol. 143, núm. 4110, octubre de 2009.

³⁰ El CIC indicó que la propuesta fue desarrollada de manera conjunta con el HRSDC y la Canadian Border and Security Agency (CBSA) y que involucró varias fases de consulta durante 2007 y 2008 con empleadores, asociaciones, sindicatos, organizaciones comunitarias, trabajadores temporales extranjeros, autoridades provinciales y territoriales canadienses. Se destacó que la mayoría de los consultados mostraron su apoyo.

³¹ La versión ajustada debe obtener la aprobación de la Oficina del Primer Ministro (Privy Council Office) y del Treasury Board, y la firma de la goberna-

Una tercera preocupación es *evitar abusos del sistema migratorio del país*. Ésta ha sido quizás la más difundida por los medios e involucra cuestiones de solicitudes “no genuinas” de refugio y del combate a los asesores migratorios que operan fuera de la ley en Canadá y en el exterior.

El gobierno canadiense ha hecho énfasis en que desea ser líder en cuestiones de refugio y en que el sistema del país tiene dos componentes: el Programa de Reasentamiento de Refugiados y el acceso a la categoría por parte de extranjeros que la solicitan en puertos de entrada o en una oficina del CIC. Con respecto al citado Programa, en 2009, Canadá respaldó el asentamiento en su territorio de 12 400 refugiados. En cuanto a solicitudes, 33 200 individuos buscaron refugio en el país.³²

El pasado 30 de marzo, el titular del CIC introdujo al legislativo canadiense una propuesta para mejorar el sistema de refugio, la cual contempla “agilizar el trámite de solicitudes, una protección más expedita para solicitantes que verdaderamente la requieran y la remoción más rápida de Canadá de aquéllos cuyas peticiones sean rechazadas”.³³

La aprobación de la iniciativa gubernamental dependerá de la oposición en el Parlamento. El proceso incluye la revisión por ambas cámaras y la posterior firma de la gobernadora general. La instrumentación de las medidas podría tomar aproximadamente dos años, de no ser aprobada en la presente sesión.

Entre las propuestas de cambio a la legislación relacionadas con el acceso de extranjeros en puertos de entrada o una

dora general. Con ello se formalizarán las enmiendas y se podrá proceder a la publicación definitiva en la *Canada Gazette*, con la indicación de a partir de qué momento entra en vigor.

³² CIC, “Balanced Refugee Reform. Building a Stronger Canada”, Presentación, 31 de marzo de 2010, p. 3.

³³ CIC, “Balanced Reforms Planned for Canada’s Asylum System”, Comunicado de prensa, 30 de marzo de 2010.

oficina del CIC, destaca el de la clasificación de las solicitudes de ciudadanos provenientes de “Países de origen seguro” (SCO, por sus siglas en inglés) y “Otros”.³⁴

Con respecto a la remoción, la misma tendría verificativo en un periodo máximo de un año, a partir de la fecha en que el Immigration and Refugee Board (IRB) haya emitido una resolución.

Igualmente se contempla poner en marcha un Programa de Asistencia al Retorno Voluntario, que incluye apoyo de hasta 2000 dólares para que un prestador de servicios en el país de origen del solicitante le apoye en su reintegración mediante asistencia para conseguir empleo, entre otras acciones. A los beneficiados se les impondría una restricción temporal de reingreso.³⁵

A la par, el gobierno ha insistido en que los cambios al Programa de Reasentamiento de Refugiados complementan las propuestas relacionadas con el acceso al sistema en puertos de entrada,³⁶ y ha hecho énfasis en que los cambios en este apartado significarán ahorros a las provincias y territorios canadienses, en virtud de que en ellos recae buena parte del costo por dichos servicios.

³⁴ Dicha clasificación, consignada en el proyecto respectivo como “designated countries of origin” afectaría las instancias de apelación ya que los solicitantes de “otros” países podrían apelar la decisión del Immigration and Refugee Board (IRB) ante una nueva oficina que se denominaría Refugee Appeal Division (RAD) y posteriormente, en caso de ser necesario, solicitar una revisión judicial ante una corte federal. En cambio, los que provengan de SCO no tendrían derecho de apelación ante la RAD, pero sí al procedimiento de revisión ante una corte federal. La iniciativa de ley consigna la denominación como países de origen designados.

³⁵ CIC, “Balanced Refugee Reform...”, p. 12.

³⁶ El Comité de Ciudadanía e Inmigración de la Cámara de los Comunes estimó que los costos por dicho concepto se han incrementado de 197 518 601 (2006-2007) a 369 061 421 (2008-2009) y presentó seis recomendaciones (House of Commons, “Best Practices in Settlement Services. Report of the Standing Committee on Citizenship and Immigration”, tercera sesión de la 40 Legislatura de la Cámara de los Comunes, 30 de marzo de 2010).

Otro asunto relacionado con el refugio es el combate de asesores migratorios que operan fuera de la ley. En el pasado *Speech from the Throne*, el gobierno reafirmó su compromiso de que “para proteger mejor a aquellos eventuales migrantes, se tomarán pasos para combatir a consultores migratorios sin escrúpulos”.³⁷

La Canadian Society of Immigration Consultants (CSIC)³⁸ celebró el citado anuncio. En febrero pasado, su presidente dio una conferencia de prensa en la que declaró que investigaciones de dicha sociedad habían podido identificar cerca de dos mil consultores migratorios que operan sin autorización en Canadá. Agregó que éstos proveen asesoría con estándares éticos deficientes e incluso instan a los interesados a incurrir en fraudes para inmigrar, previo cobro de tarifas que oscilan entre mil doscientos y treinta mil dólares por persona.

La CSIC ha enfatizado que se requiere la cooperación del gobierno “para poner fin a esta seria problemática y que haría recomendaciones detalladas a las autoridades sobre cómo combatir la operación de consultores no autorizados”.³⁹

El ministro del CIC reafirmó el compromiso de sancionar a dichos consultores y anunció que durante 2010 se dará a conocer un paquete de medidas para reformar la regulación aplica-

³⁷ *Speech from the Throne. A Stronger Canada. A Stronger Economy. Now and for the Future*, 3 de marzo de 2010, p. 19. Disponible en http://www.speech.gc.ca/grfx/docs/sft-ddt-2010_e.pdf.

³⁸ La CSIC es una organización no gubernamental e independiente, establecida en 2004, cuyo mandato es proteger a los consumidores de servicios de consultoría migratoria. Actualmente cuenta con más de mil seiscientos miembros y desde su origen ha tratado de promover la capacitación y desarrollo de competencias de sus afiliados, a quienes les otorga un certificado y exige contar con un seguro que les permita responder ante omisiones o errores.

³⁹ CSIC, “Canadian Society of Immigration Consultants Announces New Initiatives to Combat Ghost Immigration Agents”, Comunicado del 3 de febrero de 2010.

ble, lo que es crucial para mantener la integridad del sistema migratorio canadiense. Asimismo, indicó que un componente de la estrategia para combatir los fraudes migratorios involucra “influir” ante gobiernos extranjeros en aquellos países de origen de migración hacia Canadá.⁴⁰

Cabe anotar que recientemente los medios dieron amplia cobertura a la detección, por parte de la Real Policía Montada de Canadá, de 300 solicitantes de ciudadanía que declaraban tener el mismo domicilio en Mississauga, Ontario.⁴¹ Ello incrementó la preocupación con respecto a la integridad del sistema migratorio del país.

Posicionamiento de México

Parte de la dificultad para establecer dónde se posiciona México con respecto a los intereses canadienses en materia migratoria radica en el hecho de que las cifras sobre el acceso a sus distintos programas no están diferenciadas por la nacionalidad. Asimismo, debe considerarse que las iniciativas gubernamentales abordadas son relativamente recientes.

Sin embargo, destaca que el gobierno canadiense no ofrece en México servicios de orientación a potenciales migrantes calificados para el reconocimiento de sus certificados en Canadá, semejantes a los provistos por oficinas financiadas con recursos públicos en China, India y Filipinas desde 2007, así como, próximamente en Reino Unido, los países nórdicos y Estados árabes.

⁴⁰ Joe Friesen, “Minister Promises Crackdown on Consultants Who Counsel Fraud”, *The Globe and Mail*, 2 de febrero de 2010.

⁴¹ Al parecer los interesados no radicaban en el país, lo que los hacía inelegibles para obtener la ciudadanía, a la cual, generalmente, solamente se puede acceder después de radicar durante tres años en Canadá.

Los destinos anteriores han sido identificados por el gobierno como prioritarios por contar con profesionistas que pueden promover el desarrollo económico canadiense.

Por otra parte, las proyecciones gubernamentales no contemplan un aumento significativo del “grupo latinoamericano” entre las minorías visibles de Canadá. Ello podría dar lugar a una “profecía que se cumple a sí misma”, si los profesionistas latinoamericanos, incluyendo los mexicanos, no gozan de accesos semejantes a los ciudadanos de los países arriba mencionados.

Los dos hechos anteriores podrían dejar ver que el gobierno canadiense tendría mayor interés en impulsar la migración temporal que la permanente de mexicanos. Ello por medio de esfuerzos conjuntos con México para promover la movilidad laboral, los cuales, a la fecha, muestran distintos niveles de éxito.

El desinterés de Canadá en alentar la migración permanente de mexicanos no es necesariamente negativo para México, pues deben tenerse en cuenta las consecuencias que la salida de sus ciudadanos tendría sobre su desarrollo y su sociedad. Lo que sí llama la atención y requerirá mayor análisis en el futuro es el hecho de que Canadá parece tener mayor claridad con respecto a la problemática que puede estar asociada a la migración mexicana, en particular el abuso de su sistema de refugio que derivó en la imposición de visado.

En 2007, México empieza a aparecer en los primeros lugares de solicitudes de refugio a Canadá. Según cifras oficiales, dichas peticiones fueron 8107 en 2008 y 4768 entre enero y abril de 2009, con niveles de aceptación de 11% y 8%, respectivamente.⁴²

De manera paralela, en los medios se comenzó a difundir información sobre el incremento de violencia en México y el he-

⁴² CIC, Immigration and Refugee Board of Canada, “Claims Referred and Finalized: Mexico”.

cho de que muchas personas se vieron afectadas por dicha causa. En 2007, el arribo a Windsor, Ontario, vía Detroit, de 200 migrantes mexicanos indocumentados que solicitaban refugio, comienza a enviar señales confusas a la opinión pública sobre los motivos por los cuales se estaba otorgando la calidad migratoria a nuestros connacionales.

Entre 2007 y hasta la imposición de visado, las autoridades canadienses sólo dieron refugio a aproximadamente diez por ciento de los solicitantes mexicanos y estableció que el 90% restante deseaba obtener la visa de residente y el apoyo del gobierno, sin hacer los trámites correspondientes.

En marzo de 2009, el titular del CIC denunció un abuso a gran escala y sistemático del sistema de refugio. Para ejemplificar, enfatizó que el IRB había rechazado en 2008 el 90% de solicitudes de refugio presentadas por ciudadanos mexicanos.⁴³ El no ponderar el número de solicitantes, frente a una población en México de más de ciento diez millones, resultó muy lamentable para la imagen del país y de sus ciudadanos, en su gran mayoría respetuosos del sistema migratorio de Canadá.

El tema no ha quedado superado con la imposición del visado. Las propuestas de reforma recientemente presentadas al legislativo canadiense relacionadas con el sistema de refugio contemplan un programa de asistencia al retorno voluntario para la remoción de solicitantes rechazados. De aprobarse, el programa comenzaría a instrumentarse en el área de Toronto para individuos provenientes de México, el Caribe, Centro y Sudamérica.⁴⁴

Los medios de comunicación han indicado que México sería designado como país de origen seguro (SCO, por sus siglas en

⁴³ Véase “Show Bogus Claimants the Door: Kenney”, *The National Post*, 25 de marzo de 2009.

⁴⁴ CIC, “Balanced Refugee Reform...”, p. 12.

inglés). Esta posibilidad entraña el riesgo de derivar en críticas de ciertos sectores que perciben a México de manera distinta. También debe considerarse que la lista de países sería ajustada y la designación podría cambiar.

En agosto de 2009, en el marco de su participación en la Cumbre de Líderes de América del Norte en México, el primer ministro, Stephen Harper, señaló que el visado permanecería mientras persista el problema en cuanto a solicitudes de refugio de mexicanos. Los mandatarios mexicano y canadiense acordaron abordar el tema del visado en el marco de un grupo de trabajo bilateral sobre migración.

En ese contexto, los gobiernos han cooperado para facilitar la migración de participantes del Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales y visitantes en viajes oficiales. Asimismo, continúan intentando expedir los procedimientos de visado de mexicanos con mínimas posibilidades de solicitar refugio, entre ellos empresarios, estudiantes y ciertas categorías de viajeros.

Los poderes ejecutivos de las dos naciones también se pronunciaron. El 16 de noviembre de 2009, al concluir los trabajos de la 16 Reunión Interparlamentaria México-Canadá, los congresos de ambos países coincidieron en solicitar a sus gobiernos el inicio de un diálogo para eliminar los obstáculos para la obtención de la visa.

En su declaración conjunta, los legisladores manifestaron que los obstáculos en los procedimientos para la obtención de la visa “impactan de manera negativa los intercambios entre nuestros países de visitantes, trabajadores temporales, hombres de negocios, estudiantes y académicos, así como la necesidad de garantizar que las obligaciones internacionales en materia de asilo se cumplan”.⁴⁵

⁴⁵ Senado de la República. Comunicación Social. “B-0585. Concluye interparlamentaria México-Canadá”, 16 de noviembre de 2009.

La reciente crisis económica y financiera internacional dificulta establecer los impactos negativos en lo que a turismo y comercio bilaterales se refiere.

Desde la imposición de visado, el turismo mexicano hacia Canadá ha tenido una reducción significativa. Según información de la Canadian Tourism Commission (CTC) de enero a octubre de 2009, el número de mexicanos que viajaron al país fue 157 656. Ello significó un decremento de 99 344 visitantes, equivalente a una baja de 33.7%, con respecto al mismo periodo del año 2008, en el que 257 000 mexicanos visitaron Canadá y el volumen de viajeros alcanzó un porcentaje de crecimiento récord de 11.7%.⁴⁶

Desde antes del visado, la CTC contemplaba que México resentiría los impactos de la incertidumbre financiera internacional y ello derivaría en una reducción del turismo mexicano hacia Canadá en 2009, pero esperaba una recuperación para 2010 y 2011. Los pronósticos podrían verse afectados por la percepción de los visitantes mexicanos con respecto a la dificultad para la obtención del visado, aunada a la apreciación del dólar canadiense.

Con respecto al comercio México-Canadá, al cierre de 2009, éste se contrajo en 16.4% respecto al año anterior, ubicándose en 21 928 millones de dólares. Sin embargo, la representación de la Secretaría de Economía en Ottawa ha destacado que “no obstante la caída en flujos comerciales, el comercio bilateral ha crecido más de cuatro veces en la era del TLCAN, lo que se tradu-

⁴⁶ CTC, *Tourism Snapshot. Year-in-Review. 2008 Facts and Figures* (CTC Reports), pp. 1 y 7. Disponible en <http://www.tcr.gov.nl.ca/tcr/publications/2008/Tourism%20Snapshot%202008%20Year%20in%20Review.pdf>. CTC, *Tourism Monthly Snapshot*, vol. 5, núm. 10 (CTC Reports), octubre de 2009, p. 1. Disponible en http://www.corporate.canada.travel/docs/research_and_statistics/stats_and_figures/tourism_snapshot_2009_10_eng.pdf.

ce en una tasa de crecimiento anual promedio de 11.1% entre 1993 y 2009”.⁴⁷

Es claro que la relación continúa siendo dinámica; lo que es aún ambiguo son las repercusiones del visado en la relación bilateral, particularmente en el mediano y largo plazos.

En cuanto al combate a asesores migratorios que operan fuera de la ley, desde antes de la imposición del visado, se hizo notar su operación en territorio mexicano. Canadá contempla que la estrategia de combate incorporará acciones de cooperación en el exterior, previsiblemente en aquellos países de origen de solicitantes de migración y refugio.

En ese marco, se ha pedido la cooperación mexicana para combatir agentes clandestinos que promueven la migración hacia Canadá. Evidentemente, atajar los negocios de estos individuos constituye un elemento esencial para mantener la confianza entre los dos países. El actual embajador de México en Canadá ya indicó que “se estaba trabajando en México —y en conversaciones con la contraparte canadiense, para atajar la problemática desde dos frentes— para prevenir este tipo de fraudes”.⁴⁸

En cuanto a la preocupación de mantener la cohesión social en Canadá ante el aumento del multiculturalismo, habrá que vigilar que se continúe haciendo una separación clara entre la migración mexicana a Canadá y el incremento de violencia en el país asociado a la operación de pandillas que trafican drogas.⁴⁹

⁴⁷ Oficina de la Secretaría de Economía en Canadá, “Balanza comercial México-Canadá 2009”, abril de 2010. Además, destacó que en 2009 México mantuvo un superávit comercial con Canadá de 7321 millones de dólares y se ubicó como su tercer socio comercial, cubriendo el 3.4% del mercado canadiense, por debajo de Estados Unidos (61.1%) y China.

⁴⁸ Francisco Barrio Terrazas, “Mexico: Look beyond the Visas, Canada”, *Embassy*, 22 de julio de 2009, p. 11.

⁴⁹ “Mexican Drug War Spilling into Canada. Police Say Gang Activity in Vancouver, elsewhere is ‘Directly Related’ to Relentless Cartel Wars”, *The Toronto Star*, 4 de marzo de 2009, y Margaret Wentz, “When it Comes to Refugee Claims,

En relación con evitar la permanencia de la mayor parte de los trabajadores extranjeros de baja calificación, será de particular interés definir la situación de los participantes en los programas piloto de movilidad laboral entre México y Canadá, en los cuales inicialmente se ha acordado que los contratos tengan una vigencia por 12 meses con posibilidad de prórroga por un año más.

Los participantes mexicanos en el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales (PTAT), aunque también son considerados de baja calificación, estarían excluidos de la restricción en cuanto a temporalidad; es decir, podrían regresar a Canadá aún después de acumular más de cuatro años. Ello debido al escaso número de casos en que los participantes han permanecido en Canadá.

Conclusión

Un repaso de los acontecimientos migratorios recientes nos permite constatar que una cooperación bilateral efectiva no obedece a ninguna automaticidad, sino que, por el contrario, depende de la decisión deliberada de ambos gobiernos y sus sociedades. Esta última reflejada en el proceso de negociación bilateral.

Por ello, la mejor manera de fortalecer la relación bilateral México-Canadá es mantener una estrategia de negociación que logre concatenar intereses, mediante un análisis cuidadoso de las necesidades y preocupaciones propias y de la contraparte.

Asimismo, es importante que las iniciativas de cooperación tanto en el tema migratorio como en otros de la agenda

it's Pretty Easy to ID the 'Safe' Countries", *The Globe and Mail*, 1 de abril de 2010. En este último se indica que la policía ha detectado que, una vez en Canadá, muchos refugiados caerían bajo el control de pandillas que los obligan a trabajar y a solicitar, para provecho de pandillas, beneficios gubernamentales.

bilateral tengan como base criterios objetivos y no posiciones. Los primeros generalmente se pueden negociar, los segundos, a veces son irreconciliables.

Sólo mediante una negociación efectiva se podrá evitar que los asuntos irritantes en la relación crezcan y desvíen capital político y atención que podrían canalizarse a otras necesidades de la agenda. Ello es indispensable para que los vínculos entre ambas sociedades continúen siendo importantes, y se desarrollen, además, a su nivel óptimo.