
Fundamentos y condicionantes de una sociedad estratégica entre México y Canadá

*Isabel Studer**

Aunque Canadá y México establecieron relaciones diplomáticas hace más de medio siglo, el interés de los dos países en profundizar sus relaciones bilaterales y su conocimiento mutuo aumentó visiblemente a raíz del debate sobre la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). Dicho interés se ha visto reflejado en la intensificación de los contactos, a todos los niveles, entre grupos de los dos países, al grado que se ha hecho común, en las reuniones oficiales entre representantes de esos países, referirse a Canadá y a México como “socios estratégicos”.

La visita realizada por el presidente Ernesto Zedillo a Canadá, en junio de 1996 —su primera visita al exterior—, tuvo como objetivo explícito el fortalecimiento de esa visión de sociedad estratégica México-Canadá. En las primeras líneas del documento adoptado por los dos países en esa ocasión se subraya la situación peculiar y privilegiada de las relaciones entre los dos países, así como su “amplia coincidencia de intereses y de posiciones afines” en cuestiones internacionales.¹

Recientemente, la acción coordinada de ambos países para contrarrestar los efectos de la Ley Helms-Burton ha reafirmado la nueva imagen de sociedad estratégica, además de mostrar sus ventajas concretas, como contrarrestar las medidas unilaterales de Estados Unidos. La X Reunión Interparlamentaria México-Canadá, celebrada en mayo de 1996, ejemplifica bien la nueva tendencia a enfatizar la coincidencia de las posturas de los dos países, tanto en torno a la controvertida ley como respecto de otros temas (migración y derechos

* Profesora-investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

¹ Véase la Declaración de objetivos de la relación México-Canadá, la cual destaca que “pocos países en el mundo presentan condiciones tan propicias para establecer una sólida y mutuamente provechosa relación como México y Canadá. Ambos comparten un espacio geopolítico común y una amplia coincidencia de intereses y de posiciones afines ante los problemas mundiales”.

humanos de los migrantes, entre otros). En esa reunión interparlamentaria, varios congresistas mexicanos llegaron, incluso, a subrayar el que “la actitud de los legisladores canadienses [fuera] radicalmente opuesta a la que mostraron los estadounidenses” durante la Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos, celebrada pocas semanas antes, en Zacatecas.

Aunque la causa inmediata del acercamiento México-Canadá y de la nueva visión de sociedad entre estos países se encuentra en la negociación y firma del TLC, no deja de sorprender el hecho de que, inicialmente, ni México ni Canadá estuvieran completamente a favor de incluir al otro vecino norteamericano en un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. De hecho, aun cuando el gobierno canadiense decidió finalmente participar en las negociaciones del acuerdo (presionado por los principales intereses empresariales canadienses), el ministro de Comercio Internacional de Canadá “debió llevar a cabo un intenso cabildeo para superar las objeciones expresadas por México en el sentido de que las negociaciones trilaterales serían demasiado complejas y que Canadá ocasionaría demoras inaceptables”.² Esas actitudes contrastantes despiertan la curiosidad y enfatizan la necesidad de analizar el estrechamiento de las relaciones bilaterales México-Canadá. Afirmar que el TLC es la causa natural de ese cambio es tan correcto como irrelevante, pues lleva a obviar consideraciones importantes que condujeron, en primera instancia, al predominio de la integración de América del Norte en tanto estrategia de política exterior de México y Canadá.

La tendencia a exagerar similitudes y paralelismos entre México y Canadá, tanto en algunos análisis académicos como en la retórica diplomática,³ obliga a buscar las raíces de la nueva visión de sociedad estratégica. Por una parte, los análisis sobre las relaciones bilaterales México-Canadá se han centrado en los cambios recientes de la relación, en particular, en la multiplicación de contactos a todos los niveles; también han adoptado enfoques trilaterales para estudiarla. Por otra, si aceptamos la idea de que estos países

² Maxwell A. Cameron, Lorraine Eden y Maureen Appel Molot, “El libre comercio en América del Norte: cooperación y conflicto en las relaciones México-Canadá”, en Gustavo Vega Cánovas (comp.), *México-Estados Unidos-Canadá. 1991-1992*, México, El Colegio de México, 1993, p. 324.

³ Por ejemplo, en la sesión inaugural de la XI Reunión de la Comisión Ministerial México-Canadá de abril de 1996, el Canciller mexicano afirmaba que “durante muchos años, México y Canadá se percibieron como países que se encontraban distanciados entre sí por un poderoso vecino común. En los últimos años hemos alterado esa visión para descubrir los valores y el potencial propio de nuestras naciones”. Cabría preguntarse, sin embargo, si Estados Unidos ha dejado de ser el poderoso vecino común que separa a los dos países. ¿Qué es lo que habría alterado esa visión? Si fue tan sólo un acto de voluntad, ¿por qué no se dio con anterioridad?

presentan condiciones geopolíticas tan “peculiares y privilegiadas para establecer una sociedad estratégica”, como establece la Declaración de objetivos México-Canadá, resulta por demás pertinente preguntarse por qué ese potencial sólo se reconoce a partir de hace unos cuantos años.

A la luz de las perspectivas gubernamentales sobre el surgimiento de una sociedad estratégica, es necesario un enfoque más complejo, en el que se contemplan tanto las áreas en las cuales coinciden, convergen, o se complementan los intereses de los dos países como aquéllas en donde tienden a divergir. A través de un análisis de los fundamentos y los condicionantes de la relación México-Canadá, este ensayo intenta mostrar que la visión gubernamental de una sociedad estratégica sobrestima las posibilidades de que estos países actúen de manera coordinada.

La novedad y la amplitud del tema obligan a presentar solamente algunas reflexiones preliminares. El ensayo se divide en cinco secciones. La primera, breve, describe el significado de la nueva visión gubernamental de sociedad estratégica. En la segunda y la tercera se analizan los fundamentos reales en los que puede sustentarse una sociedad estratégica, amplia y permanente, entre México y Canadá: desde la coincidencia histórica en temas distintos y la reciente convergencia de interés en desarrollar la integración norteamericana, hasta los condicionantes histórico-estructurales que pueden impulsarla o hacerla fracasar. La cuarta sección examina un punto medular en la creación de esa sociedad: la complementariedad entre México y Canadá en los ámbitos regional e internacional que, si bien existe, también es limitada. El ensayo finaliza con una reflexión crítica y propositiva acerca de las perspectivas futuras de la sociedad estratégica México-Canadá.

La nueva visión de una sociedad estratégica México-Canadá

Según la Declaración de objetivos de la relación México-Canadá, la “vigorosa expansión” de la relación bilateral experimentada en la última década se ha basado “en tres importantes elementos: convergencia, coincidencia y complementariedad”.

La convergencia resulta, en la óptica gubernamental, de la reciente redefinición de las políticas exteriores de los dos países, misma que se ha “enfocado al fortalecimiento de los vínculos entre los países de América del Norte”. Su expresión más clara es el TLC.

En lo que respecta a la complementariedad, tanto Canadá como México se perciben como socios complementarios en un gran número de temas: comercio, migración, desarrollo científico-tecnológico, agrícola e industrial, entre otros.

A ello se suma, como afirma dicha declaración, una creciente identificación de intereses en temas internacionales:

Así, contando con una tradición pacifista, ambos países coinciden en la necesidad del imperio del Derecho Internacional en el contexto mundial, además de compartir una visión internacional que favorece el multilateralismo, así como la libre autodeterminación de los pueblos, la igualdad jurídica de los Estados y la cooperación internacional.

El documento bilateral adoptado al término de la visita del presidente mexicano a Canadá afirma que “existe una visión compartida sobre la mayor parte de los problemas más importantes de la agenda internacional, lo que constituye un estímulo para la construcción de una relación más estrecha”. Sin embargo, como era de esperar, también reconoce que los dos países no tienen “percepciones, criterios e intereses” idénticos en política exterior. Con algunas excepciones —a las que se hará referencia en el presente ensayo—, en el documento mencionado no se señalan aquellos problemas o intereses específicos comunes a los dos países.

Este conjunto de elementos, ¿permite hablar de la posibilidad real de establecer una sociedad estratégica entre Canadá y México? Si los intereses comunes son los mencionados en el párrafo antes citado, valga destacar que los mismos son compartidos por muchos países en el mundo y no son exclusivos a la relación México-Canadá. Entonces, es posible preguntarse qué es lo exclusivo en la relación México-Canadá, además de la convergencia en América del Norte, que permita pensar a los gobiernos de esos países en una sociedad estratégica.

A partir de la visión gubernamental, parecería claro que la sociedad estratégica entre México y Canadá deriva de intereses mutuos en el TLC y la región de América del Norte. En la actualidad, esa convergencia permitiría explotar algunas complementaridades que, aunque existían, no se aprovecharon en el pasado. Sin embargo, la convergencia de intereses en lo relativo a la región norteamericana no es suficiente para explicar la pretendida coincidencia de las políticas de esos países en otros temas o asuntos internacionales específicos no vinculados con América del Norte, o para sostener que existe una complementaridad de dichas políticas. ¿En qué se sustentan, pues, esas coincidencias o complementaridades?

En los apartados que siguen se analizan cada uno de los tres elementos explicativos del acercamiento bilateral (coincidencia, convergencia y complementaridad), con el objeto de evaluar el sustento real de la nueva “sociedad estratégica” entre México y Canadá.

Fundamentos reales de una sociedad estratégica México-Canadá

La coincidencia (historias paralelas, pero distintas)

Como ha señalado Sandra Fuentes-Berain, embajadora de México en Canadá, los dos países coinciden “en la experiencia compartida de una intensa y asimétrica relación con su vecino poderoso”: Estados Unidos.⁴ Esta coincidencia no es una entre muchas, ya que la condición geopolítica de ambos explica en gran medida, aunque no determina totalmente, su comportamiento internacional.⁵

La condición fundamental de ser vecinos de Estados Unidos ha tenido una serie de implicaciones importantes y similares para Canadá y para México. Una de ellas es que los dos países se encuentran dentro de la esfera de influencia estratégica estadounidense, además de estar sujetos a una creciente interdependencia económica con su poderoso vecino, caracterizada, en los dos casos, por la asimetría que resulta de los diferentes tamaños de sus economías.

A pesar de los beneficios económicos que ofrece la cercanía al mercado nacional más grande del mundo (también importante fuente de financiamiento),⁶ México, al igual que Canadá han mantenido, históricamente, la reafirmación de su autonomía nacional frente a Estados Unidos en tanto objetivo fundamental de su política exterior. Como ha afirmado Bernardo Mabire, México y Canadá comparten

... un pasado colonial y la vecindad con un país más poderoso [...] se asemejan por su vacilación, a medida que cobraron conciencia de existir como sociedades singulares, respecto a si debían apegarse a su herencia europea o acentuar los rasgos derivados del arraigo en América; ambos optaron por sugerir una combinación de los dos legados, en la que quisieron ver el fundamento de la originalidad a la que finalmente se apegaron.⁷

⁴ Véase Sandra Fuentes-Berain, “México y Canadá: la nueva frontera norte”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 44, otoño de 1994, pp. 14-15.

⁵ Precisamente por ello, los efectos de dicha vecindad se analizarán separadamente de las coincidencias de esos países en otros asuntos de política exterior. El tema invita a una profunda y rica reflexión histórica, aunque en este ensayo no se hará más que una referencia breve a algunas consideraciones generales.

⁶ Aunque cabe mencionar que, hoy, aproximadamente 25% de la inversión extranjera directa en Estados Unidos es de origen canadiense.

⁷ Bernardo Mabire, “Cultura, política y comercio exterior: los casos de México y Canadá”, en Gustavo Vega Cánovas (comp.), *Liberación económica y libre comercio en América del Norte*, México, El Colegio de México, 1993, pp. 419-420.

Los legados históricos y culturales de estos países hicieron que mientras uno enfatizaba la necesidad de preservar su identidad cultural frente a Estados Unidos, el otro priorizaba su autonomía política.

Canadá, y particularmente el Canadá inglés, lejos de aceptar la cercanía cultural con Estados Unidos, optó por la reafirmación de la identidad nacional frente al vecino del sur, la cual se convirtió en una preocupación constante a lo largo de su historia. Este dilema histórico de la identidad canadiense tendría su origen, según Seymour Martin Lipset, en la revolución estadounidense, que marcó el surgimiento de dos naciones (una de la revolución y la otra, de la contrarrevolución), lo que habría dado origen a una ideología excepcional en Estados Unidos y a un problema perenne en la definición de una identidad nacional en Canadá.⁸ De ahí, explica Lipset, la inclinación de los canadienses a definirse por referencia a lo que no son: estadounidenses. Esto los convierte, en “los no estadounidenses más antiguos y permanentes del mundo”.⁹ A esto se suma la ambivalencia cultural de Canadá, expresión de las rupturas originales entre las dos comunidades nacionales fundadoras, vinculadas con Gran Bretaña y con Francia, respectivamente.

Puesto que México y Estados Unidos son herederos de legados históricos y culturales muy distintos, la preocupación de México por preservar su identidad frente al vecino del norte surge de elementos distintos a los de Canadá. Estados Unidos no significó nunca una amenaza a la identidad cultural mexicana, pero sí una amenaza constante a la soberanía nacional, tanto en términos territoriales como de autonomía política. Desde que nuestro país adquirió su independencia formal de España y hasta la revolución de 1910, la actividad internacional de México se centró en resistir, sobre todo, el expansionismo de Estados Unidos, pero también el de otras potencias mundiales como Gran Bretaña y Francia. En lo que se refiere a Canadá, las aspiraciones de expansión territorial estadounidense fueron contrarrestadas por la dinámica del equilibrio de poder internacional.¹⁰ Pero esto no sucedió con México. Por ello, con la pérdida de más de la mitad de su territorio a mediados del siglo XIX, y

⁸ Seymour Martin Lipset, *La división continental. Los valores y las instituciones de los Estados Unidos y Canadá*, México, FCE, 1993, p. 19.

⁹ *Ibid.*, pp. 74-75.

¹⁰ La asociación formal de Canadá al Imperio Británico impidió las aspiraciones de expansión territorial de Estados Unidos hacia el norte, aunque se dieron algunos incidentes. Sobre este punto, véase Isabel Studer, “La historia del libre comercio entre Canadá y Estados Unidos: Una reflexión sobre la interacción de las variables internacionales y domésticas”, *Estados Unidos. Informe Trimestral*, vol. IV, núm. 1, primavera de 1994, pp. 15-16.

hasta fechas muy recientes, el referente básico del nacionalismo mexicano fue el vecino país del norte.¹¹

En este siglo, sobre todo después de la segunda guerra mundial, la abrumadora presencia de Estados Unidos se dejó sentir especialmente en el terreno económico. La creciente dependencia económica de México y Canadá determinaba el predominio del vecino poderoso en la agenda de política exterior de ambos países, con lo cual se estrechaban aún más los márgenes de independencia en otras áreas. Esta situación se agravó con la guerra fría; el que los territorios de cada uno de los dos países cayeran dentro del “imperativo categórico” en el esquema de seguridad nacional de Estados Unidos trajo como consecuencia, desde las perspectivas mexicana y canadiense, limitaciones a su “libertad de acción política” en el contexto internacional.¹²

En el contexto de la posguerra, a los ojos de Estados Unidos, México adquirió relevancia no sólo por el valor estratégico de su territorio, sino también por la preocupación estadounidense por la estabilidad política interna mexicana. Esta preocupación se convirtió en el fundamento de una “relación especial” de México con Estados Unidos, dentro de la relación especial que ese país otorgaba ya a América Latina por cuestiones de seguridad. Para México, dicha relación significaba un tratamiento preferencial a las exportaciones mexicanas y “la disposición de [Estados Unidos] para cooperar en la resolución de problemas económicos de México”.¹³ Significaba, asimismo, la aceptación estadounidense de la utilización de la política exterior y de pronunciamientos nacionalistas por parte del gobierno mexicano con fines de legitimación interna, a cambio de que se mantuviera una estabilidad política en México y que esto no significara un giro hacia la izquierda radical del régimen político.

Por su parte, Canadá también recibió un tratamiento especial por parte de Estados Unidos, pero con base en elementos distintos. La estabilidad política interna o el signo ideológico de los gobiernos canadienses no eran fuentes de preocupación para la seguridad estadounidense. Lo era la defensa del espacio aéreo continental. A cambio del apoyo militar y diplomático canadiense a la defensa de los intereses estratégicos continentales e internacionales de Estados

¹¹ Véase Josefina Vázquez y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos: un ensayo histórico (1766-1980)*, México, El Colegio de México, 1982, p. 141.

¹² Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior mexicana*, México, El Colegio de México, 1976, pp. 87-92; y Guadalupe González, “Tradiciones y premisas de la política exterior de México”, en Rosario Green y Peter H. Smith (coords.), *La política exterior y la agenda México-Estados Unidos*, Trabajos preparados para la Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos, México, FCE, 1989, pp. 43-44.

¹³ Informe de la Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos, *El desafío de la interdependencia: México y Estados Unidos*, México, FCE, 1988, p. 25.

Unidos, este último ofreció a Canadá tanto concesiones económicas como excepciones a distintas políticas estadounidenses que pudieran afectar los intereses canadienses.¹⁴

Canadá y México mostraron su integración incondicional al bloque occidental durante la guerra fría; sin embargo, esa asociación y la creciente interdependencia económica con Estados Unidos generaban un dilema para los dos países: lograr un equilibrio entre el objetivo principal de evitar conflictos con Estados Unidos que pudieran traducirse en costos económicos y mantener la autonomía nacional. De ahí surgió un entendimiento tácito con Estados Unidos: este país reconocía y aceptaba el derecho de México y de Canadá a mantener un curso independiente en su política exterior, siempre y cuando lo hicieran en aquellos asuntos que no fueran de fundamental importancia para Estados Unidos y sí para ellos. A cambio de ello, Canadá y México cooperaban en los temas que, no siendo de su prioridad, fueran fundamentales para Estados Unidos.¹⁵

En cuanto a los asuntos internacionales, hasta la década de los sesenta, la actitud internacional de México fue más bien aislacionista.¹⁶ Buscaba seguir una línea independiente que pudiera moderar las políticas de las grandes potencias y,¹⁷ en lo que toca a las grandes organizaciones internacionales, privilegiaba a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), por encima de la Organización de los Estados Americanos (OEA).¹⁸ El relativo aislamiento de México en los asuntos internacionales tiene su origen en la larga experiencia de intervenciones extranjeras en la vida independiente de México, por lo que los principios de autodeterminación y no intervención, piedras angulares de la política exterior, pronto se convirtieron en escudo para mantener la soberanía, aunque también contribuyeron a mantener al país ajeno a los problemas mundiales. La anterior habría sido una política deliberada encaminada a evitar

¹⁴ Véase John W. Holmes, *Life with Uncle: the Canadian-American Relationship*, Toronto, Toronto University Press, 1981; y Charles Doran, *Forgotten Partnership*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1984.

¹⁵ M. Ojeda, *op. cit.*, p. 93; y David Leyton-Brown. "Managing Canada-United States Relations in the Context of Multilateral Alliances", en Lauren McKinsey y Kim Richard Nossal (comps.), *America's Alliances and Canadian-American Relations*, S. L., Summerhill Press, 1988, pp. 163-164.

¹⁶ M. Ojeda, *op. cit.* Véase, también, la nota 41, *infra*.

¹⁷ Olga Pellicer, "México y las Naciones Unidas 1980-1990. De la crisis del multilateralismo a los retos de la posguerra fría", en César Sepúlveda (comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, FCE, 1994, pp. 215-216.

¹⁸ Para una revisión de la participación de México en el organismo regional hasta antes de los años setenta, véase O. Pellicer, "México en la OEA", *Foro Internacional*, vol. VI, núm. 2-3 (22-23), enero-marzo de 1966.

una confrontación directa con Estados Unidos y no consecuencia de “un mero idealismo altruista”.¹⁹

Canadá, por su parte, si bien tenía una presencia internacional activa,²⁰ ésta se expresaba frecuentemente a través de una “diplomacia silenciosa”, dados los límites impuestos por el conflicto este-oeste. Como se ha mencionado, para Canadá, el multilateralismo se convirtió en un objetivo estratégico para evitar ser marginalizado en América del Norte. En respuesta a su calidad de potencia media, Canadá hizo de la ONU el foco principal de esa actividad multilateral.²¹ Según afirma Olga Pellicer, “la ONU ha sido y sigue siendo un espacio para la política exterior de potencias medias que ven en ella la ocasión de ejercer una influencia en los asuntos mundiales, que no podrían lograr de manera individual”.²² El multilateralismo ha sido una característica distintiva de la política exterior canadiense, hecho que se refleja en su participación destacada en la ONU, el *Commonwealth*, la *Francophonie*²³ y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).²⁴

Naturalmente, México y Canadá tuvieron desencuentros en asuntos internacionales. Mientras la respuesta canadiense al dilema de la seguridad y a su vecindad con una de las superpotencias, durante la guerra fría, fue acercarse a Estados Unidos e involucrarse en la defensa de la seguridad internacional, México adoptó la estrategia contraria. Tradicionalmente, nuestro país se ha

¹⁹ M. Ojeda, *op. cit.*, pp. 101-102.

²⁰ Kim Richard Nossal, *The Politics of Canadian Foreign Policy*, Scarborough, Ontario, Prentice-Hall Canada, 1985, pp. 53-60; Tom Keating, “The Future of Canadian Multilateralism”, en Maureen Appel Molot y Harold Von Riekhoff (comps.), *A Part of the Peace. Canada Among Nations 1994*, Ottawa, Carleton University Press, 1994, pp. 55-75.

²¹ Para una revisión sobre la importancia de la ONU para Canadá y sobre la participación de este país en dicho foro, véase John W. Holmes, *No Other Way. Canada and International Institutions*, Toronto, Centre for International Studies, University of Toronto, 1986.

²² O. Pellicer, “Luces y sombras en las Naciones Unidas a los 50 años”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 47, verano de 1995, p. 43.

²³ Véase Report of the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons Reviewing Canadian Foreign Policy, *Canada's Foreign Policy: Principles and Priorities for the Future*, Ottawa, noviembre de 1994, pp. 81-82.

²⁴ La coyuntura internacional en el periodo inmediato posterior al fin de la segunda guerra mundial hace que Canadá aparezca como una gran potencia. No sólo había hecho una contribución muy importante a la guerra (tanto por el número de soldados como por sus reservas de uranio que lo convirtieron en un líder en el desarrollo del poderío nuclear), sino que Canadá asumió obligaciones internacionales de gran potencia. Véase Roger Frank Swanson, “An International Perspective: the Foreign Policy of Adjustment”, en William Metcalfe (comp.), *Understanding Canada*, Nueva York, New York University Press, 1982, p. 489; y Thomas A. Hockin (*et al.*), *The Canadian Condominium*, Toronto, McClelland and Stewart, 1972, pp. 140-141.

opuesto a la asociación con Estados Unidos en esquemas de seguridad militar, haciendo una interpretación legal, restringida, de los esquemas interamericanos de seguridad colectiva. También decidió aislarse de las actividades militares encaminadas a preservar la seguridad internacional.

Para Canadá, su participación activa en esquemas de seguridad regional como la alianza atlántica es una oportunidad para influir en las decisiones del poderoso vecino. Por ello, intentó, incluso, dar un sentido más amplio, no sólo militar, a la alianza atlántica, al proponer la inclusión del artículo 2 (conocido como la cláusula Canadá), que insistía en que los miembros de la alianza fortalecieran las “instituciones libres” y se comprometieran “a evitar el conflicto en sus políticas internacionales económicas”. La OTAN se convirtió, así, en un marco en donde los intereses militares y económicos de Canadá podían defenderse. Más adelante, con la creación del Comando de Defensa Aérea Norteamericana (1958),²⁵ la alianza atlántica adquirió una nueva función para Canadá: servir de contrapeso al esquema de seguridad bilateral que restringía aún más la independencia de la política exterior canadiense.²⁶

De mayor importancia es el hecho de que, en la concepción canadiense de seguridad, existe la convicción de que hay un nexo fundamental entre el destino de un Estado y la paz del sistema internacional. Esto, aunado a su condición geopolítica, de potencia media y sus vínculos históricos con Europa hacen que la seguridad nacional de Canadá esté fundamentalmente ligada a un compromiso de seguridad militar colectiva de los países de Europa Occidental y de Estados Unidos. Dicha concepción de seguridad explica asimismo la significativa participación de Canadá en las operaciones de la ONU para el mantenimiento de la paz. Desde su destacada contribución durante el conflicto del Canal de Suez, en 1956, este país ha participado en la mayoría de esas operaciones.²⁷ Actualmente, ocupa el octavo lugar en la lista de los participantes más activos; contribuye con aproximadamente 3 000 soldados (3.5% del total).²⁸

Hubo otros desencuentros en asuntos internacionales entre México y Canadá; por ejemplo, mientras México centraba su actividad internacional en América Latina, Canadá orientaba su política exterior hacia Europa. No olvidemos que aunque Canadá fue ganando paulatinamente su independencia

²⁵ La colaboración dentro de este esquema de seguridad consiste en el desarrollo de armamento antisubmarino, en la supervisión conjunta de las costas de sus territorios y en la producción conjunta de tecnología defensiva.

²⁶ Sobre este punto, véase Tom Keatin y Larry Pratt, *Canada, NATO and the Bomb*, Alberta, Hurtig, 1988, pp. 1-5 y 15-25.

²⁷ Véase R. F. Swanson, *op. cit.*, pp. 501-503; y J. L. Granastein, “Canada and Peacekeeping: Image and Reality”, *Canadian Forum*, agosto de 1974, pp. 14-19.

²⁸ *Canada's Foreign Policy*..., p. 16.

respecto de Gran Bretaña, sólo adquirió su independencia formal hasta 1931; así, la orientación de la política exterior canadiense estaba determinada, aunque no completamente, por Gran Bretaña. Después de la segunda guerra mundial, fuera de las relaciones con Estados Unidos, Canadá privilegió los vínculos con el *Commonwealth* británico; ello explica, entre otras razones, el alto nivel de contacto que ese país mantuvo con los países del Caribe. La cercanía cultural y de idioma propició la intensidad de intercambios educativos y sociales,²⁹ así como comerciales. Hasta la década de los setenta, el Caribe fue el cuarto mercado más importante para Canadá después de Estados Unidos, Europa Occidental y Japón. Un signo de la importancia de la región para Canadá es el hecho de que en 1968 se discutieran en el Parlamento canadiense proyectos de unión política con algunos países de esa región.³⁰

Canadá se mantuvo relativamente aislado del resto de América Latina. De hecho, en las primeras décadas de este siglo, no mantenía relaciones diplomáticas con los países de la región, en parte por su *status* de dominio en el imperio británico (hasta 1931) y, en parte, por la oposición de Estados Unidos a que fuera parte de la Unión Panamericana (1928).³¹ En la posguerra, Canadá justificó su reticencia a aceptar su asociación formal a la OEA destacando su compromiso con el sistema de la ONU, “el cual subrayaba una visión global, y no regional”;³² detrás de esa decisión se encontraba la preocupación canadiense de que tal asociación diera pie a situaciones de confrontación directa con Estados Unidos, lo que restringiría su libertad de acción frente a los países de la región.

²⁹ Véase Claude Charland, “A Canadian View of Latin America and the Caribbean”, en Latin American Program, The Wilson Center, *Report of a Conference of Canada, the United States, and Latin America*, Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 1984, pp. 12 y ss.

³⁰ R. F. Swanson, *op. cit.*, p. 524.

³¹ El *status* de dependencia política de las colonias de América del Norte Británica respecto de la corona británica significaba, para Estados Unidos, la presencia de una potencia extratropical en el hemisferio occidental que cuestionaba los fundamentos de la Doctrina Monroe (1823). Esta doctrina reconocía la independencia de los países latinoamericanos, pero también establecía que existían diferencias fundamentales entre Europa y América, y que Estados Unidos no intervendría en los asuntos europeos, siempre y cuando Europa no buscara la transferencia del sistema monárquico en las Américas. Por este motivo, lo que sucediera en la relación Gran Bretaña-Estados Unidos tendría un impacto en la relación de los países de América del Norte. “Si para Gran Bretaña, Canadá era un rehén potencial de los intereses estadounidenses, para Estados Unidos, Canadá era un caballo de Troya para los intereses británicos”, *ibid.*, p. 545.

³² Brian Stevenson, “La política exterior de Canadá hacia América Latina”, en Teresa Gutiérrez H. y Mónica Vereá C. (coords.), *Canadá en transición*, México, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM, 1994, p. 425.

Canadá prefirió, entonces, mantener relaciones bilaterales con los países latinoamericanos y buscar la promoción de los intereses comunes en organizaciones regionales de la ONU “que eran todavía relativamente libres de la dominación estadounidense”.³³ Así, tradicionalmente, América Latina fue una de las últimas prioridades para los gobiernos canadienses, “si es que llegaba a ser una prioridad”.³⁴

Los condicionantes de una sociedad estratégica México-Canadá

La convergencia de intereses en desarrollar la opción de América del Norte no es un fenómeno aislado en los 52 años de historia de relaciones diplomáticas entre México y Canadá. En ocasiones anteriores han convergido en otros temas y buscado estrechar sus vínculos. En este apartado se describirán algunos de esos puntos de convergencia, los obstáculos que enfrentaron y, finalmente, los medios que Canadá y México han ido desarrollando para hacer frente a esos obstáculos.

La búsqueda de una mayor autonomía

A partir de la década de los años sesenta, México y Canadá empezaron a mostrar una mayor independencia relativa respecto de las posiciones de Estados Unidos, la cual se explica, parcialmente, por la pérdida estadounidense de poder relativo en el mundo. Dicha independencia dio pie al surgimiento de ciertas coincidencias importantes en las políticas exteriores mexicana y canadiense. La mejor expresión de esa nueva actitud fue su política hacia la revolución cubana, la cual expresa una de las coincidencias históricas más importantes en las posiciones internacionales de México y Canadá. De hecho, éstos fueron los únicos países en el hemisferio occidental que mantuvieron relaciones diplomáticas con Cuba, así como un importante intercambio comercial y de inversiones con la isla.³⁵ Otra coincidencia importante, aquella que se refiere a las posiciones canadiense y mexicana frente a la crisis centroamericana, tuvo lugar décadas más tarde; se dio, igualmente, en un contexto de recrudescimiento de la tensión este-oeste.

³³ Véase Ian Lumsden, “The Free World of Canada and Latin America”, en Stephen Clarkson (comp.), *An Independent Foreign Policy for Canada*, Toronto, McClelland and Stewart, 1968, pp. 198-211.

³⁴ R. F. Swanson, *op. cit.*, p. 426.

³⁵ Para una discusión sobre este punto, véase Ian Lumsden, *op. cit.*, y O. Pellicer, “La revolución cubana en México”, en *Foro Internacional*, vol. VIII, núm. 4, abril-junio de 1968, pp. 260-283.

La reciente convergencia de intereses entre Canadá y México tuvo un precedente importante a finales de la década de los años setenta. Al igual que ahora, esa situación tuvo sus bases en cambios en el contexto internacional, de relativa distensión en el conflicto este-oeste, así como en cambios en la política estadounidense, particularmente la imposición de un impuesto especial a las importaciones de Estados Unidos, aprobada por el presidente Richard Nixon en 1971.

Ante la negativa de Estados Unidos para exentar a las exportaciones mexicanas y canadienses de ese impuesto, y mantener así la imagen de relación especial con sus vecinos, tanto el gobierno mexicano de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) como el canadiense de Pierre E. Trudeau (1968-1979) se embarcaron en una estrategia encaminada a fortalecer la autonomía nacional frente a su vecino común. Si bien el activismo o nuevo internacionalismo de México y Canadá surgió como reacción a las políticas estadounidenses, fue posible gracias a un contexto internacional de reducción en el conflicto este-oeste.

La política canadiense de la “tercera opción”,³⁶ adoptada por el primer ministro Pierre E. Trudeau (1968-1979 y luego 1980-1984), se concibió como una estrategia comprensiva de largo plazo para fortalecer la economía y otros aspectos de la vida nacional canadiense, lo mismo que para disminuir la vulnerabilidad de Canadá respecto de Estados Unidos.³⁷ Desde la perspectiva de Trudeau, Canadá debía buscar nuevos mecanismos para reducir el peso de Estados Unidos en la política exterior del país, lograr una mayor coordinación entre los objetivos de política interna y de política exterior, así como ajustar la política exterior de Canadá a los cambios internacionales que conducían a que su país aceptara su calidad de potencia media en los asuntos globales.

De dicha política surgieron distintas iniciativas de carácter interno y externo. Por una parte, se propuso una intervención más directa del gobierno en la economía y la adopción de medidas proteccionistas en beneficio de sectores industriales estratégicos. Estas políticas resultaron en un nacionalismo

³⁶ Esta política se llamó así porque, según la revisión de la política exterior canadiense realizada por el gobierno de Trudeau en los años setenta, las tres opciones para Canadá eran: mantener una relación privilegiada con Gran Bretaña y, por consecuencia, con el *Commonwealth*; estrechar las relaciones con Estados Unidos; o diversificar sus relaciones con otros países. Véase Department of External Affairs, *Foreign Policy for Canadians*, Ottawa, Queen's Printer, 1970.

³⁷ Mitchell Sharp, “Canada-U.S. Relations: Options for the Future”, *International Perspectives*, núm. especial, otoño de 1972, p. 13. Para una perspectiva crítica, véase Harold Von Riekhoff, “The Impact of Prime Minister Trudeau on Foreign Policy”, *International Journal*, vol. XXXIII, primavera de 1978, pp. 267-286.

económico que se reflejó en la creación de la Agencia de Revisión de Inversión Extranjera y del establecimiento del Programa Nacional de Energía.³⁸ En política exterior, Trudeau buscó diversificar los vínculos económicos con Europa, la Cuenca del Pacífico y América Latina, así como disminuir la participación canadiense en iniciativas multilaterales dominadas por Estados Unidos (lo que explica, entre otras cosas, una reducción de las tropas canadienses estacionadas en Europa y su contribución a la OTAN), pero aumentarla en aquellos temas o instancias multilaterales que permitían a su país un papel más destacado.³⁹

La política de la tercera opción tuvo, entre otras consecuencias significativas, un acercamiento sin precedentes de Canadá a América Latina y una activa participación de Canadá en el llamado diálogo norte-sur. La misión canadiense a América Latina (1968) tuvo, entre otros resultados concretos, la creación de la Oficina para Asuntos Hemisféricos en el Departamento de Asuntos Externos de Canadá (1971), la membresía de ese país en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y, con *status* de observador, en la OEA (1972). También creó comisiones ministeriales con Argentina, Brasil, México y Venezuela. En lo que toca a México, en 1974 se firmó un convenio de trabajadores agrícolas temporales que permitía a unos 5000 trabajadores mexicanos “prestar sus servicios en granjas canadienses con condiciones laborales idénticas a las de los trabajadores canadienses”;⁴⁰ en 1975, se inauguraron las reuniones interparlamentarias Canadá-México.

La política canadiense de la tercera opción coincidió con los esfuerzos del gobierno de Luis Echeverría Álvarez y, posteriormente, con los del gobierno de José López Portillo (1976-1982), para reducir la dependencia económica de México respecto de Estados Unidos mediante una diversificación de los contactos externos del país.⁴¹ Como en el caso canadiense, el activismo

³⁸ Gordon Mace y Jean-Phillipe Thérien, “Canada in the Americas: the Impact of Regionalism on a New Foreign Policy”, en Gordon Mace y Jean-Phillipe Thérien (comps.), *Foreign Policy and Regionalism in the Americas*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1996, p. 57.

³⁹ John Kirton, “Final Challenges”, en John Holmes y John Kirton, *Canada and the New Internationalism*, Toronto, Canadian Institute for International Affairs, 1988.

⁴⁰ Julián Castro Rea, “Canadá: ¿aliado o adversario? Un punto de vista mexicano”, en T. Gutiérrez y M. Vereá, *op. cit.*, p. 372. Véase, también, M. Vereá, “La política migratoria canadiense”, en *ibid.*, pp. 535-536.

⁴¹ Aunque el gobierno mexicano del presidente Adolfo López Mateos (1958-1964) había iniciado una política exterior más activa y universalista que las de sus predecesores, sólo desde mediados de la década de los setenta México comenzó a salir de un prolongado aislamiento respecto de los asuntos mundiales, fundamentalmente a través de una política exterior activa comprometida con “posiciones tercermundistas”. M. Ojeda, *op. cit.*, p. 185.

exterior del gobierno mexicano fue manifestación de una estrategia defensiva ante la vulnerabilidad económica del país frente a las medidas proteccionistas estadounidenses. Por ello, al igual que en Canadá, la llamada nueva política exterior mexicana tuvo su contraparte en políticas económicas internas con tonos nacionalistas, entre las cuales se contaron la Ley de inversión extranjera directa (1973), la Ley sobre transferencia de tecnología (1972) y la Ley sobre patentes y marcas (1975).

Las iniciativas del gobierno de Echeverría no lograron reducir la dependencia del país respecto de Estados Unidos, incluso, en opinión de algunos, estrecharon los márgenes de acción de México frente al exterior.⁴² Sin embargo, permitieron el surgimiento de importantes coincidencias con Canadá, sobre todo en foros multilaterales. Más tarde, el descubrimiento de importantes yacimientos petroleros en México ofreció la posibilidad de sustentar el activismo externo sobre bases más firmes; dentro de la nueva estrategia mexicana, Canadá figuraba en la lista de los cinco países industrializados de los cuales se esperaba obtener tecnología a cambio de petróleo. Así, el acercamiento entre los dos países aumentó: en 1980, firmaron un acuerdo de cooperación industrial y energética, y dos memorandos de entendimiento en cooperación agrícola y comercio bilateral, mismos que se tradujeron en un incremento del comercio bilateral; en 1981, patrocinaron conjuntamente la reunión cumbre del diálogo norte-sur, celebrada en Cancún, México. Este acercamiento, sin embargo, enfrentó serios reveses casi de manera inmediata.

Los límites de una acción conjunta

En primer lugar, el incipiente dinamismo en las relaciones comerciales entre México y Canadá de finales de los años setenta y principios de los ochenta se vio interrumpido, en 1982, por la crisis financiera mexicana y latinoamericana, así como por el resurgimiento de la tensión este-oeste a raíz de la invasión soviética a Afganistán y la intervención de Estados Unidos en el conflicto centroamericano. Naturalmente, la magnitud de la crisis económica mexicana

⁴² Aunque se ampliaron los contactos formales con una diversidad de países, la participación de, por ejemplo, la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en el comercio exterior de México siguió siendo pequeña. Aún más, el endeudamiento externo y el déficit comercial del país siguieron creciendo. En cuanto al objetivo de reducir la dependencia respecto de Estados Unidos, como afirmó M. Ojeda, “las bases estructurales que pueden fundamentar una acción internacional dinámica e independiente a más largo plazo y en última instancia el proceso real hacia la afirmación de la soberanía nacional, se [estrecharon] en vez de ampliarse”. *Ibid.*

restringió enormemente la capacidad de acción gubernamental en los asuntos internacionales.

En segundo lugar, aunque Canadá había logrado incrementar de manera importante sus intercambios económicos con América Latina durante la década de los setenta, el peso de su estructura comercial, en la cual estos países habían tenido una importancia marginal, hizo que los países de América Latina siguieran representando una parte pequeña del comercio y de la inversión canadienses.

En tercer lugar, Canadá debió enfrentar graves problemas internos. El nacionalismo quebequense, cuyo desarrollo se profundizó en los años sesenta, empezó a encontrar expresiones políticas concretas, como sucedió con la elección de René Lévesque del Partido Québécois, en 1976. Ello cuestionó la viabilidad del proyecto de nación canadiense; el gobierno de ese país adoptó varias medidas entre las cuales destacaron la búsqueda de la membresía de Canadá a la *francophonie* francesa (1960), así como un mayor acercamiento y el ofrecimiento de asistencia para el desarrollo a los países francófonos. La necesidad de mantener la unidad nacional, aunada a las dificultades económicas desencadenadas a raíz de la segunda crisis petrolera (1979), forzaron a Canadá a centrarse en sus asuntos internos y a dar prioridad a otras organizaciones regionales y culturales.

La convergencia (en América del Norte...)

Los avances en la consolidación de la integración europea, el prolongado estancamiento de las pláticas de la Ronda Uruguay y el creciente proteccionismo en Estados Unidos explican, entre otros factores de la década de los ochenta, la convergencia histórica que se da entre México y Canadá en torno a la opción de América del Norte. Ahí pueden encontrarse tanto las causas de la decisión del gobierno conservador canadiense de Brian Mulroney (1984-1994) para firmar, en 1987, el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos como las del gobierno mexicano del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) para proponer, en 1990, un acuerdo similar a Estados Unidos. El nuevo rumbo significó un giro fundamental en el objetivo histórico compartido por Canadá y México de rehusarse a aceptar la idea de un futuro común con Estados Unidos.⁴³

⁴³ Resulta necesario destacar, sin embargo, que ese objetivo histórico se había ido convirtiendo, desde el fin de la segunda guerra mundial, prácticamente en retórica política; tanto para Canadá como para México, la realidad había ido apuntando a una mayor y creciente integración económica con Estados Unidos.

El primer ministro Mulroney se propuso, como objetivo prioritario de su política exterior, restablecer la relación especial Canadá-Estados Unidos, que había prevalecido desde la segunda guerra mundial y que se había roto durante los años setenta.⁴⁴ El apoyo a la Iniciativa de Defensa Estratégica del gobierno de Ronald Reagan y la propuesta de negociar un tratado de libre comercio entre los dos países fueron algunos signos del nuevo giro de la política exterior canadiense. Aunque ese acercamiento se ha atribuido a la coincidencia en la orientación ideológica entre Mulroney y el entonces presidente estadounidense, el contexto internacional adverso a la seguridad, sobre todo económica, de Canadá fue un factor determinante.

Además del resurgimiento de la tensión este-oeste, a principios de los años ochenta prevalecía un ambiente proteccionista tanto en el Congreso estadounidense como en Europa. Así lo mostró la reunión ministerial del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), de 1983, la cual terminó en acusaciones entre los países más desarrollados por las prácticas proteccionistas que imponían unos contra otros, lo que cuestionaba la efectividad del organismo comercial.⁴⁵ Este contexto exacerbaba la vulnerabilidad estructural de la economía canadiense, pequeña y abierta y, por lo tanto, muy dependiente del comercio internacional.⁴⁶ Mulroney rompió su promesa de campaña y, fuera de la posición legendaria de su partido, propuso la negociación de un esquema preferencial de libre comercio continental que garantizara el acceso de los productos canadienses al mercado nacional más grande del mundo.

Al igual que Canadá, México propuso negociar un acuerdo de libre comercio con el vecino poderoso como una estrategia defensiva. Aunque son varios los factores que explican la apertura económica mexicana y el acercamiento gubernamental sin precedentes a Estados Unidos, dos de ellos tuvieron un peso fundamental: el contexto económico internacional y el éxito

⁴⁴ Algunos analistas han apuntado que, a pesar de este objetivo, Mulroney no logró restablecer la relación especial con Estados Unidos. Para muchos, esa nueva era de relaciones Canadá-Estados Unidos quedó más a nivel declaratorio. Sobre este punto y para una evaluación de la política exterior de Brian Mulroney, véase David Leyton-Brown "A Refurbished Relationship with the United States"; y Michael K. Hawes, "Canada-U.S. Relations in the Mulroney Era: How Special the Relationship?", en Brian W. Tomlin y Maureen Appel Molot (comps.), *Canada Among Nations. The Tory Record 1988*, Toronto, Jame Lorimer, 1989, pp. 171-207.

⁴⁵ Duncan Cameron, "The Canadian Economy: An Illusion of Recovery", en B. Tomlin y M. Appel Molot, *op. cit.*, 109-110.

⁴⁶ En la actualidad, por ejemplo, las exportaciones contribuyen con cerca de 40% del producto interno bruto (PIB) de Canadá. Además, a pesar de su importante base manufacturera, la economía canadiense sigue dependiendo de recursos naturales que constituyen aproximadamente 40% de las exportaciones totales de ese país, lo cual la hace aún más vulnerable a los altibajos frecuentes en los precios de esos recursos en el mercado internacional.

relativo de las medidas de liberalización comercial que se habían introducido previamente, como la entrada de México al GATT en 1987.⁴⁷

A principios de los años noventa, parecería que el gobierno mexicano había llegado a la conclusión de que el contexto internacional no daba opciones para la diversificación comercial del país; ante la creación de bloques regionales en el mundo, veía necesario aceptar la creciente integración con la economía estadounidense y, por lo tanto, explotar las ventajas derivadas de la cercanía con Estados Unidos y asegurar el acceso a ese mercado a los productos mexicanos.⁴⁸

Ello habría tenido implicaciones inmediatas no sólo en lo económico. Por ejemplo, en la medida en que México transitaba hacia un modelo de economía abierta y que el comercio exterior se convertía en el motor del crecimiento económico nacional, la política exterior mexicana debía volverse más pragmática, con el consiguiente alejamiento de su tradicional sello nacionalista, ideológico y antiestadunidense, que obligaba a mantener, por lo menos en la retórica, una distancia con el vecino poderoso.⁴⁹

Mientras México decidía centrar su atención en las relaciones con su vecino del norte, Canadá optó por mirar hacia el sur. Tres elementos hicieron atractivo el acercamiento de Canadá a América Latina. Por un lado, el proceso de democratización y de liberalización política en América Latina incrementaba las posibilidades de que el intercambio con los países de la región fuera fructífero. Por otro, la disminución de la importancia estratégico-militar de esa región para Estados Unidos, a raíz del fin de la guerra fría, reducía la posibilidad de que surgieran tensiones significativas entre Canadá y Estados Unidos en torno a los asuntos hemisféricos. Finalmente, los avances en el proceso de integración en Europa, que se reflejaban en una disminución paulatina en las exportaciones canadienses a esa región del mundo, hizo que para Canadá resultara atractiva la opción de reconciliar su orientación internacional con sus raíces geográficas. La muestra más clara del nuevo compromiso asumido por Canadá fue su incorporación, en 1990, a la OEA.

⁴⁷ Véase Blanca Torres y Pamela S. Falk (comps.), *La adhesión de México al GATT. Repercusiones internas e impacto sobre las relaciones México-Estados Unidos*, México, El Colegio de México, 1989.

⁴⁸ Para una revisión más amplia y detallada sobre los factores y el contexto que explican la causa de la decisión a favor del libre comercio con Estados Unidos, véase Emilio Zebadúa, "Del Plan Brady al TLC: la lógica de la política exterior mexicana, 1988-1994", *Foro Internacional*, vol. XXXIV, núm. 4, octubre-diciembre de 1994, pp. 626-651.

⁴⁹ Para una discusión sobre los cambios y las ambivalencias ideológicas en la política exterior del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, véase Bernardo Mabire, "El fantasma de la antigua ideología y su resistencia al cambio de la política exterior en el sexenio de Salinas de Gortari", *ibid.*, pp. 545-571.

Podemos concluir que la voluntad y la capacidad de México y de Canadá para estrechar sus vínculos están condicionadas, principalmente, por su situación geopolítica de vecindad con Estados Unidos; por su calidad de potencias pequeña y media, respectivamente, en el sistema internacional, que implica que su capacidad de influencia externa también depende del mantenimiento del orden político y económico interno; y por sus legados histórico-culturales, que los asocian con áreas geográficas diferentes. Esto implicó, por lo menos en el pasado, que el otro vecino norteamericano no estuviera en las prioridades de política exterior.

Con base en estas consideraciones, es factible pensar que el éxito de un acercamiento duradero entre estos dos países está sujeto a la convergencia de, al menos, dos factores: por un lado, un contexto internacional que permita una mayor libertad de acción a las pequeñas y medianas potencias, lo cual ha dependido, hasta ahora, de las acciones de Estados Unidos; por el otro, una relativa estabilidad política y económica interna que permita que los gobiernos de los dos países dispongan de los recursos necesarios para emprender iniciativas de política exterior.

A la luz de estas consideraciones histórico-estructurales de la política exterior canadiense y mexicana, y tomando en cuenta que uno de los objetivos de la Declaración de objetivos de la relación México-Canadá es ir más allá de la relación bilateral que se establece a través del TLC, conviene preguntarse cuáles son los elementos que podrían dar una mayor solidez y profundidad a los vínculos entre estos países y evitar que, como en el pasado, ese acercamiento se desvanezca.

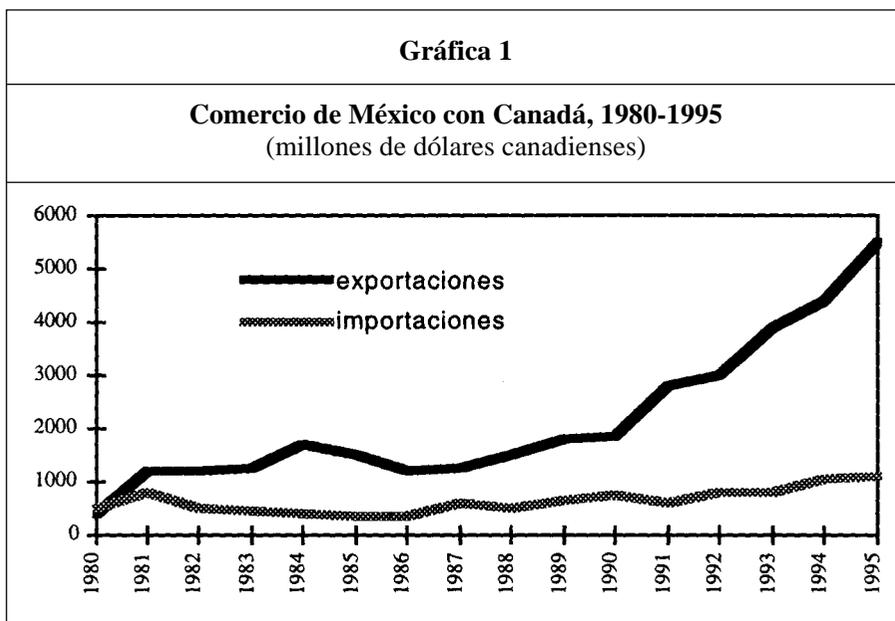
La complementariedad entre México y Canadá

El fin de la guerra fría abrió espacios para una mayor participación de México y Canadá en el escenario mundial; en estas nuevas condiciones internacionales, ambos países han podido destinar mayores recursos a sus asuntos externos, lo cual se ha traducido en un mayor acercamiento y en políticas conjuntas en ciertos temas.

El reconocimiento de los intereses mutuos

En el origen del acercamiento se encuentra el reconocimiento, por parte de los dos países, de intereses mutuos. Ello se ha reflejado en una relación bilateral más madura. Por ejemplo, a pesar de la situación de recesión económica de México, y a diferencia de lo sucedido con la crisis financiera de 1982, el

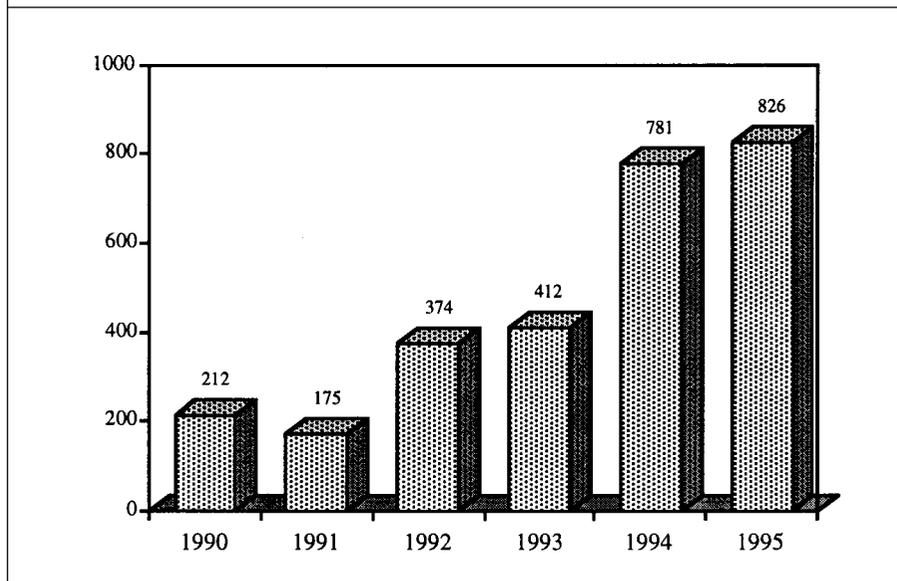
comercio entre los dos países ha aumentado y México ha mantenido su tradicional superávit en la balanza comercial con Canadá, como lo confirma la Gráfica 1. También la inversión canadiense en México ha continuado creciendo: en 1995, la inversión acumulada de ese país alcanzaba más de 800 millones de dólares (MDD), como lo muestra la Gráfica 2.



Fuente: Statistics Canada, Merchandise Trade Division.

En la actualidad, más de 600 empresas canadienses operan en México. Muchas de ellas han formado alianzas estratégicas con empresas mexicanas en áreas tan diversas como los servicios financieros y profesionales, las manufacturas (especialmente en el renglón automotriz y en el textil), y los sectores minero, energético y de medio ambiente.⁵⁰

⁵⁰ Destacan, por ejemplo, las participaciones del Banco de Nova Scotia en el Grupo Inverlat y la del Banco de Montreal en Bancomer; las inversiones de Bombardier en la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril y de John Labatt en Femsal Cerveza, al igual que los contratos de servicio de Northern Telecom y SLR Telecom a Telmex.

Gráfica 2**Inversión directa acumulada de Canadá en México, 1990-1995**
(millones de dólares estadounidenses)

Fuente: Embajada de Canadá en México.

La tendencia del capital canadiense a formar alianzas estratégicas con empresas nacionales es un signo positivo en el fortalecimiento de los vínculos entre los sectores privados de ambos países; y aunque dichas alianzas no garanticen la permanencia del capital extranjero, sí revelan una disposición de ese capital a una permanencia de más largo plazo en México. A ello habría que sumar los nexos formales que se han establecido entre algunas de las asociaciones empresariales de mayor importancia, como los del Consejo Coordinador Empresarial y el Consejo Empresarial sobre Asuntos Nacionales, de Canadá. Destaca, también, la creciente importancia del Consejo para las Américas (1987), organización de pequeños y medianos empresarios canadienses que tiene por objetivo promover las inversiones canadienses en México. Entre 1990 y 1994, la membresía de dicho consejo se multiplicó por 10, pasando de 43 a 460 miembros.

Un segundo elemento que favorece la intensificación de los contactos bilaterales es la creciente explotación de la complementariedad en algunas actividades económicas. Por ejemplo, al reconocer la importancia de las empresas pequeñas y medianas en las economías de los dos países, el plan de acción diseñado por ambos gobiernos propone alentar a los bancos canadienses, en sociedad con bancos mexicanos, a apoyar las actividades de medianas y pequeñas empresas canadienses en México. En materia agrícola, por ejemplo, Canadá ha aumentado sus exportaciones de granos y leche en polvo a México y sus importaciones de hortalizas y frutas frescas mexicanas. Canadá se convierte, cada vez más, en fuente de nuevas tecnologías para México, tanto en energía, particularmente en petroquímica, como en la protección del medio ambiente.

Otra característica de las relaciones bilaterales de los últimos años es la creciente formalización e institucionalización del acercamiento entre México y Canadá. La Declaración de objetivos México-Canadá propone crear un marco formal a la diversidad de contactos que se han establecido entre las sociedades de los dos países y coordinar adecuadamente los 63 instrumentos de cooperación formal bilateral que rigen distintos aspectos de la relación. El Cuadro 1 muestra que mientras en el periodo 1982-1989 sólo se firmaron dos, entre 1990 y 1996, se firmaron 46. Los acuerdos firmados en los últimos años también reflejan una mayor diversificación de la agenda bilateral, lo que revela los esfuerzos para crear una relación bilateral más allá del TLC.

A los temas más tradicionales, centrados en cuestiones agrícolas, trabajadores temporales, extradición, convenios de comunicación (postal y aéreo) y energía, se han sumado los de vivienda, salud, control del narcotráfico, cooperación forestal, e incluso de cooperación en derechos humanos y cuestiones electorales.

Quizá el factor que tiene y tendrá más peso para mantener el interés en continuar el acercamiento y el conocimiento mutuos son los vínculos entre organizaciones no gubernamentales (ONG), universidades y grupos culturales de ambos países. Estos vínculos transnacionales o transociales se pueden convertir en una fuente de continuidad en la relación bilateral. Un ejemplo de este potencial es la experiencia canadiense con la participación de las ONG en Centroamérica. La promoción, por parte del gobierno de Trudeau, de los contactos de ONG canadienses —tanto de los sectores empresarial (Asociación Canadiense para América Latina, CALA), académico (Asociación Canadiense para los Estudios Latinoamericanos, CALAS), como laboral y eclesialístico (Comité Intereclesiástico sobre Derechos Humanos en América Latina)— con países latinoamericanos probó tener efectos importantes para la política de ese país hacia la región. Para 1982, había 50 asociaciones privadas canadienses involucradas en 800 proyectos de asistencia educativa y de salud en varios

Cuadro 1			
Instrumentos jurídicos México-Canadá			
Antes de 1970	1970-1981	1982-1989	1990-1996
7	9	2	46
Acuerdos relacionados con el TLC 1990-1996			
Acuerdos tripartitos	11	Acuerdos bilaterales	14
Comercio e inversión	1	Comercio e inversión	1
Medio ambiente	5	Medio ambiente	1
Salud	1	Finanzas, ingresos, impuestos y	
Recursos humanos	1	seguridad social	6
Turismo	1	Bosques	2
Transporte	2	Recursos humanos	1
		Transporte	3
Otros acuerdos bilaterales			21
Agricultura	2	Elecciones	1
Comunicaciones	3	Energía y recursos naturales	5
Asuntos diplomáticos y		Vivienda	1
consulares	2	Asuntos legales y narcotráfico	3
Derechos humanos	1	Turismo	1
Cultura	2		

países de la región.⁵¹ Esos grupos tuvieron éxito en mantener un interés constante (aunque no prioritario) en la opinión pública y el gobierno canadienses sobre los asuntos latinoamericanos.⁵² Así, cuando irrumpió el conflicto centroamericano, las ONG canadienses lograron hacer de Centroamérica un tema medular en la política exterior de su país, aun cuando el gobierno no había reconocido ningún interés previo en la región.⁵³

En lo que se refiere al comercio, un gran número de ONG canadienses había tenido una participación activa en el debate sobre el Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (1989). Al surgir la propuesta del TLC,

⁵¹ *Report of a Conference of Canada, the United States, and Latin America*, p. 5.

⁵² *Ibid.*, p. 2.

⁵³ Para un análisis detallado sobre la capacidad de estos grupos para cambiar el rumbo de la política exterior canadiense en la región, véase Brian Stevenson, *op. cit.*, pp. 431-436.

dichas organizaciones buscaron estrechar vínculos con ONG mexicanas. La Carta Social para América del Norte fue uno de los resultados concretos de las múltiples reuniones entre cientos de ONG de los dos países, organizadas por Common Frontiers, la Red Pro-Canadá y la Red Mexicana de Acción Frente al Acuerdo de Libre Comercio. Junto con ONG estadounidenses, esas organizaciones ejercieron una influencia importante para la aceptación de los acuerdos laboral y ambiental paralelos al TLC. Aunque estos vínculos no son necesariamente favorables a las posiciones gubernamentales, son los que tienden a ser más permanentes y, por tanto, a contribuir a mantener el interés en temas bilaterales.

Los vínculos entre grupos culturales y académicos se pueden convertir también en la base de la creación de una nueva cultura norteamericana. A los múltiples intercambios entre sus universidades y la creación de asociaciones, tanto en México como en Canadá, para el estudio del otro socio “norteamericano”, se añaden canales más institucionalizados. Uno de ellos es el Comité Trilateral Conjunto (1990), entre cuyos objetivos está hacer compatibles ciertos programas de educación superior en los tres países de América del Norte, al igual que la promoción de otros programas innovadores como una red de comunicación a distancia para fortalecer el intercambio de información y la promoción de la enseñanza. Además de los programas de becas existentes, se han creado programas que promueven el intercambio de alumnos y profesores entre las instituciones de educación superior de los tres países.

Límites a la complementariedad

A pesar de los aspectos positivos antes descritos, según otros indicadores, México y Canadá aparecen aún como socios distantes. Aunque los vínculos económicos se han intensificado y la complementariedad en varios sectores económicos es innegable, dichos vínculos son todavía relativamente pequeños. El comercio México-Canadá representa sólo 4% del comercio entre México y Estados Unidos, y 1.6% del que tiene lugar entre Canadá y ese país, como lo muestra el Cuadro 2.

Es posible argumentar que, dado el tamaño de Estados Unidos, el comercio entre los dos socios menores de América del Norte siempre será pequeño; sin embargo, actualmente es mucho menor de lo que podría ser, si se le compara con el establecido con terceros países. Por ejemplo, las exportaciones de Canadá a América Latina representan sólo 2% de las exportaciones totales de ese país; en contraste, Asia recibe 6% de las exportaciones canadienses. Algo similar sucede con las inversiones: en 1995, el flujo de inversión de Estados Unidos a México fue 24 veces mayor que el de Canadá; el de Alemania, fue, incluso, cuatro veces mayor.

Cuadro 2

Comercio en América del Norte, 1994-1995
(miles de millones de dólares canadienses)

Exportaciones	Año	Canadá	Estados Unidos	México
Canadá	1994		184.2	1.6
	1995		209.7	1.1
Estados Unidos	1994	114.0		69.4
	1995	137.2		63.5
México	1994	3.7	67.6	
	1995	4.5	84.7	

Fuente: Statistics Canada; Current Basis, para el comercio trilateral Canadá-Internacional-Mercaderías Trade; Canada's Balance of International Payments. Para el comercio bilateral México-Estados Unidos: U.S. Department of Commerce, Current Basis.

Cuadro 3

**Flujos de inversión extranjera directa, por país,
hacia México (1995)**

País	Millones de dólares EU
Estados Unidos	3 447
Países Bajos	564
Alemania	537
Canadá	144
Japón	136
Reino Unido	93
Otros países	575
Total	5 496

Fuente: SII II

A pesar de la complementaridad en muchos sectores económicos, existen áreas en donde las exportaciones canadienses y mexicanas, sobre todo aquellas dirigidas al mercado estadounidense, compiten entre sí: algunos productos automotrices, textiles, muebles y petroquímicos, entre otros rubros.⁵⁴

Por otra parte, aunque el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales, que opera desde 1975, es muestra ejemplar de cooperación en materia migratoria, su contribución es relativamente pequeña si se considera la dimensión del problema migratorio de México. Dicho programa amplía las oportunidades para aprovechar recursos y generar beneficios mutuos para los dos países, pero está lejos de explotar “las distintas estructuras de población en Canadá y México [que] tienden a dar lugar a diversas formas de complementaridad entre una población que envejece y una población joven y en crecimiento, respectivamente”.⁵⁵

Además, aunque existe la voluntad de México y Canadá de moverse más allá de los vínculos creados por el TLC, 55% de los acuerdos firmados en los últimos seis años están relacionados directamente con el proyecto de integración en América del Norte: asuntos financieros, regulación de aduanas, medio ambiente y programas de capacitación laboral. Asimismo, aunque las labores de la Comisión Ministerial se han reactivado y el número de reuniones entre funcionarios públicos se ha incrementado, una gran parte de esas reuniones tiene lugar en el marco de las relaciones trilaterales, hasta en temas que no están directamente relacionados con el TLC.⁵⁶

Finalmente, es posible que problemáticas internas en cada uno de los dos países (la transición política o la aún frágil situación económica en México; las propuestas separatistas en Quebec) alteren su capacidad para mantener un nivel de interacción elevado, al menos a nivel gubernamental. Por su complejidad, y por razones de espacio, estos temas no se abordarán; sin embargo, basta

⁵⁴ D. Cameron, *op. cit.*, p. 322.

⁵⁵ S. Fuentes-Berain, *op. cit.*, p. 28.

⁵⁶ En este sentido, las actividades en torno a la cooperación técnica en materia electoral llaman la atención; por un lado, destaca la disposición del gobierno mexicano a cooperar (por más técnica que sea esa cooperación) en un área en la cual, tradicionalmente, ha mostrado un gran celo nacionalista y de defensa a la soberanía nacional; por otro lado, sorprende que las actividades entre el Instituto Federal Electoral (IFE) y Elections Canada se realizaran conjuntamente con autoridades de Estados Unidos. Hasta ahora, se han celebrado tres conferencias trilaterales sobre sistemas electorales, en las cuales se abordaron temas como “la estructura administrativa de la organización electoral, los sistemas para la identificación y registro de votantes, la capacitación de funcionarios electorales, programas de educación cívica, sistemas de cómputo y reporte de resultados, procesos de redistribución, acceso a medios de comunicación, y niveles de comunicación y cooperación interinstitucional”. Véase la Declaración de objetivos de la relación México-Canadá, del 14 de junio de 1996, p. 19.

imaginar las eventuales implicaciones de un triunfo del separatismo quebequense en la integración norteamericana y en la visión de una sociedad estratégica México-Canadá.⁵⁷ En opinión de algunos, de darse la separación de Quebec

... no sería imposible, aunque no muy probable, que al menos la Columbia Británica pudiera ser admitida como estado federado de la Unión Americana. Con ello, las restantes provincias de habla inglesa quedarían en una posición debilitada frente a Estados Unidos [con Quebec y el resto de Canadá] aún más dependientes de Estados Unidos y se reducirían las posibilidades de establecer mecanismos efectivos de contrapeso con México ante el vecino común.⁵⁸

Es probable que el triunfo de la propuesta separatista no conlleve la desintegración de Canadá; aun en las versiones más radicales del separatismo, Quebec contempla negociar su reingreso al menos a la unión económica canadiense. Esto implicaría que el nuevo Estado también negociara, entre otras cosas, su participación en el TLC (aunque el gobierno de Quebec ha afirmado que solamente ratificaría todos los tratados suscritos por Canadá en el pasado). En caso de que las otras partes involucradas aceptaran la renegociación del TLC, existiría el riesgo de que Estados Unidos, a exigencia del Congreso, retirara concesiones ya otorgadas a Canadá o reclamara nuevas concesiones de Quebec y el resto de Canadá (quizá también de México). Éstas son, sin embargo, meras especulaciones.

En suma, aunque se han logrado avances importantes en la relación bilateral México-Canadá, muchos de los vínculos establecidos todavía no han creado las bases de un interés común que se sostenga fuera de la dinámica de la integración de América del Norte. Esto no significa que no sea deseable, incluso posible, continuar con el objetivo de consolidar el acercamiento entre los dos países.

⁵⁷ Los resultados del último referéndum en la provincia de Quebec (octubre 1995) revelaron un fortalecimiento del apoyo a la propuesta separatista, la cual probablemente triunfaría de realizarse un nuevo referéndum. No se prevé otro referéndum en el corto plazo, pero podría tener lugar en un par de años. Si bien el triunfo de dicha propuesta no significaría, necesariamente, el fin de Canadá (como algunos argumentan), sí tendría repercusiones en la dinámica de integración en América del Norte y en la visión de sociedad estratégica México-Canadá. Para una discusión sobre los escenarios posibles en caso de una victoria de la propuesta separatista quebequense, véase Isabel Studer y Jean-Francois Prud'homme, "Quebec-Mexico Relations: a New Partner", en Guy Lachapelle (comp.), *Quebec Under Free Trade*, Quebec, Presses de l'Université du Québec, 1995, pp. 103-127.

⁵⁸ José Juan de Olloqui, *La diplomacia total*, México, FCE, 1994, p. 91.

Coincidencias y diferencias en los foros multilaterales

El análisis sobre la viabilidad de la sociedad estratégica México-Canadá no sería completo sin explorar cuáles han sido las coincidencias y diferencias de esos países en los foros multilaterales; es decir, la complementariedad existente en el ámbito multilateral.

En el documento de objetivos México-Canadá al que se ha hecho referencia, los dos países hacen explícita su voluntad para mantener consultas bilaterales regulares con el propósito de identificar áreas de interés mutuo y de desarrollar estrategias comunes en foros multilaterales de carácter económico —como el Mecanismo de Cooperación Asia Pacífico (APEC), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización Mundial del Comercio (OMC)— y político —como la ONU y la OEA.

Dicha iniciativa representa un cambio significativo en la relación bilateral; aunque históricamente hayan coincidido en varias de sus posiciones de política exterior, Canadá y México nunca habían buscado como objetivo explícito establecer estrategias comunes en foros multilaterales.

México y Canadá han buscado contrarrestar el peso específico de su vecino poderoso mediante la consolidación de un prestigio internacional, creado a través de la diplomacia multilateral. Esto los ha llevado, a su vez, a coincidir tanto en sus posiciones como en las soluciones propuestas a algunos temas relevantes de la agenda internacional.

En el ámbito económico, Canadá y México comparten su asociación en diversos foros multilaterales. Para Canadá, el multilateralismo económico es un medio que asegura el acceso a los mercados externos, permite desarrollar una base industrial sólida para responder a cambios en el contexto económico internacional, y coadyuva a contrarrestar el peso específico de la economía estadounidense. Por esta razón, Canadá muestra un interés vital y un fuerte compromiso para fortalecer los organismos económicos multilaterales como el GATT, al igual que para promover sus vínculos económicos con Europa y, más recientemente, la región de Asia-Pacífico. Dado que el modelo de sustitución de importaciones implicaba el mantenimiento de una economía cerrada,⁵⁹ hasta mediados de la década de los ochenta, México no formó parte del GATT. Naturalmente, el cambio en las estrategias de desarrollo económico ha llevado a

⁵⁹ México, sin embargo, apoyó la creación, en 1960, de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (que en 1980, se convirtió en la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI).

que, hoy, los dos países coincidan en promover el libre comercio y en querer moverse más allá del “continentalismo”.

La promoción del libre comercio hemisférico y global es un objetivo prioritario del gobierno liberal de Jean Chrétien. No olvidemos que la creación de la OMC fue una propuesta original de ese gobierno; tampoco que Canadá patrocinó la entrada de México al APEC. La política de promoción y extensión del libre comercio tiene una motivación defensiva que surge, como señalamos anteriormente, de la necesidad histórica de México y Canadá de contrarrestar el peso de Estados Unidos. A los dos les preocupaba que Estados Unidos estableciera acuerdos de libre comercio unilaterales con diversos países y que ellos quedaran en desventaja al no liberalizar su comercio. También existía la preocupación de que, dada la oposición en el Congreso para otorgar el *fast track* al Ejecutivo, Estados Unidos no ejerciera su liderazgo para cumplir con la finalidad de la Cumbre Hemisférica de Miami (1995) de crear una zona hemisférica del libre comercio para el año 2005. Por ello, en noviembre de 1996, Canadá firmó un acuerdo de libre comercio con Chile; México, por su parte, ha entablado negociaciones para firmar acuerdos de libre comercio con la Unión Europea (UE), el Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR) y, probablemente, con el Mercado Común Centroamericano (MCCA). México ya ha firmado acuerdos de ese tipo con Chile, Colombia y Venezuela, Bolivia y Costa Rica.

En el ámbito político, en el seno de la ONU, México y Canadá han abogado por el mantenimiento de la paz mediante la solución pacífica de las controversias y el apego al derecho internacional; han participado activamente en el Comité (luego Conferencia) de Desarme y coincidido en promover la cesación de todos los ensayos nucleares, la no proliferación de las armas nucleares y la convención sobre armas biológicas, entre otros temas. Hoy, los gobiernos de ambos países han tomado una serie de iniciativas para promover la eliminación total de minas terrestres antipersonales a nivel del hemisferio, y han planteado la posibilidad de trabajar conjuntamente para la promoción de una resolución al respecto en la Asamblea General y en la Conferencia de Desarme. Además, al igual que México, Canadá participó activamente en el desarrollo de la Conferencia sobre el Derecho del Mar, así como en otros temas de desarrollo del derecho internacional.

En fechas recientes, estos países también han coincidido en las reformas al Consejo de Seguridad de la ONU: aumentar la membresía del mismo para hacerlo más representativo, tanto en número como en distribución geográfica; revisar el funcionamiento y los métodos de trabajo de dicho consejo para hacerlos más transparentes y permitir que los miembros no permanentes tengan

una mayor participación e influencia; y reducir la importancia del veto de los miembros permanentes.⁶⁰

Las coincidencias entre Canadá y México respecto de los temas de desarrollo económico y social aumentaron desde los años setenta, cuando Canadá se convirtió en mediador potencial del diálogo entre los países industrializados y los países en vías de desarrollo. Al aprobar la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados,⁶¹ Canadá marcó un parteaguas en su política exterior, la cual se había identificado, tradicionalmente, con “los intereses de los países exportadores de capital”.⁶² Dicha carta, ampliamente promovida por México, contenía los fundamentos del entonces llamado nuevo orden económico internacional, bandera del movimiento tercermundista promovido por el Grupo de los 77, del cual México era miembro activo.

Canadá fue también uno de los primeros países en desarrollar un programa de asistencia para países en vías de desarrollo, destinado, en su caso, a los países miembros del *Commonwealth*.⁶³ Las actividades mexicanas y canadienses en la ONU también coincidieron en su interés por promover el papel de dicho organismo en el proceso de desarrollo socioeconómico, a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Otra de las áreas de convergencia y complementariedad en la política exterior mexicana y canadiense fue la diplomacia multilateral desplegada durante el conflicto centroamericano.⁶⁴ La política de México y de Canadá hacia la región se caracterizó por su independencia respecto de la de Estados Unidos, lo cual resulta de especial interés dado el resurgimiento del conflicto este-oeste, la situación de crisis económica que vivía México, así como la prioridad que Mulroney había dado al mejoramiento de las relaciones con Estados Unidos. A

⁶⁰ Sobre este punto véase Manuel Tello, “La reforma de la Organización de las Naciones Unidas: el caso del Consejo de Seguridad”, en O. Pellicer (comp.), *Las Naciones Unidas hoy: visión de México*, México, SRE-FCE, 1994, pp. 55-71, así como *Canada's Foreign Policy...*, pp. 13-16. Es preciso anotar, sin embargo, que en el caso de que llegara a abrirse un espacio en el Consejo de Seguridad exclusivo para el continente americano —ya sea una membresía permanente o semipermanente—, los candidatos naturales a ocuparlo serían Argentina, Brasil, Canadá y México; de darse esa situación, sería poco probable que los países latinoamericanos estuvieran de acuerdo en que Canadá ocupara ese puesto o que éste aceptara fácilmente que lo ocupara cualquiera de los latinoamericanos.

⁶¹ Aprobada por mayoría en la Asamblea General de la ONU, en 1974, aunque su validez fue cuestionada por el voto negativo de los países industrializados.

⁶² J. Castro Rea, *op. cit.*, p. 371.

⁶³ H. Von Riekhoff, *op. cit.*

⁶⁴ Sobre este punto véase Stevenson, *op. cit.* y Claude Heller, “La política exterior de México y Estados Unidos hacia Centroamérica”, en Green y Smith, *op. cit.*, pp. 187-229.

pesar de ello, las políticas exteriores de Canadá y de México coincidieron en el diagnóstico sobre las causas del conflicto al igual que en los mecanismos propuestos para la solución del mismo; los dos países encontraban la causa principal del conflicto centroamericano en los problemas económicos y sociales de la región, y no en la confrontación ideológica, como señalaba la posición estadounidense. Por ello, privilegiaron una solución negociada que promoviera la paz a través de una diplomacia multilateral, propuesta que se concretó en el Grupo Contadora (creado en 1983), del que México fue miembro y al cual Canadá apoyó activamente.

El compromiso canadiense con la región se expresó a través del apoyo a la solución pacífica del conflicto promovida por Contadora, del establecimiento de un fondo de 100 MDD canadienses para ayudar al desarrollo y la reconstrucción económicos y de la participación canadiense en la misión conjunta ONU-OEA que supervisaría la instrumentación del acuerdo de paz. La colaboración en la construcción de la paz en Centroamérica permitió a Canadá y a México reconocer que tenían un interés propio en la región, sin negar aquél de Estados Unidos. En la reciente Declaración de objetivos México-Canadá, los gobiernos acordaron establecer un “diálogo regular sobre políticas para a) fortalecer la cooperación institucional y b) identificar proyectos de desarrollo en Centroamérica y el Caribe que podrían ser sujetos de cooperación conjunta por parte de la SRE y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI)”.

Si la coincidencia o la convergencia de posiciones en cuestiones económicas no es automática; lo es menos en las estrategias internacionales de México y Canadá. En ocasiones tiende a olvidarse que existe una gran diferencia de tamaño y de niveles de desarrollo de las economías mexicana y canadiense (esta última es tres veces mayor que la de México).

La economía canadiense es 10 veces menor que la estadounidense, pero sus respectivos PIB *per capita* son muy similares. Esto explica que Canadá pertenezca, desde 1976, al club de los países más industrializados del mundo, conocido como el Grupo de los Siete. México, por su parte, era miembro activo del Grupo de los 77 hasta hace muy poco tiempo. A pesar de que en el sexenio pasado se promovió la idea de que México entraría al club de los países desarrollados, y aunque logró ser aceptado en la OCDE (1994), la realidad es que nuestro país sigue siendo uno en vías de desarrollo. Así, aunque México y Canadá coinciden en la OCDE y en el APEC, por ejemplo, ello no implica que coincidan en sus posiciones en esos foros. Canadá tiende a tener más coincidencias con los países europeos, con quienes comparte problemas asociados con economías maduras (desempleo, envejecimiento de la población, existencia de redes de asistencia social que se vuelven cada vez más costosas, entre otros). En el caso del APEC, por ejemplo, las posiciones que México ha adoptado se

acercan más a aquéllas de los llamados países de nueva industrialización (NIC, por sus siglas en inglés) que a las de sus socios norteamericanos.

La adhesión de México a la OCDE ha creado un serio dilema para el país: después de haber sido aceptado al prestigiado club de los países industrializados, México sigue compartiendo con los países del llamado tercer mundo múltiples asuntos relacionados con el subdesarrollo. Si bien es posible aceptar la opinión de que la asociación a la OCDE no implica la imposibilidad de apoyar las iniciativas de los países en vías de desarrollo en la ONU,⁶⁵ es factible el surgimiento de escenarios en donde surjan, si no contradicciones, ambigüedades en las posiciones mexicanas respecto de algunos temas, en particular los relacionados con la promoción del desarrollo económico. Esto podría dificultar la posibilidad de concertar estrategias conjuntas con Canadá.

Con los cambios en el sistema internacional desencadenados a partir del fin de la guerra fría, las interpretaciones sobre seguridad internacional de México y Canadá han tendido a distanciarse. Dos de los cambios más significativos de la posguerra fría han sido la capacidad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de operar por consenso para responder a las amenazas a la paz y seguridad internacionales (que se dio una sola vez desde 1945),⁶⁶ y el “triumfo” de la democracia liberal y de la economía de mercado, los cuales han propiciado el surgimiento de nuevas interpretaciones en la ONU sobre seguridad colectiva y derechos humanos. Los conflictos entre los Estados ya no se consideran como la única amenaza a la paz y la seguridad de la comunidad internacional; hoy, también están los conflictos al interior de los Estados, mismos que se asocian con la falta de democracia o de violaciones a los derechos humanos. En años recientes, el Consejo de Seguridad ha adoptado algunas medidas, como el envío de operaciones de mantenimiento para la paz a Somalia y Haití, que fueron fundamentadas en lo que en la actualidad se conoce como “derecho de injerencia” por razones humanitarias, y que contravienen la interpretación legal, estricta del principio de no intervención, contemplado en el artículo 2 de la Carta de la ONU.⁶⁷

⁶⁵ Véase, por ejemplo, M. Tello, *op. cit.*

⁶⁶ La primera vez que el Consejo de Seguridad actuó por consenso para aplicar el mecanismo de seguridad colectiva fue en Corea (1950). Esto solamente fue posible porque la Unión Soviética se había retirado temporalmente del Consejo de Seguridad en protesta por la aceptación de la República Nacional China como miembro de la ONU.

⁶⁷ Para una explicación sobre el surgimiento de este derecho de injerencia y las tensiones que genera a la interpretación del derecho de no intervención, véase Bernardo Sepúlveda Amor, “No intervención y derecho de injerencia: el imperio o la decadencia de la soberanía”; Héctor

Aunque en el pasado existían ciertas ambigüedades en su política exterior sobre derechos humanos,⁶⁸ Canadá tendía a coincidir con México en hacer una interpretación estricta y apegada a los principios de no intervención y de autodeterminación. Hoy, Canadá tiende a diferir de México en este sentido. En los últimos años, ese país ha aprobado, promovido y/o participado directamente en las iniciativas de la ONU orientadas a defender la democracia y los derechos humanos; por su parte, México ha manifestado sus reservas y preocupación respecto de las mismas. El contraste en las interpretaciones sobre seguridad internacional se refleja en la opinión de un destacado diplomático mexicano que discute si a México le conviene o no buscar su participación en el Consejo de Seguridad: “Es innegable que el ingreso al Consejo de Seguridad trae como consecuencia inmediata involucrarnos en conflictos que no necesariamente están vinculados a nuestro interés nacional, olvidando la sabiduría del viejo refrán que aconseja no meterse en pleitos ajenos”.⁶⁹

Como señala Olga Pellicer, de una política propositiva y de compromiso con la defensa de casos específicos de violación masiva de derechos, seguida en el periodo de 1980-1987, México pasó a una política “dirigida a acotar los espacios para la acción de las Naciones Unidas”. Sin embargo, también apunta: “La internacionalización del tema de la democracia y los procesos electorales parece ser una tendencia sin retorno en la política internacional de fin de siglo. Esto obliga a países como México a tomar una actitud menos defensiva en ese campo”.⁷⁰

Quizá en el reconocimiento de esta situación, así como en los cambios en la política exterior que van imponiendo aquéllos en la política económica, el gobierno de Salinas de Gortari decide tomar algunas iniciativas que se alejan de las posturas tradicionales de México en algunos asuntos internacionales. Entre ellas cuentan la solicitud a la ONU para el envío de una misión de expertos en asuntos electorales para emitir un informe técnico sobre el sistema electoral mexicano; la aceptación de “visitantes internacionales” en las elecciones

Gros Espiell, “El llamado ‘derecho de injerencia humanitaria’ en un mundo interdependiente”, en Modesto Seara Vázquez (comp.), *Las Naciones Unidas a los cincuenta años*, México FCE, 1995, pp. 173-222; así como Joel Hernández García, “Las operaciones de paz de la ONU: del optimismo a la cautela”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 47, verano de 1995, pp. 116-138.

⁶⁸ Para un análisis sobre las contradicciones y ambigüedades de la política exterior canadiense sobre la defensa de los derechos humanos antes de 1990, véase Kim Richard Nossal, “Cabin’d, Cribb’d, Confin’d?: Canada’s Interests in Human Rights”, en Robert O. Matthews y Cranford Pratt (comps.), *Human Rights in Canadian Foreign Policy*, Montreal, McGill-Queen’s University Press, 1988, pp. 46-58.

⁶⁹ M. Tello, *op. cit.*, p. 66.

⁷⁰ O. Pellicer, “México y las Naciones Unidas...”, p. 230.

mexicanas de agosto de 1994; el envío, en 1992, de un contingente de 120 policías que participaron en la misión de observadores de la ONU para verificar el cese al fuego en el Salvador; así como el ofrecimiento del propio ex presidente Salinas de Gortari para participar en una fuerza multilateral en el conflicto del Golfo Pérsico.⁷¹ Para algunos, esas iniciativas no son más que un reflejo de la ambigüedad frente a las nuevas circunstancias;⁷² para otros, representan cambios importantes, a pesar de que todavía existen reminiscencias de la política exterior nacionalista e ideológica, expresadas en una interpretación acotada de la soberanía.⁷³ Éstos son signos de cambios fundamentales en la política exterior mexicana. Sin embargo, la posibilidad de que México y Canadá coincidan o actúen de manera coordinada en estos asuntos de fundamental importancia en la constitución de un nuevo orden internacional dependerá, entre muchas otras cosas, de qué tanto México decida aceptar una vinculación entre su seguridad nacional y la seguridad internacional, y asumir una participación más activa y propositiva en el seno de la ONU.

Para finalizar, cabe hacer mención de la política mexicana y canadiense hacia el hemisferio occidental. Dado que los recursos son limitados, Canadá ha identificado como sus intereses prioritarios respecto de los foros multilaterales al *Commonwealth* y la *Francophonie*, por un lado, y a la ONU, la OMC y el Grupo de los Siete, por el otro.⁷⁴ No obstante, hoy, también reconoce la importancia de su participación en el hemisferio, en particular a través de la OEA y de la promoción del libre comercio, para evitar que Estados Unidos, la potencia dominante, determine el futuro de la región.⁷⁵ México tiene lazos históricos y culturales claros con la región, aunque su reciente ingreso como socio norteamericano refleja un cambio fundamental en su asociación tradicional con América Latina. Esto no ha implicado, sin embargo, una desvinculación con el área, como lo muestran las actividades de México en el Grupo de Río, el Grupo de los Tres (G-3) y los múltiples acuerdos de libre comercio y cooperación económica establecidos con varios países en el área.

⁷¹ Cabe mencionar que estas dos posiciones son congruentes con la interpretación tradicional del mecanismo de seguridad colectiva. Se consideran como un indicador relevante del cambio en la postura tradicional mexicana que enfatizaba la promoción del diálogo entre las partes en conflicto, véase Ricardo Macouzet, "Política económica externa y diplomacia multilateral en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari", *Foro Internacional*, vol. XXXIV, núm. 4, octubre-diciembre de 1994, pp. 720-722.

⁷² *Ibid.*

⁷³ Guadalupe González y Jorge Chabat, "Mexico's Hemispheric Options in the Post-cold War Era", en Mace y Thérien, *op. cit.*, pp. 44-47.

⁷⁴ *Canada's Foreign Policy...*, p. 81.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 78.

Como mencionamos anteriormente, México y Canadá han coincidido y hoy trabajan coordinadamente para promover la integración de una zona de libre comercio hemisférica. En este sentido, ambos coinciden en fomentar los lazos intrahemisféricos como un medio para contrarrestar el predominio de Estados Unidos en la región. Por ejemplo, México y Canadá han promovido una nueva definición de seguridad continental que trasciende las cuestiones militares y que incluye los problemas económicos y sociales. Así lo mostró la aprobación del Protocolo de Managua (1993), mediante el cual se reforma la Carta de la OEA para crear el Consejo para el Desarrollo Integral, cuyo objetivo es fomentar la cooperación entre los países miembros para ayudar a erradicar los problemas de pobreza en la región.⁷⁶

Las posiciones de México y Canadá, sin embargo, han tendido a mostrar puntos de divergencia claros en la OEA, en lo que toca a los mecanismos propuestos para la defensa de los derechos humanos y la democracia en el hemisferio y en las cuestiones de seguridad regional. En relación con este último punto, Canadá ha insistido en revisar y fortalecer el papel de la OEA en la seguridad del hemisferio; esto como parte de una propuesta para descentralizar el control de las operaciones para el mantenimiento de la paz del Consejo de Seguridad de la ONU a los organismos regionales.⁷⁷ Desde la perspectiva mexicana, este esquema implicaría “una vuelta a la forma tradicional de hegemonía” de Estados Unidos en la región, en el mejor de los casos,⁷⁸ a “la posibilidad de una ruptura de la compatibilidad entre ambas organizaciones y en la violación de los principios generales de derecho internacional que norman las relaciones entre organismos multilaterales”.⁷⁹ Esta posición refleja aquella que el gobierno de México ha mantenido tradicionalmente respecto de la OEA, y revela una interpretación legalista de la Carta de dicha organización, la primacía otorgada a la ONU sobre el organismo regional, especialmente en lo que se refiere a seguridad colectiva, y una oposición al fortalecimiento de la alianza militar y de los poderes políticos de la OEA.⁸⁰

⁷⁶ Jorge Pinto Mazal, “Integración política y económica con América Latina”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 44, otoño de 1994, p. 149; y *Canada's Foreign Policy...*, pp. 78-80.

⁷⁷ *Canada's Foreign Policy...*, pp. 17-19.

⁷⁸ O. Pellicer, “La crisis de confianza en el Consejo de Seguridad y sus implicaciones para el futuro de la seguridad colectiva internacional”, en O. Pellicer, *Las Naciones Unidas hoy...*, pp. 122-123.

⁷⁹ Rosario Green, “El debate ONU-OEA: ¿nuevas competencias en el ámbito de la paz y la seguridad internacionales?”, *Ibid.*, p. 83.

⁸⁰ México se opuso, por ejemplo, a la propuesta estadounidense ante la OEA para condenar al gobierno de Jacobo Arbenz en Guatemala (1954); del mismo modo, condenó el intento de invasión a Cuba por parte de Estados Unidos (1961) y denunció la ocupación militar, dirigida

México también ha expresado sus reservas o se ha opuesto a una serie de iniciativas en el seno de la OEA, encaminadas a introducir mecanismos que garanticen la defensa de la democracia en la región: por ejemplo, la resolución 1080 de junio de 1991, también conocida como el Mecanismo de Santiago, que permite al Secretario General de la OEA convocar a una reunión inmediata del Consejo Permanente en caso de una amenaza al proceso democrático de un país miembro. México se opuso también al Protocolo de Washington (diciembre de 1992), por medio del cual los países del hemisferio dan autoridad a la OEA para suspender a un Estado miembro cuyo gobierno democrático hubiera sido derrocado por la fuerza.⁸¹ Igualmente, México se opuso a la idea, propuesta en 1995 por los países caribeños, de establecer una fuerza militar para defender la democracia. Canadá, por su parte, apoyó todas esas iniciativas. Este apoyo, así como su propuesta para crear la Unidad para la Democracia (1990),⁸² refleja una interpretación acerca de la seguridad nacional e internacional que difiere de la interpretación que sobre el mismo concepto tiende a hacer el gobierno mexicano. Aun en el contexto de América del Norte, es “impensable que México pueda coincidir y concertar posiciones en asuntos de seguridad internacional con dos socios miembros de la OTAN, que tienen elevados gastos de defensa y compromisos estratégicos en regiones lejanas a México, desde el punto de vista de la seguridad (como Europa)”.⁸³

Perspectivas para el futuro

Si la visión de una sociedad estratégica México-Canadá se refiere a la posibilidad de que estos países actúen de manera coordinada en una gran variedad de asuntos mundiales, el análisis aquí desarrollado nos permite concluir que esa visión sobrestima las posibilidades actuales de dicha sociedad estratégica.

por Estados Unidos, de República Dominicana (1965). México fue el único país latinoamericano que mantuvo relaciones con la Cuba socialista ininterrumpidamente, aun en contra de la resolución adoptada por los países miembros de la OEA. Sobre este punto véase J. Vázquez y L. Meyer, *op. cit.*, pp. 211-212 y O. Pellicer, “Veinte años de política exterior mexicana: 1960-1980”, en *Foro Internacional*, vol. XXI, núm. 2, octubre-diciembre de 1980, pp. 153-154.

⁸¹ Véase B. Sepúlveda, *op. cit.*, pp. 191-192; R. Green, *op. cit.*, pp. 83-85.

⁸² La UPD se anexó al Secretariado de la OEA y provee asistencia técnica en cuestiones electorales o refuerzo de instituciones a los países que lo soliciten. También promueve los valores democráticos.

⁸³ O. Pellicer, “La crisis de confianza...”, p. 122.

Ciertamente, las posiciones de Canadá y México coinciden o convergen en temas tan importantes como la promoción del libre comercio y del desarme en los ámbitos hemisférico y global, o en mantener una política hacia Cuba que es independiente de la estadounidense, así como en su política de apoyo al desarrollo económico y social en Centroamérica. Además, estas coincidencias o convergencias son, con excepción del objetivo de la liberalización comercial, tradicionales en la política exterior de cada uno de esos dos países. Las convergencias no son nuevas, aunque sí lo es el intento de emprender acciones coordinadas para defender sus posiciones internacionales.

A pesar de ello, es preciso reconocer que el número de temas internacionales en los que se da esa convergencia de políticas de Canadá y México es limitado. El fin de la guerra fría abrió espacios para una participación más activa de México y Canadá en el ámbito internacional, pero ello no se tradujo en una mayor coincidencia en sus posiciones respecto de diversos asuntos mundiales. Más aún, algunas de las divergencias entre los dos países surgen, precisamente, en temas vinculados con la creación del orden internacional de la posguerra fría: las interpretaciones de ambos países acerca de los vínculos entre la seguridad nacional y la seguridad internacional, reflejadas en desacuerdos sobre el llamado derecho de injerencia por razones humanitarias, evidenciadas más claramente en la OEA, son buen ejemplo de ello.

El cambio de política económica que tuvo lugar en México hizo que surgieran importantes convergencias con Canadá en algunos foros económicos multilaterales, como la OCDE y el APEC. Pero ello no implica que, automáticamente, las políticas económicas mexicanas vayan a coincidir con las posiciones que esos países adopten. Es claro que los diferentes niveles de desarrollo explican, en gran medida, las diferencias que se han presentado y las que tendrán lugar en el futuro. La posibilidad de que Canadá y México puedan desarrollar una estrategia común en foros multilaterales va a depender, en el futuro, de que México estreche el desfase que existe entre las posiciones tradicionales de la política exterior mexicana y la realidad tanto del propio país como del contexto internacional. Otras divergencias entre México y Canadá, como aquellas que se presentan en algunos foros económicos multilaterales, seguirán existiendo en tanto que el primero no logre alcanzar mayores niveles de desarrollo económico.

En cuanto al objetivo compartido de ir más allá del TLC, la visión de sociedad estratégica entre Canadá y México también tiene limitaciones importantes. Aunque se han hecho avances importantes para crear una sociedad más madura, los vínculos entre estos dos países siempre serán relativamente pequeños comparados con aquellos que cada uno mantiene con Estados Unidos. México y Canadá no sólo comparten un espacio geopolítico; lo comparten,

también, con un poderoso vecino común. Esta situación condicionará, como en el pasado, tanto la política exterior de uno y otro como muchos aspectos de sus respectivas vidas nacionales. Desde esta perspectiva, y aunque no lo haga explícito la Declaración de objetivos de la relación México y Canadá, sus intereses comunes seguirán estando definidos por su relación con Estados Unidos. Así, podría sostenerse que el cambio más significativo que explicaría la reciente convergencia México-Canadá es el reconocimiento mutuo de que comparten un destino común con su poderoso vecino.

Un área muy importante de convergencia México-Canadá en América del Norte es el interés en crear mecanismos institucionales que, en el marco del TLC, eviten acciones unilaterales por parte de Estados Unidos, particular pero no exclusivamente, en el área de aplicación de la Ley de remedio comercial. El mecanismo de resolución de disputas del TLC (capítulos 19 y 20) provee un instrumento legal para restringir el uso de medidas unilaterales por parte del gobierno estadounidense que, como la controversial Ley Helms-Burton, contravengan reglas fundamentales de derecho internacional. Como lo muestran las acciones conjuntas de Canadá y México en distintos foros multilaterales, entre ellas la resolución promovida por ambos países en la última reunión ministerial de la OEA (3 de junio de 1996), existe un potencial que pueden explotar para crear consensos contra el predominio exclusivo de los intereses estadounidenses en el hemisferio occidental.

El potencial de la alianza México-Canadá para contrarrestar el peso específico de un vecino poderoso, incluso para obligarlo a cumplir con sus compromisos internacionales, no debe sobrestimarse. En el caso de la Ley Helms-Burton, no fueron las acciones separadas o conjuntas de Canadá o México sino la reacción de la UE lo que llevó al presidente William Clinton a posponer la aplicación del capítulo que habría permitido las demandas judiciales de ciudadanos estadounidenses en contra de firmas o personas que hagan negocios con propiedades expropiadas durante la revolución cubana. El establecimiento de un panel en la OMC que revisa la legalidad de la Ley Helms-Burton fue también un logro de la UE. Y aunque Canadá y México — que participan como “terceras partes” en dicho panel— han reiterado su intención de establecer un panel similar en el marco del TLC, esto no ha sucedido. La explicación de ello podría radicar en el hecho de que 1996 haya sido un año de elecciones presidenciales en Estados Unidos, o en que el presidente estadounidense deba presentar, en unos meses, un informe sobre el desempeño del TLC. De cualquier manera, dicha situación revela los límites que imponen a Canadá y a México su condición de socios menores en América del Norte y su dependencia económica de Estados Unidos.

La sociedad estratégica México-Canadá puede desarrollarse, quizá mejor que en ningún otro ámbito, en los esfuerzos coordinados para lograr una profundización de la integración de América del Norte y en la capacidad de involucrar a Estados Unidos en la creación y ampliación de los intereses comunes de los tres países en la región. Esto no significa que México y Canadá creen una alianza en contra del poderoso vecino, sino que promuevan los lazos entre las sociedades de los tres países para lograr que Estados Unidos vea en la coordinación de esfuerzos con sus vecinos una vía para la solución de problemas comunes. Sin embargo, como apuntó recientemente un distinguido diplomático canadiense, precisamente en dicha área, Canadá y México han mostrado muy poco entusiasmo. Ello se explicaría, quizá, debido a que uno y otro tienen problemas distintos con Estados Unidos: mientras los problemas vinculados con la migración y el narcotráfico son temas centrales en la relación México-Estados Unidos, en el caso de Canadá, la agenda bilateral con su vecino del sur ha estado dominada por asuntos relacionados con la pesca, los bosques y las cuestiones culturales. Para este observador de la realidad bilateral, “la mejor manera para desarrollar nuestro interés mutuo de contrarrestar a Estados Unidos es crear redes norteamericanas en donde los canadienses y los mexicanos puedan cooperar con los estadounidenses como socios iguales”.⁸⁴

No creo factible que la profundización del proceso de integración en la región de América del Norte borre las asimetrías que existen en las relaciones de los tres países de la región. Pero comparto la idea de que una estrategia como ésta incrementaría los beneficios mutuos, además de que garantizaría la permanencia de los estrechos vínculos que Canadá y México están desarrollando porque se fundamentaría en el interés principal y común de estos dos países.

No debemos olvidar que la tendencia histórica de México y Canadá a ver en la diversificación de sus relaciones internacionales un contrapeso de la influencia de Estados Unidos surge como un obstáculo para la instrumentación de una estrategia como la descrita. Desde esta perspectiva, la viabilidad de la sociedad estratégica México-Canadá dependerá, en última instancia, de la voluntad gubernamental al igual que de la de sus respectivas sociedades para fortalecer y consolidar los lazos regionales.

⁸⁴ Michael Small, “North America Beyond NAFTA”, embajada de Canadá en México, julio de 1996 (mimeo.).
