
México y Canadá: la nueva frontera del norte

*Sandra Fuentes-Berain**

Introducción

Pocos países en el mundo presentan condiciones tan propicias para establecer una sólida y mutuamente provechosa relación como Canadá y México. El hecho de compartir un espacio geopolítico común y el papel que desempeñan en el escenario internacional favorecen el surgimiento de intereses y posiciones afines ante los problemas mundiales.

A pesar de que estas condiciones no son nuevas, sólo ha sido en los últimos seis años que las relaciones entre México y Canadá han adquirido una importancia tan relevante.

En septiembre de 1992, en una charla sobre “El surgimiento de una cultura norteamericana”, el escritor canadiense Robertson Davies se refirió a México y Canadá como “paréntesis” que contenía a Estados Unidos.¹ Esta analogía no sólo resalta el papel predominante que Estados Unidos desempeña como referencia en la vida de los dos países, sino enfatiza la necesidad de buscar puntos de contacto y de estimular la comunicación entre los dos lados del “paréntesis”.

En los últimos años, el círculo se ha cerrado. Si bien la presencia de Estados Unidos se mantiene, México y Canadá han establecido un diálogo y una relación sin precedente. Este acercamiento se puede explicar por la presencia de tres elementos importantes que comparten ambos países: *convergencia*, *coincidencia* y *complementariedad*.

Por *convergencia* se entiende el proceso de definición de las políticas exteriores de México y Canadá que privilegió el estrechamiento de relaciones

* Embajadora de México en Canadá.

¹ La ponencia de Davies fue presentada en el ciclo de conferencias Walter Gordon realizadas en el Colegio Massey de la Universidad de Toronto, el 23 de septiembre de 1992.

con América del Norte, por encima de cualquier otra región del mundo. A fines de los años ochenta, México y Canadá reconocieron que la efectividad de sus respectivas políticas de diversificación requería de un ordenamiento deliberado de su relación con Estados Unidos. Su expresión más clara es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TTLC).

Que México y Canadá buscaran redefinir su relación con Estados Unidos en el mismo periodo de tiempo, es sólo una de las muchas coincidencias que han reforzado la relación bilateral. Entre ambas naciones existe una creciente identificación de intereses comunes. La experiencia compartida de una intensa y asimétrica relación con el vecino abrió la oportunidad para que la cooperación entre los dos países se concibiera como un factor de contrapeso al poderío estadounidense.

Más allá de Estados Unidos y del TTLC, México y Canadá han encontrado coincidencias en otros temas, como el apoyo a los organismos multilaterales, la vigencia y el respeto del derecho internacional, la solución pacífica de las controversias, así como la aspiración a desempeñar un papel digno e independiente en el mundo. Asimismo, la política exterior de México y Canadá se encuentra más activa en áreas geográficas de común interés como América Latina y el Pacífico Asiático.

Si bien no debe asumirse que los intereses de política exterior de México y Canadá sean idénticos, es claro que existe una visión compartida sobre algunos de los problemas más importantes de su agenda internacional. Ello sirve de estímulo para la construcción de una relación más cercana.

Por último, México y Canadá se perciben como socios *complementarios* en un gran número de temas. Esto se observa tanto en materia como en la estructura demográfica, científico-tecnológica y agrícola de los dos países. Otro rasgo de dicha complementariedad es el interés de Canadá por aprovechar la experiencia mexicana para ampliar su participación en el mercado latinoamericano, donde la presencia del sector privado canadiense ha sido menor.

Este artículo trata del presente y futuro de la relación y se divide en tres partes. La primera analiza el acercamiento entre México y Canadá durante los últimos seis años. Para ello, se refieren las acciones emprendidas por el gobierno mexicano para superar la situación en la que se encontraba el país en 1988, el papel que desempeñó en este esfuerzo la política exterior, y el proceso de negociación y firma del TTLC.

La segunda parte aborda el creciente desarrollo y diversificación de los contactos entre México y Canadá, así como los retos que enfrentarán ambos países en el nuevo contexto internacional y en el desarrollo de la relación bilateral.

El ensayo concluye con la propuesta de incorporar *continuidad* y *consistencia* como elementos adicionales en la dirección de nuestra política hacia Canadá.

El año de 1994 marca un hito en la relación bilateral, al conmemorarse el cincuenta aniversario del establecimiento de vínculos diplomáticos. Hoy se puede afirmar que de una amistosa indiferencia hemos construido una nueva frontera.

I. El desarrollo de la nueva relación

De la crisis a la modernización

Transformar la crisis en oportunidad de renovación y cambio parece haber sido la consigna que ha inspirado las acciones del gobierno de México en la última década. Bajo el propósito general de la "modernización" se ha impreso una nueva dirección y dinamismo al país en uno de los ejercicios de reestructuración más profundos y exitosos que ha contemplado la comunidad internacional en los últimos tiempos.

A finales de 1988, México enfrentaba un servicio de la deuda externa que constituía una sangría de recursos e impedía el crecimiento económico, la inflación erosionaba rápidamente la capacidad adquisitiva de los salarios, las inversiones productivas se encontraban paralizadas y la población estaba desmoralizada por casi una década de estancamiento y creciente desempleo.

Menos de seis años después, nuestro país ha estabilizado su situación económica. Se han sentado las bases para un crecimiento vigoroso y sostenido. Se ha firmado un tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, y otros más con Chile, Costa Rica, Colombia y Venezuela y, más recientemente, con Bolivia. México ha ingresado al mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Es miembro fundador del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD). Finalmente, nuestro país ha lanzado iniciativas que pusieron de manifiesto su capacidad de convocatoria a nivel internacional como demostró la I Cumbre Iberoamericana.

Esta sorprendente transformación fue resultado de un largo y penoso proceso de ajuste. En un primer momento, la superación de la crisis exigía al gobierno de México una actitud decidida y la adopción de medidas inmediatas. Era urgente recuperar la confianza interna y externa. Para ello, la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari dio claras muestras de su determinación

reformista y envió a la comunidad internacional indicaciones de su firme intención de estabilizar las principales variables macroeconómicas del país.

Asimismo, se dio un vigoroso impulso al proceso de racionalización del aparato del Estado y al saneamiento de las finanzas públicas. Se buscó estimular la competitividad y el crecimiento del aparato productivo mediante la liberación arancelaria y la flexibilización de las normas que regulan el flujo de la inversión extranjera. Muy importante fue, en su momento, la renegociación de la deuda externa, que hizo posible retomar la vía del crecimiento económico y recuperar la confianza nacional e internacional.

Estos cambios constituían una nueva estrategia de desarrollo que reconocía las cambiantes condiciones del entorno internacional. Éste se caracterizaba por la creciente competencia entre los países receptores de inversión extranjera, el surgimiento de nuevos actores y el fenómeno de la globalización.

El rompimiento del modelo proteccionista y las características del entorno internacional exigieron una mayor sintonía y coordinación entre las estrategias comerciales, financieras y de política exterior del país.

En esta tarea, la diplomacia mexicana asumió un papel activo como agente del cambio por la estrecha relación que existe entre la política exterior y desarrollo. Por una parte, la solidez y estabilidad de la economía son elementos importantes del poder nacional y constituyen un respaldo indispensable para la proyección internacional del país. Por la otra, la política exterior puede desempeñar un papel significativo en el desarrollo del país al contribuir a ordenar sus relaciones con otros miembros de la comunidad internacional y a abrir espacios para la inserción del país en los flujos mundiales de bienes y servicios.

Por tal motivo, se promovió la diversificación de las relaciones y el fortalecimiento de los vínculos “con aquellos países y regiones que pudieran servir de contrapeso a los principales nexos históricos de México” con Estados Unidos.² En este contexto, la relación con Canadá se volvía prioritaria.

La “continentalización” de la política exterior de Canadá

El acercamiento entre México y Canadá se explica por la necesidad de encontrar nuevas alternativas de equilibrio en su relación con Estados Unidos, en un medio internacional que cambiaba rápidamente.

² Andrés Rozental, *La política exterior de México en la era de la modernización*. México, FCE, 1993. p. 55.

Canadá es considerado como el prototipo de la potencia media.³ Por su extensión ocupa el segundo lugar mundial. A pesar de que su población es reducida y se concentra a lo largo de su frontera sur, el grado de desarrollo económico del país es notable. El programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su último informe anual, lo calificó como el país de mejor calidad de vida en la comunidad internacional.

Su papel en el concierto de naciones ha sido activo y destacado. En particular, al término de la segunda guerra mundial se abrió una ventana de oportunidad para que Canadá proyectara su influencia cuando las principales potencias del mundo, con excepción de Estados Unidos, se encontraban destruidas o desgastadas por la conflagración. En especial, el debilitamiento de la otrora potencia imperial, Gran Bretaña, le permitió desempeñarse como un operador político independiente. Pudo así influir en la formación de las instituciones pilares del nuevo orden mundial, particularmente el sistema de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Motivo de singular satisfacción para los canadienses fue el papel moderador que desempeñó su país en los conflictos de Corea en 1953 y Suez en 1956, así como el diseño de los criterios y condiciones bajo los cuales operan las fuerzas de paz de las Naciones Unidas. Ello se ha traducido en un sentimiento de orgullo por el desempeño de su país en el quehacer internacional y por el idealismo de su política exterior.

Con el tiempo, Canadá encontró difícil resistir la fuerza gravitacional de Estados Unidos que lo atraía cada vez más hacia su órbita de influencia. Tuvo, sin embargo, ocasionales iniciativas independientes como el reconocimiento de la República Popular China en 1970 y el mantenimiento de relaciones diplomáticas con Cuba después del triunfo de la revolución.

A principios de los setenta, Canadá se planteó tres posibles opciones para su política exterior en torno a la relación con Estados Unidos. La primera era “mantener la relación actual”, que reconocía el paulatino incremento de su dependencia económica de Estados Unidos y que eventualmente restaría autonomía a su política exterior. La segunda contemplaba “moverse deliberadamente hacia una más estrecha integración con los Estados Unidos”. La tercera opción consistía en diseñar una “estrategia de largo plazo” de diversificación de mercados y fuentes de inversión para impedir que el crecimiento

³ Véase por ejemplo el análisis del profesor canadiense Holbrad Carsten. *Las potencias medias en la política internacional*. México, FCE, 1989. p. 245.

de la relación con Estados Unidos se tradujera en una excesiva dependencia de ese país.⁴

El gobierno liberal de Pierre E. Trudeau (1968-1979 y 1980-1984) se decidió por la tercera opción. Concentró su atención en Europa, que avanzaba en su proceso de integración, y en la Cuenca del Pacífico, que ya mostraba un notable dinamismo. Se interesó en América Latina, a pesar de que el peso económico del subcontinente era menor. Finalmente, decidió tratar de tender un puente entre los países desarrollados y en vías de desarrollo en el Diálogo Norte-Sur y vio con cierta simpatía el llamado “movimiento tercermundista”.

Sin embargo, hacia mediados de los años ochenta, ante crecientes presiones económicas, tensiones internas, cambios en el escenario internacional y escasos resultados de la tercera opción, el gobierno conservador de Brian Mulroney (1984-1993) dio un nuevo giro a la política exterior hacia la llamada “continentalización”, término con el cual se identifica su acercamiento a Estados Unidos.

En efecto, a fines de 1984 la situación de la economía canadiense parecía requerir una profunda reforma, que la pusiera a tono con los cambios del entorno mundial. El viejo modelo económico liberal, de una excesiva intervención del Estado en los procesos económicos, se encontraba desacreditado por el monto de la deuda y el déficit público.

El nuevo gobierno buscaría reducir el aparato estatal y fortalecer la economía de mercado. Además de que su nueva orientación económica coincidía con la filosofía *reaganiana* del momento, Canadá tenía pocas alternativas. Su comercio bilateral con Estados Unidos representaba alrededor de 70% del total y la inversión extranjera proveniente de ese país era una de las más altas del mundo.⁵ La relación económica con el Reino Unido había perdido importancia conforme éste reorientaba sus flujos comerciales y de inversión a la entonces Comunidad Europea. Sus vínculos económicos más importantes después de Estados Unidos, Japón y Alemania, eran comparativamente menores y, por distintas razones, no ofrecían grandes perspectivas.

Adicionalmente, ante la tendencia a la regionalización mundial de la economía y la fuerte orientación exportadora de su aparato productivo, Canadá tenía que encontrar un mecanismo que le permitiera ampliar sus espacios para

⁴ Mitchel Sharp. “Canadá-U.S. Relations: Options for the Future” en *International Perspectives*. Ottawa, Department of External Affairs, 1972.

⁵ Los flujos de inversión entre Canadá y Estados Unidos son muy dinámicos. Dos terceras partes de la inversión extranjera acumulada en Canadá proviene de Estados Unidos. Al mismo tiempo, 58% de la inversión canadiense en el exterior se localiza en aquel país.

el intercambio de bienes y servicios.⁶ El resultado más importante de este proceso fue la conclusión del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (conocido por sus siglas en inglés como FTA) en 1988.

Sin embargo, el Acuerdo provocó un acalorado debate nacional. Mulroney fue acusado de “comprometer la autonomía canadiense y el futuro de su industria” que no resistiría la competencia estadounidense. Más aún, por razones de ciclos económicos, que no estaban necesariamente ligados al FTA, Canadá experimentó una recesión económica poco después de la entrada en vigor de este instrumento. Ello, aunado a la persistencia de las disputas comerciales con la Unión Americana, hizo que la opinión pública responsabilizara al acuerdo de la difícil situación imperante.

En estas circunstancias, el gobierno de Canadá recibió la invitación de México a negociar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos.

Hacia el libre comercio

En México, la exitosa renegociación de la deuda y el programa de ajuste y reforma económica del presidente Salinas de Gortari, atrajeron la atención mundial.⁷ Sin embargo, los capitales extranjeros no fluían en los montos requeridos para retomar la vía del crecimiento económico. Por un lado, la atención de Europa Occidental se centraba en su propio continente debido a la disolución del bloque socialista. Influían también las perspectivas de una integración más amplia y las necesidades de reestructuración económica de Europa del Este. Por otro lado, las expectativas de los inversionistas asiáticos, sobre todo japoneses, seguían siendo afectadas por su experiencia negativa durante la crisis financiera de México en 1982.

En estas circunstancias, el acercamiento a Estados Unidos ofrecía varios atractivos. Contribuiría a ordenar, normar y ampliar una relación que inevitablemente representa una porción dominante de los nexos de México con el exterior. Además, ampliaría las perspectivas de crecimiento y, aunado a la reforma económica interna, haría de nuestro país un lugar más atractivo para la inversión extranjera.

⁶ Las exportaciones canadienses representan 25% de su PIB y de ellas depende uno de cada tres empleos.

⁷ Canadá fue uno de los primeros países con los que se llegó a arreglos satisfactorios en el proceso de reestructuración de su deuda externa. Los créditos otorgados por instituciones canadienses ascendían a 5132 millones de dólares hasta junio de 1989, equivalentes a 5.7% de la deuda pública externa total de México.

Así, a principios de 1990 se realizaron las primeras consultas entre México y Estados Unidos con vistas a establecer un mecanismo que permitiera ampliar los flujos bilaterales de comercio e inversión. Para México, este instrumento debía ser compatible con su nueva estrategia de desarrollo, sin limitar sus márgenes de acción en materia de política exterior.

Las asimetrías entre ambos países, especialmente en términos de desarrollo económico, eran notables. Por primera vez en la historia, un país en vías de desarrollo negociaría un acuerdo de libre comercio en términos de igualdad con un país altamente industrializado, que además era, en este caso, la mayor potencia del mundo.⁸ La decisión requería de excepcional audacia.

Después de un profundo proceso de reflexión, y realizadas las consultas del caso, el 8 de agosto de 1990, en ocasión de la VIII Reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos, las autoridades comerciales de ambos países recomendaron el inicio de negociaciones para un tratado bilateral de libre comercio.

A México le interesó desde un principio la participación canadiense, pero Ottawa no tuvo interés en negociar un acuerdo con un país con el cual su comercio era marginal. Al interior del gabinete conservador existía una franca división de opiniones y no fue sino hasta la víspera de las negociaciones formales con Washington que Canadá manifestó su intención de participar en ellas. La decisión canadiense de incorporarse a la negociación provino, en buena medida, de la preocupación de que Estados Unidos buscara establecer una serie de tratados bilaterales con diferentes países del mundo a cuyos mercados tendría un acceso exclusivo. Los analistas canadienses llamaron a este escenario *Hub and Spoke* por la similitud de las estaciones aéreas donde a partir de un centro, irradian terminales que no tienen comunicación entre sí.⁹ De esta manera, Estados Unidos se convertiría en el lugar predilecto de la inversión extranjera y Canadá perdería los beneficios derivados de su tratado bilateral.¹⁰

⁸ Baste mencionar que a finales de la década de los ochenta correspondía a Estados Unidos 88% del Producto Interno Bruto combinado de América del Norte. A Canadá correspondía 9% y a México 3%.

⁹ Uno de los primeros trabajos en los que se desarrolló este argumento fue el del profesor Richard G. Lipsey. *Canada and the US-Mexico Free Trade Dance: Wallflower or Partner*. Toronto, C.D. Howe Institute, August 1990. C.D. Howe Commentary 20. Un tratamiento más reciente puede verse en Richard G. Lipsey, Daniel Schwanen y Ronald J. Wonnacott. *The NAFTA: What's In, What's Out, What's Next*. Toronto, C.D. Howe Institute, 1994. (C.D. Howe Policy Studies 21.)

¹⁰ Dentro de esta lógica no debe extrañar que México y Canadá se opongan a que Estados Unidos firme tratados de libre comercio con otros países de América Latina fuera del marco establecido en el TLC.

La inclusión de Canadá fue bienvenida por las autoridades mexicanas. Como se ha mencionado, por las características de su política exterior y ubicación geográfica, Canadá podía considerarse como un aliado natural de México y un contrapeso al vecino común. El establecimiento de algún tipo de asociación formal que vinculara a México y Canadá abría la posibilidad de que la relación se cimentara sobre una base más amplia y sólida.

De amigos a socios: la negociación del TTLC

A partir de septiembre de 1990 y durante los siguientes cuatro meses, delegaciones de México, Canadá y Estados Unidos se reunieron para analizar las diferentes opciones de negociación. La negociación trilateral resultaba la más conveniente, pues permitía crear, en un solo tratado, una región de libre comercio con más de trescientos sesenta millones de habitantes y un producto agregado de 6.6 billones de dólares estadounidenses.

El 5 de febrero de 1991, los presidentes de México y Estados Unidos y el primer ministro de Canadá anunciaron formalmente su decisión de emprender negociaciones trilaterales. El mandato fue lograr un tratado norteamericano de libre comercio que eliminara progresivamente los obstáculos al flujo de bienes, servicios e inversión; protegiera los derechos de propiedad intelectual y estableciera un mecanismo justo y expedito para la solución de controversias.¹¹

Las negociaciones formales dieron comienzo en Toronto, Canadá, el 12 de junio de 1991, y se prolongaron a lo largo de los siguientes 14 meses. El 7 de octubre de 1992 los responsables de la política comercial de cada país rubricaron el texto final del Tratado en presencia de los tres mandatarios, quienes firmaron el documento el 17 de diciembre del mismo año.

Al llegar los demócratas con Bill Clinton a la Casa Blanca, los tres gobiernos negociaron dos acuerdos paralelos al TLC, uno de cooperación en materia de medio ambiente y el otro sobre cooperación en cuestiones laborales, que fueron firmados el 14 de septiembre de 1993.

En Canadá, durante la campaña de las elecciones federales de ese año, el entonces líder de la oposición, Jean Chrétien, había ofrecido renegociar ciertas condiciones del TTLC que, según la plataforma de su partido no resultaban satisfactorias para los intereses canadienses. Entre ellas sobresalían la necesidad de establecer definiciones más claras en materia de *dumping* y subsidios, temas

¹¹ Véase Herminio Blanco Mendoza. *Las negociaciones comerciales de México en el mundo*. México, FCE, 194. p. 162-163.

en los cuales Canadá se había visto más frecuentemente en conflicto con Estados Unidos.

Tras su triunfo electoral, el primer ministro planteó sus demandas, que se resolvieron mediante el compromiso de crear grupos de trabajo con el mandato de elaborar sendos códigos sobre los temas mencionados.¹²

La Cámara de los Comunes y el Senado de Canadá culminaron la aprobación legislativa correspondiente al Tratado el 27 de mayo y el 23 de junio de 1993, respectivamente. La Cámara de Representantes y el Senado de Estados Unidos hicieron lo propio el 17 y el 20 de noviembre de 1993. Finalmente, el Senado mexicano lo ratificó el 22 de noviembre del mismo año.

Con ello, el TTLC entró en vigor el 1 de enero de 1994.

II. Hacia una nueva dimensión de la relación bilateral

Una vigorosa expansión: actores y niveles

Desde la negociación del TTLC, la relación entre México y Canadá cobró mayor ímpetu en todos los sectores. La nueva relación bilateral se caracteriza por la diversidad de los canales de comunicación.

Al más alto nivel, el presidente Salinas se ha reunido en ocho ocasiones con los primeros ministros de Canadá: siete veces con Brian Mulroney y una con Jean Chrétien. Más allá de los encuentros personales, los líderes de México y Canadá conversan telefónicamente con frecuencia para tratar asuntos bilaterales o coordinar posturas a cuestiones internacionales.

Si bien las entrevistas de los mandatarios tienen múltiples efectos sobre la relación de los dos países, es importante resaltar tres aspectos significativos. En primer lugar, enfatizan la importancia de la relación bilateral en el contexto de agendas gubernamentales complejas, donde múltiples asuntos compiten por atención al más alto nivel. En segundo lugar, dan mayor impulso a la relación bilateral al involucrar en su revisión a múltiples instancias gubernamentales. Por último, establecen y estrechan la relación personal entre los mandatarios, que se extiende a otros niveles de la administración pública.

Cuando por la combinación de estos factores una relación es percibida como privilegiada o prioritaria, se facilita la solución de problemas y la puesta en

¹² Otras condiciones incluidas en el "Libro Rojo" del Partido Liberal, se referían principalmente al sector energético (donde Canadá buscaba lograr condiciones similares a las alcanzadas por México) y a la necesidad de contar con un mecanismo más vigoroso de solución de controversias.

marcha de proyectos conjuntos. Asimismo, contribuye a que otros sectores de la sociedad les asignen la misma importancia.

Ese fue precisamente el mensaje del primer ministro Chrétien al escoger a nuestro país para realizar su primera visita oficial al exterior, en marzo de 1994. Su decisión destaca la importancia que Canadá otorga a la relación con nuestro país. Además de discutir temas de la agenda bilateral con el presidente Salinas, el primer ministro inauguró en la Ciudad de México la feria comercial más importante que Canadá ha promovido en el extranjero hasta la fecha, dando con ello un nuevo impulso a la relación entre el sector privado de los dos países.

El éxito de la relación también radica en los esfuerzos de seguimiento de los proyectos y los asuntos bilaterales que se manejan en las diversas dependencias gubernamentales. Un instrumento fundamental en este quehacer es la Comisión Ministerial, que reúne una vez al año de manera alternada en México y Canadá, a miembros del gabinete de los dos países. Durante la novena reunión de la Comisión, celebrada en Ottawa en febrero de 1993, ocho secretarios de Estado mexicanos trabajaron con sus contrapartes canadienses. A la décima, realizada el 28 de febrero de 1994 en la Ciudad de México, asistieron cinco ministros canadienses.

La relación entre los gobiernos también se beneficia de la estrecha comunicación establecida entre los embajadores de México en Canadá y de Canadá en México. Este contacto no sólo permite transmitir mensajes entre los dos gobiernos sino también detectar puntos potenciales de fricción en la relación bilateral.

Cabe mencionar que la Embajada de México en Canadá ha experimentado una expansión acorde con la importancia de nuestra relación. En 1994, la misión cuenta con áreas de medio ambiente, relaciones con el Parlamento, asuntos jurídicos y prensa, así como con representaciones de las Secretarías de Gobernación, Comercio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Ninguna de éstas existía en 1988. Hay que mencionar que la Secretaría de Marina también reabrió su agregaduría en Canadá, en 1991, después de cuatro décadas sin una representación propia.

Correspondientemente, en la Secretaría de Relaciones Exteriores de México se ha creado una dirección de área dedicada exclusivamente a Canadá dentro de la Dirección General para América del Norte. Por su parte en el Ministerio de Asuntos Extranjeros de Canadá la sección encargada de la relación con México ha duplicado su personal. Es probable que, en la medida en que se fortalezca la relación México-Canadá, tenga lugar una reestructuración similar en otras dependencias.

La interacción entre otras autoridades y grupos de la sociedad también ha contribuido a enriquecer esta relación. Pueden destacarse los contactos entre legisladores de ambos países a través de la Comisión Interparlamentaria y de las visitas de comisiones del Congreso mexicano a Canadá.

A nivel empresarial, se han multiplicado los foros de comunicación. No sólo existen ya organismos bilaterales específicos sino que organismos empresariales Canadá-Estados Unidos se han trilateralizado para incluir a México. Ejemplo de ello es el *Canadian-American Committee*, una importante organización académico-empresarial, que decidió incorporar formalmente a México y cambiar su nombre al de *North American Committee*.

Ejecutivos de las más importantes empresas canadienses y mexicanas se reúnen dos veces al año para conversar sobre la situación económica y política de sus países y explorar oportunidades de negocios. Con frecuencia, importantes políticos y funcionarios públicos son invitados a estos “retiros” para proporcionar sus puntos de vista.

Asimismo, el Consejo de Negocios sobre Asuntos Nacionales (BCNI en inglés), la más influyente organización empresarial canadiense, visitó México por primera vez en febrero de 1994, con una delegación de 25 presidentes de empresas para explorar posibilidades de inversión y comercio.¹³

Las universidades y las instituciones de cultura también han desempeñado un papel significativo en la relación bilateral y su influencia seguramente seguirá creciendo. Por un lado, los lazos entre universidades de México y Canadá se han multiplicado. Por el otro, en México se han establecido cursos y centros de investigación sobre Canadá en instituciones como la UNAM y el ITAM, cuyos trabajos han propiciado un mayor entendimiento entre nuestros países.

Adicionalmente, funcionarios de México, Canadá y Estados Unidos se reunieron en Vancouver, en septiembre de 1993, para establecer estrategias de cooperación en materia de educación superior.¹⁴ En dicha reunión se decidió promover la creación de una red de comunicación a distancia para fortalecer el intercambio de información y programas curriculares. Se establecieron también mecanismos para enriquecer los currícula académicos entre los tres países y se identificaron áreas prioritarias de investigación.

¹³ El BCNI agrupa a presidentes de las 150 empresas más importantes de Canadá. Estas empresas tienen ingresos por más de cuatrocientos millones de dólares y sus activos alcanzan más de un billón de dólares canadienses.

¹⁴ En un lapso de seis meses, el entonces secretario de Educación Pública, Ernesto Zedillo, visitó Canadá en dos ocasiones para impulsar la cooperación en materia educativa. La primera fue en febrero de 1993 cuando participó en la IX Reunión de la Comisión Ministerial.

Los medios de comunicación también desempeñan una labor fundamental en el diálogo bilateral. Existen más corresponsales permanentes de medios de comunicación mexicanos en Canadá que canadienses en México. No obstante, se aprecia un creciente interés de estos últimos por incrementar la cobertura de nuestro país.

Desafortunadamente, el vacío informativo y la persistencia de estereotipos ha propiciado que organismos no gubernamentales, abundantes en Canadá, frecuentemente critiquen a nuestro país. Estas críticas, las más de las veces, ocultan intereses de grupos proteccionistas y encubren sentimientos paternalistas hacia México. Su clientela pretende ignorar los avances logrados en los últimos años en materia de derechos humanos y democracia.

El nuevo entorno mundial

El nuevo perfil de la relación bilateral México-Canadá tenderá a favorecer la adopción de iniciativas comunes frente a los desafíos del entorno mundial. De especial importancia será la eventual reforma de las Naciones Unidas y, en particular, del Consejo de Seguridad de tal manera que su composición refleje el surgimiento de nuevos actores en el escenario internacional.

El ámbito multilateral será propicio para la cooperación entre México y Canadá. En 1993, por primera vez, nuestras representaciones en la ONU celebraron consultas previas a la Asamblea General. Es de desearse que éstas se extiendan a otros organismos como la OEA, el APEC y la OCDE.

Por otra parte, la relación entre nuestros países, la coincidencia de posiciones y la convergencia de puntos de interés pueden y deben contribuir a que las inquietudes de México se hagan sentir en el Grupo de los Siete, donde Canadá está presente.

México y Canadá comparten el reto de contribuir a un mayor equilibrio en las relaciones comerciales de América del Norte. Deben también asegurar que este mercado se mantenga abierto para permitir que ambos países aprovechen las oportunidades derivadas de su pertenencia a las tres grandes regiones económicas del mundo: América Latina, el Pacífico y el Atlántico.

En América Latina podríamos aunar la presencia histórica y el peso específico de nuestro país, con los recursos y la tecnología de Canadá, para promover la expansión del sector privado mexicano mediante coinversiones y proyectos conjuntos.

La coordinación de posiciones en nuestro continente es importante. Debemos desarrollar iniciativas conjuntas en la agenda hemisférica. Especialmente propicio se presenta el caso de Cuba. México y Canadá son los únicos países

americanos que no rompieron relaciones diplomáticas con el país caribeño, por lo que se encuentran en condiciones ventajosas para favorecer el acercamiento de Cuba a la comunidad internacional. Ello mostrará, asimismo, su independencia de la posición estadounidense.

Igualmente relevante, sin duda, es el reto que plantea la creciente brecha que se abre entre países desarrollados y en desarrollo. La mejoría en el nivel de vida de los países pobres exige la búsqueda de soluciones y una acción decidida por parte de la comunidad internacional, tanto por razones de humanidad como de estabilidad.

Este esfuerzo se encuentra enmarcado dentro de los nuevos propósitos de promover el desarrollo sustentable y hacer frente a los desafíos que supone, entre otros, el incremento de los flujos migratorios de los países en desarrollo hacia los más avanzados.

México constituye un puente entre esos países avanzados y los de menor desarrollo. Canadá, por su parte, ha mostrado gran sensibilidad ante la problemática de la pobreza. La membresía de ambos en los principales foros económicos mundiales les permitirá concertar posiciones y emprender iniciativas conjuntas en esta cuestión.

La agenda bilateral

El gobierno de Canadá se ha propuesto consolidar su unidad política ante los sentimientos separatistas en Quebec y el regionalismo de otras zonas del país. La problemática es, a todas luces, un asunto interno de Canadá que sólo debe ser resuelto por los canadienses. México, fiel al principio de no intervención, deberá mantener una respetuosa distancia de los debates separatistas.

Es de esperarse, en el corto plazo, que los diferentes actores participantes busquen una definición de nuestro país sobre el eventual acceso al TTLC de un Quebec independiente. Deberá tenerse presente que el mecanismo de adhesión al Tratado prevé la aprobación de nuevos miembros por parte de la Comisión integrada por México, Canadá y Estados Unidos.

Canadá busca, asimismo, resolver problemas económicos que presentan sus altos índices de desempleo, déficit público, deuda externa y elevado costo de su sistema de seguridad social.

México, a su vez, continúa consolidando su reforma económica y política, se esfuerza por elevar sus niveles de crecimiento y por superar los problemas que plantean la pobreza y la desigual distribución del ingreso.

A México le conviene contar con Canadá como un socio unido y fuerte. Bajo un clima de escrupuloso respeto mutuo y de conformidad con sus carac-

terísticas políticas y sociales es posible promover programas de cooperación que apoyen los esfuerzos de cada país para superar sus respectivos retos internos.

Es necesario mantener el *momentum* que han alcanzado las relaciones para continuar desarrollando el diálogo político, así como para fortalecer y diversificar los vínculos económicos entre ambos países.

Entre los sectores que conviene impulsar destaca el energético, por la posibilidad que ofrece el reforzamiento mutuo de posiciones frente a nuestro mayor cliente. Canadá cuenta con tecnología de punta. Es más abierto a la coparticipación con empresarios mexicanos y contribuye a la diversificación del sector.¹⁵

En el área minera, Canadá ha mostrado un extraordinario dinamismo. A la fecha existen más de cien empresas canadienses ubicadas en este sector. Muchas de ellas gestionan autorización para ampliar sus actividades o iniciar la explotación de yacimientos de diversos minerales.

Conviene tener presente que el proceso de globalización exige alcanzar altos niveles de competitividad. En el caso de México, dos componentes son esenciales: tecnología y capacitación. De ahí el especial atractivo que representan las empresas canadienses, que no sólo cuentan con tecnologías adaptadas a nuestro nivel de desarrollo, sino que, como se ha visto en casos recientes, se acompañan de un alto contenido de capacitación.

En el ámbito laboral, cabe señalar que las distintas estructuras de población en Canadá y México tienden a dar lugar a diversas formas de complementariedad entre una población que envejece y una población joven y en crecimiento, respectivamente.¹⁶

En este sentido, merece especial mención el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales, que permite viajar cada año a más de cinco mil trabajadores mexicanos para laborar en los campos de Canadá. Sus ingresos son equivalentes a los que recibe un trabajador canadiense, además de gozar de seguro médico y otras prestaciones correspondientes.

Este Programa constituye un verdadero modelo de la forma en la cual pueden manejarse ordenadamente los flujos migratorios. Permite también ampliar las oportunidades para el aprovechamiento de recursos y potencialidades disponibles, y genera beneficios para los dos países.

¹⁵ Sería deseable que, en un futuro no muy remoto, PEMEX abriera una oficina en la Provincia de Alberta para promover el intercambio de información, la compraventa de equipo y tecnologías, así como la identificación de oportunidades de negocios y proyectos conjuntos.

¹⁶ Véase al respecto la interesante discusión de David Crane en su libro *The Next Canadian Century*. Toronto, Stoddart Publishing, 1992. p. 33-57.

Otra área de cooperación se encuentra en el sector académico. En particular, conviene incrementar el flujo de estudiantes en ambas direcciones. El número de jóvenes mexicanos que realizan sus estudios universitarios y de posgrado en Canadá podría ser muy superior. Asimismo, conviene atraer estudiantes canadienses a nuestros centros de estudio que destacan por sus niveles de excelencia en la docencia y la investigación.

Siendo México una “potencia cultural”, nuestra presencia en Canadá ha sido mínima, no obstante el esfuerzo de los últimos años. Sería deseable que exposiciones como México, 30 Siglos de Esplendor, o un programa tan completo como el de Europolia 1993, se preparen específicamente para ser exhibidos en distintas ciudades canadienses.

III. Conclusiones

Los logros alcanzados en la relación México-Canadá y el desarrollo de los vínculos bilaterales a futuro, se apoyan tanto en razones de situación geográfica como en perfiles de política exterior.

Los factores de *convergencia, coincidencia y complementariedad*, que podrían ser vistos como elementos preexistentes a la dinámica actual, han forjado una relación entre los dos países que podría calificarse de alianza estratégica.

Sin embargo, el éxito futuro de esta alianza debe incorporar dos nuevos elementos: continuidad y consistencia. De manera más clara que los tres factores anteriores, éstos son producto de la voluntad política. Como ha señalado Octavio Paz:

Dos condiciones son indispensables para llevar a cabo una política internacional viable con razonables posibilidades de éxito. La primera es la continuidad: por su naturaleza misma la acción en el exterior es una empresa de largo aliento y que requiere persistencia y tenacidad tanto como habilidad y realismo. La segunda es la unidad de propósitos; los distintos grupos y sectores que componen la nación deben coincidir en un fin común. Estas condiciones son particularmente difíciles de satisfacer, según observó De Tocqueville hace más de un siglo, en las democracias modernas. La alternancia en el poder de distintos partidos amenaza siempre con romper la continuidad: cada cambio desconcierta a las naciones amigas e introduce la inestabilidad en el ambiente internacional. A su vez, los conflictos de ideas e intereses en los grupos políticos impiden con frecuencia que se llegue a un consenso, fundamento de una buena política exterior.¹⁷

¹⁷ “El TLC: ¿Siembra de tempestades?” en Carlos Arriola (Comp.) *Testimonios sobre el TLC*. México, Porrúa, 1994. p. 255.

La experiencia reciente de la relación con Canadá pone de manifiesto la necesidad de la persistencia en la intención y la flexibilidad en la acción para alcanzar fines de mediano y largo plazo.

Ello conduce a una última conclusión: la importancia de disponer de un Servicio Exterior permanente, altamente capacitado, que asegure la continuidad en los objetivos y la eficacia en el desempeño de las tareas. México cuenta con un Servicio Exterior que es y ha sido tradicionalmente motivo de orgullo nacional. Su necesidad se hará más y más importante al profundizar el desarrollo democrático del país.
