

## México-Canadá: el camino hacia una sociedad estratégica

*Isabel Studer y Talia Contreras*<sup>1</sup>

Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 exacerbaron la preferencia histórica de Canadá por otorgar en su política exterior una atención privilegiada a Estados Unidos y reforzaron su escepticismo sobre la profundización de la integración trilateral norteamericana. Más aún, para Canadá esta integración debería ser a dos velocidades, dadas las enormes diferencias entre su relación con la superpotencia y la de ésta con su vecino del sur. Este énfasis canadiense en el bilateralismo dual, o la integración a dos velocidades, ha sido visto frecuentemente como un impedimento para el desarrollo de una agenda trilateral más sólida. Sin embargo, el obstáculo a la profundización de la integración norteamericana radica en la asimetría existente entre los tres países, en particular, entre México y sus vecinos regionales, y la falta de voluntad de los dos socios más desarrollados para resolverla. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) es quizá la prueba más significativa de que el trilateralismo puede coexistir con el bilateralismo, pues

---

<sup>1</sup> Una versión ampliada de este artículo se publicará en Isabel Studer, "Mexico and the Forgotten Partnership: Is it Better to Forget (or Learn to Love) Trilateralism?", en Greg Anderson y Christopher Sands (eds.), *Forgotten Partnership Redux. Canada-US Relations in the 21<sup>st</sup> Century*, Nueva York, Cambria Press (en prensa).

este tratado establece reglas comunes instrumentadas a diferentes velocidades. Otro ejemplo es la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), un conjunto de iniciativas bilaterales y trilaterales arropadas en un marco regional. Incluso el bilateralismo puede llevar a acciones trilaterales, como lo demostró la reacción defensiva de Canadá ante la propuesta de México, a principios de los años noventa, de establecer un tratado comercial con Estados Unidos.

Canadá y México deben desarrollar una relación estratégica con el fin de promover la construcción de una región más próspera y segura, objetivo en el que convergen los intereses de estas dos naciones. Puesto que su vecino común y socio más importante es una superpotencia ocupada con numerosos asuntos de la política global y consumida por un escenario político polarizado, la coyuntura actual exige que los socios menores tomen la iniciativa en la formulación de propuestas innovadoras que hagan frente a los desafíos regionales comunes y aprovechen las oportunidades globales para América del Norte. Canadá por sí mismo no podría obtener una participación activa de Estados Unidos en este sentido. Por su parte, México enfrenta desafíos importantes y una imagen negativa entre la clase política y la opinión pública estadounidenses, lo que dificulta la capacidad de liderazgo mexicano para lograr un compromiso que profundice la integración regional por parte de Estados Unidos. En este sentido, y dado que el proyecto de alcanzar una región más próspera, segura y competitiva se torna imposible si no se asumen medidas que aminoren las asimetrías regionales, este artículo pretende mostrar por qué Canadá está interesado en contribuir al desarrollo de México y por qué ambos países se beneficiarían al trabajar conjuntamente para resolver los desafíos de la región.

Con frecuencia, los analistas canadienses argumentan que una agenda trilateral legítima surgirá solamente cuando la re-

lación bilateral más débil en América del Norte, la de Canadá y México, se vuelva más madura. No obstante, llama la atención que sean pocos los canadienses que aboguen a favor de un papel más activo de Canadá en el desarrollo de México.<sup>2</sup> Aunque la relación de Canadá y México ha avanzado en los últimos quince años, en pocas ocasiones los dos países han buscado trabajar juntos a favor de una relación trilateral más estrecha; más bien parece que han evitado sistemáticamente seguir esta estrategia por temor a que se interprete como una conspiración para contrarrestar a su vecino común. Así, en lugar de sugerir vías innovadoras para abordar de manera conjunta los problemas de la región, Canadá y México han optado por lo opuesto: abandonar cualquier esfuerzo compartido en pro del fortalecimiento de la agenda trilateral y con ello han terminado por marginar la importancia relativa de su relación bilateral.

México es una de las relaciones más importantes pero menos desarrolladas de Canadá. Pocos países se preocupan tanto por su relación con Canadá como México, y hay pocos lugares donde los intereses de Canadá son tan claros. [...] La relación con México contribuye a nuestros dos objetivos: profundizar los vínculos con Estados Unidos y ampliar los vínculos con los demás países. México ofrece a Canadá la oportunidad de contribuir a nuestra prosperidad, adquirir más importancia en Washington y hacer ambas cosas al mismo tiempo.<sup>3</sup>

Por medio de un análisis comprehensivo de la relación entre Canadá y México en tres grandes áreas (los intercambios polí-

---

<sup>2</sup> Algunas excepciones son Kim Richard Nossal, Collin Robertson y Canadian International Council (CIC). Véase CIC, *Open Canada: a Global Positioning Strategy for a Networked Age*, Toronto, CIC, 2010, en [http://beta.images.theglobeandmail.com/archive/00690/Open\\_Canada\\_A\\_Glob\\_690863a.pdf](http://beta.images.theglobeandmail.com/archive/00690/Open_Canada_A_Glob_690863a.pdf).

<sup>3</sup> *Ibid.* p. 51.

ticos, económicos y sociales), el presente artículo identifica los temas más importantes, las complementariedades y las fortalezas de los dos países, que pueden servir como elementos básicos para darle un contenido real a su asociación estratégica.

## **La naturaleza de la relación política: ¿una asociación estratégica?**

*Socios desconocidos.* Generalmente prevalecen dos visiones opuestas respecto a la relación México-Canadá. La primera, compartida sobre todo en círculos gubernamentales, es la de una relación dinámica y madura que se ha convertido en estratégica para los dos países;<sup>4</sup> la segunda, la de una relación aún incipiente, débil e intangible,<sup>5</sup> incluso “incompleta” en cuanto

---

<sup>4</sup> Véase, por ejemplo, Francisco Barrio Terrazas, “Canada and Mexico: Strategic Partners”, en *FOCALPoint: Canada’s Spotlight on the Americas*, vol. 9, núm. 4, mayo de 2010, pp. 1 y 3, en [http://www.focal.ca/pdf/focalpoint\\_may2010.pdf](http://www.focal.ca/pdf/focalpoint_may2010.pdf); Stephen Harper, “Statement by the Prime Minister of Canada”, 6 de mayo de 2010, en <http://news.gc.ca/web/article-eng.do?m=/index&nid=530259>; Felipe Calderón, “Integración, clave para el crecimiento en América del Norte”, 27 de mayo de 2010, en <http://www.presidencia.gob.mx/?DNA=85&Contenido=57004>, y Gaëtan Lavertu, “Las relaciones en América del Norte: tendencias y perspectivas”, discurso, México, Asociación Mexicana de Estudios sobre Canadá, 13 de febrero de 2007, en [http://www.canadainternational.gc.ca/mexico-mexique/media-presse/speecharch-archdiscours\\_070213.aspx?lang=es](http://www.canadainternational.gc.ca/mexico-mexique/media-presse/speecharch-archdiscours_070213.aspx?lang=es)

<sup>5</sup> Danielle Goldfarb, “The Canada-Mexico Conundrum: Finding Common Ground”, en *The C.D. Howe Institute Backgrounder*, núm. 91, julio de 2005, p. 1, en [http://www.cdhowe.org/pdf/backgrounder\\_91.pdf](http://www.cdhowe.org/pdf/backgrounder_91.pdf); Olga Abizaid Bucio, *The Canada-Mexico Relationship: The Unfinished Highway*, Ottawa, FOCAL (Policy Paper) 2004, pp. 3-4, en [http://www.focal.ca/pdf/Mexico-Canada\\_Abizaid-FOCAL\\_Canada-Mexico%20Relationship%20Unfinished%20Highway\\_October%202004\\_FPP-04-8.pdf](http://www.focal.ca/pdf/Mexico-Canada_Abizaid-FOCAL_Canada-Mexico%20Relationship%20Unfinished%20Highway_October%202004_FPP-04-8.pdf); Andrew F. Cooper, “Thinking Outside the Box in the Canada-Mexico Relations: the Long Road from Convenience to Commitment”, en Daniel Drache (ed.), *Big Pictures Realities: Canada and Mexico at the Crossroads*, Waterloo, Wilfred Laurier University Press, 2008, p. 245; Kim Richard Nossal, “Canadian Policy Towards Mexico: Pastor’s Puzzle Reconsidered”, en *The North American Dialogue Series*, núm. 13, enero-junio de

a su potencial, a pesar de los esfuerzos que los dos gobiernos han realizado por ampliarla.<sup>6</sup> Estas perspectivas contradictorias sólo pueden explicarse por el supuesto erróneo de que la creciente intensidad y proliferación de los contactos bilaterales, así como la diversificación de la agenda bilateral son, en sí mismos, indicadores de madurez en la relación bilateral, cuando en realidad un análisis más profundo sobre el contenido de los proyectos bilaterales y sus resultados, evaluados a la luz de los intereses fundamentales de cada país, muestra que la relación ocupa un lugar marginal en el marco general de la política exterior de cada uno de ellos.

Con el 11 de septiembre y la subsecuente crisis del proyecto de integración norteamericana, varios analistas han reflexionado sobre cómo la relación Canadá-México podría ganar un lugar estratégico en el panorama de la política exterior de estos vecinos norteamericanos. Las propuestas son variadas e incluyen desde una mayor institucionalización de los múltiples contactos bilaterales; la definición de prioridades y proyectos específicos; la disociación de la relación Canadá-México del marco trilateral de América del Norte, hasta el énfasis en aquellas iniciativas de política exterior en las que coinciden los intereses de ambos países en foros multilaterales o regionales.<sup>7</sup> No obstante, como las siguientes páginas lo demuestran, ninguna de estas propuestas ha prosperado.

---

2010, p. 2, en [http://cedan.ccm.itesm.mx/wp-content/uploads/2010/08/north\\_american\\_dialogue\\_no13\\_kim\\_richard\\_nossal.pdf](http://cedan.ccm.itesm.mx/wp-content/uploads/2010/08/north_american_dialogue_no13_kim_richard_nossal.pdf).

<sup>6</sup> Véanse las declaraciones de Robert Pastor y Duncan Wood citadas en K. R. Nossal, *op. cit.*, p. 3. I. Studer, 2003; Agustín Barrios Gómez, "Taking the Initiative. Canada and Mexico at a Crossroads", en *FOCALPoint...*, vol. 9, núm. 4, mayo de 2010, pp. 4-5.

<sup>7</sup> Esta situación "permitió a ambos países hacer frente a los demás de una manera muy flexible e incorporar o eliminar los problemas de su agenda bilateral", pero de alguna manera esta flexibilidad parece evitar que ambos países tengan una relación más relevante. Véase O. Abizaid Bucio, *op. cit.* p. 7. Véase también A. F. Cooper, *op. cit.*, p. 247.

*Multiplicidad de contactos.* A principios de los años noventa, el ímpetu por interactuar con el nuevo y desconocido socio, más que una evaluación exhaustiva de los intereses comunes, estimuló la multiplicidad de contactos formales e informales, a todos los niveles burocráticos, desde encuentros entre altos funcionarios<sup>8</sup> hasta reuniones ad hoc y consultas técnicas sobre temas de la agenda multilateral, por ejemplo, derechos humanos y desarme. Como resultado, surgieron nuevos marcos legales,<sup>9</sup> se abrieron más oficinas y consulados en los departamentos de asuntos exteriores y en las representaciones del extranjero.<sup>10</sup> Con el nuevo papel del Congreso en los temas internacionales mexicanos, las reuniones parlamentarias también se volvieron más frecuentes<sup>11</sup> y más activas, mediante la creación de grupos de trabajo y proyectos específicos, que sin embargo no han sido aprovechados como verdaderos foros políticos para la toma de decisión y resolución de conflictos.<sup>12</sup> Hasta 1999, se

---

<sup>8</sup> Según una versión, los líderes de los dos países se reunieron 25 veces entre 1989 y 2004. Véase O. Abizaid Bucio, *op. cit.*, p. 6.

<sup>9</sup> De los más de cincuenta acuerdos bilaterales existentes a mediados de 1994, 46 se firmaron a partir de 1990. Véase Isabel Studer, "Fundamentos y condicionantes de una sociedad estratégica entre México y Canadá", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 51, otoño-invierno, 1996-1997, p. 67.

<sup>10</sup> Por ejemplo, la creación de una división mexicana y la incorporación de México en el Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de Canadá, y en otros departamentos y ministerios, véase O. Abizaid Bucio, *op. cit.* Además, varios ministerios federales y organismos también abrieron oficinas de representación en las embajadas en la Ciudad de México y en Ottawa.

<sup>11</sup> Las reuniones se comenzaron a celebrar anualmente, en lugar de cada dos años.

<sup>12</sup> Si se revisan los comunicados conjuntos se observa que los temas tratados son muy similares de una reunión a la siguiente. Aunque estos foros son una oportunidad para el diálogo político, generalmente sirven como ocasiones para presentar posturas políticas en lugar de constituir oportunidades para discutir soluciones reales, proponer ideas innovadoras o diseñar planes de trabajo para el seguimiento de los temas. Por otra parte, la asistencia del lado canadiense disminuyó en los últimos años.

llevaron a cabo, de manera regular (cada 12-18 meses), reuniones ministeriales mediante el Comité Ministerial Conjunto Canadá-México (CMC) establecido en 1968, mismas que fueron reemplazadas por intercambios más pragmáticos, individuales y “flexibles” entre los ministros y otros altos funcionarios, expertos técnicos y analistas políticos.

Los vínculos a nivel de gobiernos subnacionales también se desarrollaron rápidamente, en particular en los últimos años, como resultado de las reformas mexicanas que ahora permiten que los gobiernos estatales sean más activos internacionalmente, sobre todo en cuanto a la promoción de su desarrollo económico.<sup>13</sup> En el caso de Canadá, el activismo internacional de las provincias no es nuevo, dada la descentralización de su sistema federal. El gobierno de Quebec ha tenido presencia en México desde 1985, cuando abrió su oficina de representación en la Ciudad de México y con su participación activa en numerosos proyectos de cooperación; desde entonces, condujo a la creación del Grupo de Trabajo México-Quebec. Recientemente, también las provincias de Alberta y Ontario abrieron oficinas en la embajada de Canadá debido a su alto nivel de actividad económica en México.

*El marco institucional de la agenda bilateral.* De manera paralela a la multiplicidad de contactos bilaterales se fueron elaborando planes de cooperación entre los dos países, con el propósito de desarrollar la esencia estratégica de la relación bilateral, aunque terminaron siendo iniciativas burocráticas de respuesta a las necesidades políticas del momento. La Declaración de Objetivos y el Plan de Acción de 1996, que identificó tres principios generales sobre los cuales se fincaba la “relación

---

<sup>13</sup> Hasta la fecha, se han firmado más de cuarenta acuerdos entre estados mexicanos y provincias canadienses, incluidos convenios entre diferentes instituciones gubernamentales de todos los niveles y universidades.

bilateral estratégica”: la convergencia en América del Norte, la coincidencia en los foros multilaterales y la complementariedad en sus relaciones bilaterales, proporcionó un marco general para clasificar la larga lista de acciones de diversas entidades burocráticas, en lugar de convertirse en la base para desarrollar proyectos sustantivos que identificaran intereses mutuos.

Así, la expansión de la agenda de cooperación bilateral ha resultado tanto de la inercia burocrática como de las necesidades políticas coyunturales. A mediados de los años noventa, nuevos temas como la vivienda, el control de drogas, la cooperación en materia de derechos humanos y los asuntos electorales se añadieron a una agenda que había estado dominada por cuestiones como la agricultura, los trabajadores temporales, la extradición y la energía. El Plan de Acción Conjunta de 1999 amplió aún más el alcance de la cooperación bilateral, pero sin una revisión previa de los resultados del plan de 1996 y sin examinar si debían conservarse los principios ya establecidos. El nuevo plan introdujo una larga y detallada lista de las acciones bilaterales en los temas sobre medioambiente, comunicaciones, cultura, asuntos indígenas, ciencia y tecnología, agricultura, turismo, finanzas, estadísticas, entre otros, y agregó como prioridad la coordinación de posiciones en organizaciones internacionales, por ejemplo la OMC y la OEA, como parte de una nueva dimensión de la relación política. Sin embargo, ninguno de los proyectos enlistados dio lugar a iniciativas concretas que realmente mostraran la importancia de la relación bilateral en los objetivos de política exterior de ambos países.

El plan de 2001, titulado “México y Canadá: amigos, socios y vecinos”, identificó, una vez más, nuevas prioridades que respondían a la situación política mexicana del momento. La llegada al poder de Vicente Fox y el fin del dominio histórico del Partido Revolucionario Institucional (PRI) ofrecieron oportunidades para la cooperación con Canadá en la promoción de los valores

democráticos y buen gobierno, el fortalecimiento de la sociedad civil y la defensa de derechos humanos. Los intercambios en el ámbito del gobierno responsable fueron particularmente importantes mediante proyectos de intercambio de experiencias y buenas prácticas entre altos funcionarios sobre gobierno electrónico, finanzas y presupuesto federal, la modernización de la administración pública, el acceso a la información y la privacidad, el federalismo fiscal y asuntos indígenas.

La Alianza México-Canadá (AMC), creada en 2004, y constituida como una asociación de carácter público-privada, renovó los esfuerzos de institucionalización y los intentos de establecer un marco conceptual para estructurar la cada vez más amplia agenda bilateral y el creciente número de contactos entre ambos países. La identificación de iniciativas “concretas y factibles” con resultados tangibles, la selección de un número reducido de prioridades, la participación del sector privado y la creación de sólo cinco grupos de trabajo (competitividad, vivienda urbana, ciudades sustentables, capital humano y agroindustria) fueron algunas de las principales características de este plan, que además buscaba hacer frente a las críticas de que la naturaleza “ad hoc”, “pragmática” y “atomizada” de la relación México-Canadá la habían convertido en “intangibles”.<sup>14</sup> No obstante, y a pesar de los intentos por diferenciar la AMC de los anteriores planes de acción bilateral, los resultados no fueron distintos. El objetivo de reducir las prioridades de la agenda fue abandonado y prevaleció la costumbre de hacer cambios en respuesta a las necesidades “políticas” o “burocráticas” del momento. En 2007, debido al interés del gobierno de Felipe Calderón en los temas de movilidad laboral, medioambiente y silvicultura, y energía, y gracias al esquema flexible de la AMC, el número de grupos de trabajo se expandió de cinco a ocho.

---

<sup>14</sup> Véase O. Abizaid Bucio, *op. cit.*, p. 11.

Además, en el Plan de Acción Conjunta 2007-2010, cuestiones como la seguridad y la cooperación consular fueron identificadas como nuevas prioridades, por lo que, como había ocurrido antes, numerosos proyectos fueron abandonados y reemplazados por otros temas prioritarios. El cambio climático y energías limpias, la cooperación en ciencia y tecnología, al igual que otros proyectos en el ámbito de la seguridad ganaron un mayor énfasis en el Plan de Acción Conjunta 2010-2012. Otros temas como la cooperación frente a terceros países en asuntos de política exterior se mencionan constantemente como una dimensión estratégica de la relación entre Canadá y México, pero las iniciativas en este ámbito se limitan a consultas informales e intercambio de información. No se conocen, al menos públicamente, resultados significativos en esta esfera de colaboración.

A pesar de la retórica gubernamental, la AMC no es el instrumento mediante el cual pueda lograrse la consolidación de una alianza estratégica entre Canadá y México porque carece de varios elementos clave. En primer lugar, está ausente una clara identificación de los intereses fundamentales que deben guiar los intercambios en el marco de esta iniciativa. Una revisión de los informes anuales hace difícil entender cuáles son los criterios para incluir o excluir las prioridades de este marco y por qué, por ejemplo, desarrollo urbano y vivienda debe ser una prioridad en la relación estratégica entre Canadá y México. Al parecer el interés del sector privado es un elemento detonador de muchos de los proyectos que, si bien pueden tener un valor para estos grupos, difícilmente reflejan una visión estratégica que la misma alianza anuncia como parte de sus objetivos. Un segundo elemento ausente es un mecanismo de seguimiento de las actividades realizadas por los grupos de trabajo y de su congruencia con los objetivos y prioridades de la Alianza. Los proyectos son creados o terminados (voluntariamente o por falta de recursos) sin llevar a cabo una valoración sobre

su importancia dentro del marco bilateral. Una limitada visibilidad pública de los proyectos es un tercer factor que limita el potencial estratégico de la AMC. Las iniciativas concretas identificadas por los diferentes grupos de trabajo tienden a un ámbito de aplicación reducido y están centradas, principalmente, en el intercambio de información técnica, con limitados impactos fuera de la esfera del gobierno y de los participantes del sector privado invitados a participar en la AMC, la cual tampoco ha emprendido esfuerzos para ampliar los proyectos que han tenido éxito. Como consecuencia, los proyectos de la AMC tienen poca relevancia y por lo general no trascienden el plano burocrático o de las empresas privadas invitadas a participar en los mismos. Como Stephen Clarkson subraya:

Excesivamente burocráticos y dependientes del financiamiento del gobierno canadiense, los grupos parecen orientados a hacer poco más que ayudar al sector privado de Canadá a establecer negocios en México [...] El valor añadido de la Alianza parece ser su contribución al mantener el alto nivel de interacción entre los gobiernos federales de ambos países y los miembros seleccionados de sus sociedades civiles.<sup>15</sup>

*Los límites de una amistad frágil.* La recepción negativa del primer ministro Jean Chrétien a la propuesta del presidente Fox de profundizar la integración de América del Norte siguiendo el ejemplo europeo cuestionó la perspectiva optimista de que la relación México-Canadá era cada vez más madura y estratégica. Desde el 11 de septiembre de 2001, Canadá y México comparten un claro interés por encontrar opciones para afrontar las preocupaciones de seguridad de Estados Unidos y, al mismo

---

<sup>15</sup> Stephen Clarkson, "The Third Bilateral: The Mexico-Canada Relationship", en *Does North America Exist?: Governing the Continent after NAFTA and 9/11*, Canadá, University of Toronto, 2008, p. 425.

tiempo, garantizar su acceso al mercado estadounidense. Sin embargo, desde el principio, Canadá se opuso al enfoque trilateral y a los desafíos de esta nueva realidad. También rechazó la idea de un perímetro de seguridad de América del Norte, pues temía que Estados Unidos armonizara sus políticas hacia sus dos fronteras “muy diferentes”,<sup>16</sup> bajo el argumento de que la migración y el tráfico de drogas ocupan un lugar destacado en la relación México-Estados Unidos del que no gozan en la relación Canadá-Estados Unidos. Si bien algunos analistas señalan que esta preferencia de Canadá por un doble bilateralismo es uno de los elementos que ha llevado a la desaparición del “experimento optimista” llamado TLCAN,<sup>17</sup> la explicación principal radica en la renuencia de Canadá y Estados Unidos para hacer frente a las asimetrías de la región. Como se afirma en el *Open Canada Report*, Canadá tiene un interés directo en ayudar a que México resuelva sus problemas de “desarrollo”, como la lucha contra la delincuencia transnacional, la pobreza y la reducción de la desigualdad o la gobernabilidad democrática.

No es sorprendente que los programas de cooperación canadiense más exitosos en México hayan sido aquellos enfocados a la construcción de capacidades de gobernabilidad democrática. Ejemplo de esto son la Ley de Acceso a la Información de 2003 inspirada, entre otras, en la Ley de Acceso a la Información de Canadá; el intercambio de mejores prácticas entre *Elections Canada*, la agencia canadiense encargada de los procesos electorales en aquel país, y el Instituto Federal Electoral; la profesionalización de los funcionarios mexicanos de carrera civil

---

<sup>16</sup> Armand Peschard-Sverdrup, “The Canada-Mexico Relationship: a View from Inside the Beltway”, en *FOCALPoint...*, vol. 9, núm. 4, mayo de 2010, p. 7

<sup>17</sup> Robert Pastor, “The Third Side of the North American Triangle: Canada-Mexico Relations”, en *The North American Dialogue Series*, núm. 14, enero-junio de 2010, p. 14; A. Peschard, *op. cit.*, p. 7 y Raúl Benítez Manaut, “Mexico-Canada: Building North America’s Security Framework”, en *FOCALPoint...*, vol. 9, núm. 4, mayo de 2010, p. 12.

a través del programa @Campus México, creado con el apoyo de Canadá, que ofrece la Secretaría de la Función Pública con base en la experiencia de la Canadian School of Public Service. También han sido relevantes las consultas formales bilaterales en materia de derechos humanos, realizadas anualmente, desde 2001, y cuyos proyectos buscan la identificación de áreas de cooperación en foros multilaterales y el apoyo al fortalecimiento de México en cuanto al respeto de derechos humanos. Éste fue el caso de la aportación de fondos canadienses para el Diagnóstico Nacional de Derechos Humanos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que culminó en el desarrollo de un Programa Nacional de Derechos Humanos en México.

Resulta igualmente sorprendente la escasa importancia que Canadá ha concedido a los temas de seguridad fronteriza y seguridad pública en su relación con México y la ausencia de coordinación de esfuerzos para la construcción de un marco de seguridad regional, norteamericano, más balanceado, en particular en materia de lucha contra la delincuencia transnacional.<sup>18</sup> Kim Richard Nossal argumenta que la divergencia entre Canadá y México sobre asuntos de seguridad explica el fuerte sesgo canadiense por abordar estos temas de manera bilateral con Estados Unidos:

La política de defensa de Canadá está profundamente integrada con la de Estados Unidos. Las unidades militares canadienses están diseñadas para ser interoperables con las fuerzas estadounidenses [...] El componente militar de las relaciones bilaterales de Canadá y Estados Unidos nunca se replicará en el lado mexicano por diversas razones históricas e ideológicas.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> A. Peschard, *op. cit.*, p. 7; R. Benítez Manaut, *op. cit.*, p. 11, y CIC, *op. cit.*, p. 53.

<sup>19</sup> K. R. Nossal, *op. cit.*, p. 10-11.

Precisamente por las enormes asimetrías que existen entre Canadá y México en materia de seguridad podríamos esperar un mayor apoyo canadiense en la lucha contra la inseguridad en México, en particular contra el narcotráfico, fenómeno que se ha convertido en uno de los principales desafíos a nivel nacional, en la frontera con Estados Unidos y aún para la estabilidad de la región norteamericana. En esta lucha contra la delincuencia transnacional, la ayuda internacional se ha tornado en un elemento cada vez más central ante la insuficiencia de recursos con los que cuenta el Estado mexicano. Hasta ahora, la ayuda ha provenido, principalmente, de Estados Unidos a través de la Iniciativa Mérida (1.4 mil millones de dólares) y de otros países europeos, mientras que los proyectos de cooperación de Canadá y México en materia de inteligencia y defensa todavía son incipientes.

Existen varias instancias de diálogo bilateral en materia de seguridad que están bajo el “foro paraguas”, llamado Mecanismo de Consulta México-Canadá sobre Temas Nuevos y Tradicionales sobre Seguridad, que comprende al Grupo de Seguridad entre el CISEN y Public Safety Canada, las pláticas político-militares y el Grupo de Alerta Temprana para la Atención de Casos Consulares. Asimismo, en 2009, Canadá destinó una ayuda de 1.7 millones de dólares (MDD) para desarrollar un proyecto para apoyar la reforma del sistema judicial, mediante proyectos de capacitación a oficiales encargados del cumplimiento de la ley (se consideran prioritarias la armonización de la ley, la capacitación de jueces y la regulación del ejercicio de la abogacía), y para la capacitación de policías en México. Estos programas de cooperación, así como los que existen entre la Real Policía Montada canadiense y algunas fuerzas de la policía mexicana, si bien apuntan en la dirección correcta, podrían ser ampliados considerablemente.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Por ejemplo, la Real Policía Montada impartió cursos de capacitación a comandantes de la Policía Federal y a otras agencias de policía en México; en

Lejos de hacer una contribución sostenida que coadyuve a la resolución de los problemas de subdesarrollo, desigualdad e inseguridad en México como parte de su compromiso de “amistad estratégica”, los asuntos comerciales han sido el enfoque principal de la relación de Canadá con México. Lo anterior ha sido enfatizado desde 2004, por medio de la AMC, que plantea fomentar la cooperación en el comercio bilateral, la inversión y las asociaciones entre los sectores público y privado, aunque se mencionan también las prácticas de buen gobierno, educación y reformas institucionales como prioridades. Se esperaba que, mediante la participación continua y activa del sector privado en los diferentes grupos de trabajo establecidos por la Alianza, los intercambios económicos fueran relevantes y estratégicos. Al día de hoy este objetivo no se ha conseguido, si bien la AMC logró poner de manifiesto la visión de Canadá en cuanto a la integración de América del Norte a dos velocidades diferentes: la vía rápida para la relación Estados Unidos-Canadá y la vía lenta para la relación México-Estados Unidos y Canadá-México. Además, esta última se desarrolló independientemente de las prioridades y los temas de la agenda trilateral, de modo que no fuera una casualidad el que la Alianza iniciara en octubre de 2004, pocos meses antes de que se creara la ASPAN.

La falta de una visión que identifique intereses comunes y estratégicos no ha impedido que continúe el dinamismo de los encuentros bilaterales, pero sí que tensiones políticas, algunas relacionadas con los casos de turistas canadienses que

---

junio de 2010, un seminario sobre el nuevo sistema de justicia criminal, en el que participaron 121 miembros del sistema judicial de cinco estados de la república mexicana, y tres cursos de capacitación para jueces y abogados. Estos proyectos son parte del programa canadiense de Fortalecimiento de Capacidades contra el Crimen que apoya diversos programas establecidos en diferentes países de América Latina, incluyendo a México. Para más información sobre estos programas véase F. Barrio Terrazas, *op. cit.*, p. 3 y Department of Justice, *Annual Work Plan FY 2010/2011*, julio de 2010.

han sido víctimas de la delincuencia durante sus estancias en México, se hayan magnificado. Si bien estos casos son aislados, ganaron mucha visibilidad mediática en Canadá y afectaron la imagen de México como un destino turístico seguro, aun antes de que México sufriera los altos niveles de violencia asociada a la lucha contra el narcotráfico.<sup>21</sup> La indignación pública en Canadá, alimentada por la excesiva atención de algunos medios canadienses de comunicación y la respuesta poco coordinada de las autoridades mexicanas, se ha convertido en un importante factor de irritación que a menudo ha requerido la intervención directa de los ministros e incluso de los mandatarios de ambos países. Para hacer frente a estas situaciones, se estableció el “Mecanismo de Alerta Temprana para la Atención de Casos Consulares”, un instrumento bilateral que presta atención urgente a los ciudadanos que requieren asistencia consular en estos países, que ha sido efectivo para obtener respuestas rápidas de las autoridades locales donde suceden los incidentes, así como para coordinar los esfuerzos de distintas dependencias federales para informar a la opinión pública. Sin embargo, no ha resuelto del todo las fricciones políticas que estos casos suscitan.

Ninguna otra acción del gobierno canadiense ha sido tan perjudicial para la amistad bilateral como la introducción, en julio de 2009, de la obligación de visado a los ciudadanos mexicanos. Hasta entonces, Canadá era considerado como un destino popular para viajes de turismo y estudio por parte de un número creciente de mexicanos. El hecho de que este requisito se introdujera en el periodo más álgido de la temporada turística, sin dar tiempo suficiente para establecer una infraestruc-

---

<sup>21</sup> Estos casos incluyen los asesinatos de Annunziata y Domenic Laniero; Adamo de Prisco, Jeffrey Toews, y Kristen Deyell; Brenda Kim Martin fue acusada por haber participado en un caso de fraude.

tura consular en la embajada de Canadá que pudiera atender un alto volumen de solicitudes de viajeros mexicanos, afectó negativamente la imagen de buen vecino que Canadá gozaba en México. Huelga decir que los mexicanos que visitan Canadá tienden a ser de clase media, dispuestos a respetar la ley y a dejar una derrama económica de millones de dólares, cada verano, en el vecino del lejano norte. La introducción del requisito de la visa, además, constituyó un golpe político importante para el gobierno mexicano, pues muchos sectores sociales en México lo responsabilizaron directamente por no haber evitado la instrumentación de tal medida.<sup>22</sup> El requisito de visa dio al traste con la idea de que la política abierta de Canadá hacia los turistas y los migrantes mexicanos era un ejemplo de lo que debería de prevalecer en América del Norte.

Al mismo tiempo, México se ha convertido en el segundo mayor receptor de turistas canadienses, sólo después de Estados Unidos, con cerca de 1.2 millones de visitantes canadienses en 2008, un cinco por ciento del total de extranjeros (22 millones) que México recibe cada año y que lo convierten en el décimo país receptor de turistas en el mundo. En un contexto en el que los turistas canadienses se han convertido en una fuente de ingresos tan importante para el país, el gobierno mexicano sim-

---

<sup>22</sup> Véanse, por ejemplo, los titulares de noticias sobre la reacción de los congresistas mexicanos: Angélica Mercado, “La mediocridad rodea a Calderón: Beltrones”, *Milenio*, 15 de julio de 2009, en <http://impreso.milenio.com/node/8608393>; Andrea Merlos, y Jorge Ramos, “El Congreso condena la medida, exige a la SRE enérgica protesta”, *El Universal*, 15 de julio de 2009, en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/169697.html>; “Que Cancillería haga una protesta respetuosa al gobierno de Canadá por solicitar visas a mexicanos que deseen viajar a ese país: PAN, PRD y PRI”, Cámara de Diputados, Comunicado de prensa, Nota 6803, 14 de julio de 2009, en [http://www3.diputados.gob.mx/camara/005\\_comunicacion/b\\_agencia\\_de\\_noticias/005\\_2009/07\\_julio/14\\_14/6803\\_que\\_cancilleria\\_haga\\_una\\_protesta\\_respetuosa\\_al\\_gobierno\\_de\\_canada\\_por\\_solicitar\\_visas\\_a\\_mexicanos\\_que\\_deseen\\_viajar\\_a\\_ese\\_pais\\_pan\\_prd\\_y\\_pri](http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/005_2009/07_julio/14_14/6803_que_cancilleria_haga_una_protesta_respetuosa_al_gobierno_de_canada_por_solicitar_visas_a_mexicanos_que_deseen_viajar_a_ese_pais_pan_prd_y_pri).

plemente no pudo tomar represalias contra la imposición de la visa para mexicanos.<sup>23</sup> Por su parte, el gobierno canadiense justificó su decisión basado en el creciente “abuso” que los mexicanos hacían de su “generoso sistema de refugio”: de 1100 solicitudes de mexicanos recibidas en 1999 se pasó a más de 9500 en 2008. De hecho, para finales de ese año, 25% de todas las solicitudes de asilo recibidas en Canadá correspondían a mexicanos. Esta cifra efectivamente se redujo después de la introducción del requisito de visado,<sup>24</sup> aunque también resultó en una caída significativa en el número de turistas mexicanos que visitan Canadá, que por cierto se había incrementado notablemente en los últimos años: en el 2008, 270 000 mexicanos, por lo general de clase media, visitaron Canadá como turistas; después de la obligación del visado la cifra se redujo drásticamente a 172 000 y aún no ha recuperado los niveles de 2008.<sup>25</sup>

Más aún, la introducción de la visa no resolvió los problemas políticos y administrativos del sistema de refugio canadiense, los que son la verdadera causa del aumento en el número de solicitudes de asilo en general, y no sólo de los mexicanos —llama la atención, por ejemplo, el aumento significativo de refugiados estadounidenses—.<sup>26</sup> De acuerdo con la Auditoría General de 2009, la Agencia de Refugiados e Inmigración mostró

---

<sup>23</sup> De hecho, el turismo es una actividad económica clave para México pues representa el 8% del PIB nacional y es fuente de empleo para 2.5 millones de personas. INEGI, “Cuenta Satélite del Turismo de México, 2005-2009”, en [http://www.inegi.gob.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/derivada/satelite/turismo/2005-2009/CSTM05-09.pdf](http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/derivada/satelite/turismo/2005-2009/CSTM05-09.pdf).

<sup>24</sup> De 1000, un mes antes de julio de 2009, a sólo 150 en diciembre de 2009. Véase K. R. Nossal, *op. cit.*

<sup>25</sup> Véase K. R. Nossal, *op. cit.*, para una discusión detallada en este tema.

<sup>26</sup> El número de solicitudes de asilo de personas provenientes de Estados Unidos también ha aumentado significativamente desde 2002. En 2008 el número total de entradas estadounidenses en esta categoría fue de 4700, es decir, 12 veces el número de entradas registradas en el 2000.

un notable retraso en la tramitación de solicitudes de asilo, llegando a 50 000 pendientes de resolución en 2008 (un tercio del total). Debido a ello, el solicitante debe esperar dos años en promedio para obtener una decisión final, tiempo durante el cual tiene acceso a asistencia social y jurídica, educación y servicios de salud.<sup>27</sup> Estos retrasos constituyen un poderoso incentivo económico para aquellos con dificultades para ingresar a Canadá a través de canales legales, los cuales están diseñados para atraer, bien a trabajadores poco calificados (a través de programas temporales de trabajo, especialmente en el sector agrícola), bien a migrantes altamente calificados o de negocios.

Frente a estos incentivos, prácticamente no había nada que el gobierno mexicano pudiera hacer para detener, como el gobierno canadiense había solicitado en diversas ocasiones, la escalada de “falsas” solicitudes de refugio de mexicanos. Es claro que la medida de las visas también respondió a motivaciones políticas en Canadá, incluyendo el intento del gobierno federal por impulsar un cambio en el sistema de refugio por razones ideológicas,<sup>28</sup> la alineación de sus políticas de inmigración con

---

<sup>27</sup> Isabel Studer, “Canadá: adiós a la relación estratégica con México”, *Excelsior*, 19 de julio de 2009; K. R. Nossal, *op. cit.*, p. 9.

<sup>28</sup> Véase, por ejemplo, las entrevistas de Jason Kenney, ministro canadiense de migración, posteriores a la introducción del requisito de visado: “Canada Defends Visa Change for Mexicans, Czechs”, CBCNews, 14 de julio de 2010, en <http://www.cbc.ca/world/story/2009/07/14/czech-visas-mexico.html>; *The National Post*, en <http://www.nationalpost.com/news/story.html?id=1789233>. Sus declaraciones revelan que la verdadera razón política del gobierno conservador era la transformación del sistema de refugiados de Canadá. México y la República Checa fueron utilizados como chivos expiatorios para tratar de convencer a la reticente opinión pública canadiense. A finales de marzo de 2010, J. Kenney puso en marcha una reforma encaminada a hacer “más rápido y más justo” el proceso de solicitud de asilo (proponiendo incluso una “cláusula de país seguro”) y el 1 de julio de 2010, después de algunas modificaciones introducidas por los partidos de oposición, fue aprobada la nueva ley *Balanced Refugee Reform Act*. Para más información acerca de las negociaciones políticas véase Jane Taber, “Kill (the Immigration) Bill”, *Globe and Mail*, 7 de junio de

las de Estados Unidos y una respuesta a los temores de que Canadá comenzaba a importar la delincuencia y la violencia desde México a través de esta “puerta sin vigilancia”.<sup>29</sup>

El daño que esta medida traería a la relación bilateral México-Canadá no pesó en el cálculo político del gobierno federal canadiense al adoptar el requisito de visado. Es más, esta decisión contrasta profundamente con la retórica general de que el gobierno canadiense considera a México como un socio estratégico en el hemisferio, como tampoco refleja la importancia económica relativa de México para los inversionistas canadienses y el comercio como se muestra enseguida.

## Los intercambios económicos

*Relaciones comerciales e inversión.* Mientras los intercambios económicos entre Canadá y México eran prácticamente inexistentes antes de la firma del TLCAN, entre 1993 y 2000, el valor del comercio bilateral se multiplicó por cinco, pasando de cerca de cuatro mil millones de dólares estadounidenses a casi veintidós mil. Actualmente, Canadá es el segundo mercado de exportación de México después de Estados Unidos, mientras que para Canadá, México es el quinto mercado de exportación,

---

2010, en <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/ottawa-notebook/kill-the-immigration-bill/article1594516/>; Campbell Clark, “Tories’ Deal on Refugee Reform Turns Out to Be Good Politics”, *Globe and Mail*, 10 de junio de 2010, en <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/tories-deal-on-refugee-reform-turns-out-to-be-good-politics/article160022/>; Gloria Galloway, “Jason Kenney Trumpets Hard-Fought Immigration Reform”, *The Globe and Mail*, 29 de junio de 2010, en <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/ottawa-notebook/jason-kennedy-trumpets-hard-fought-immigration-reform/article1623276/>. Para más información sobre la nueva ley, véase Citizenship and Immigration Canada, “Balanced Refugee Reform”, en <http://www.cic.gc.ca/english/refugees/reform.asp>.

<sup>29</sup> Véase K. R. Nossal, *op. cit.*, sobre la influencia de la ideología y la política nacional.

después de Estados Unidos, Reino Unido, Japón y China. Entre enero de 1999 y marzo de 2010, la inversión extranjera directa (IED) canadiense alcanzó más de nueve mil millones de dólares distribuida en sectores de la economía mexicana, como finanzas, seguros, industria automotriz (autopartes) y aeroespacial, y minería.

En virtud de la geografía y el tamaño de la economía de Estados Unidos, la relación económica entre Canadá y México siempre será pequeña en comparación con la de México-Estados Unidos y la de Canadá-Estados Unidos. De hecho, la relación comercial entre Canadá y México representa solamente el tres por ciento del total de comercio en la región, alrededor del siete por ciento del comercio entre México y Estados Unidos o el cinco por ciento de los intercambios registrados entre Canadá y Estados Unidos. La IED de Estados Unidos en México es más de veinte veces más grande que la inversión proveniente de Canadá. Por su parte, la inversión canadiense en México representó aproximadamente el tres por ciento del total IED registrada entre 1999 y 2007, cifra incluso menor que la de países como Holanda y España.<sup>30</sup> Pero la comparación del tamaño de los intercambios económicos entre Canadá y México en relación con América del Norte puede ser engañosa, pues hay muchos beneficios implícitos que a menudo son ignorados. Como Belanger argumenta:

Canadá y México tienen un interés nacional fundamental. Se trata de la preservación del acceso preferencial al mercado común de su vecino [...] y este acceso es esencialmente garantizado por el TLCAN. La preservación del TLCAN, en sí mismo, debería

---

<sup>30</sup> ProMéxico, “Ficha país 2008. Canadá. Síntesis de la relación comercial México-Canadá”, p. 3, en <http://www.ProMéxico.gob.mx/work/sites/ProMéxico/resources/LocalContent/1680/2/CANADA.pdf>.

ser razón suficiente para que Canadá y México se comprometan a una agenda trilateral. Por otra parte, el reconocimiento de este interés común debe conducir a Canadá y México a desarrollar estratégicamente relaciones bilaterales más sustanciales.<sup>31</sup>

Además, la mayor parte de los análisis sobre el comercio bilateral excluyen la existencia de los sistemas transnacionales de producción en América del Norte, procesos que representan una parte significativa del comercio bilateral total entre Canadá y México y que contribuyen a la reducción de costos y a las mejoras de eficiencia. En conjunto, el sector de automóviles y de electrónicos representan alrededor del sesenta y cinco por ciento de las exportaciones mexicanas a Canadá y el treinta y cinco por ciento de las exportaciones canadienses a México. Si se reconoce que la “asociación económica entre Canadá y México ha evolucionado de ‘exportaciones’ en la década de los noventa a ‘producción integrada’ en el siglo XXI”,<sup>32</sup> surge la interrogante de por qué los temas relacionados con la competitividad de estas importantes industrias son rara vez incluidos en la agenda de cooperación bilateral. Una posible explicación es que Canadá prefiere abordar estas cuestiones en un contexto trilateral, pues son otros sectores, como el petróleo, el gas, la carne y los granos, los que prevalecen en las exportaciones canadienses a México, mientras la industria automotriz y la de electrónicos constituyen una proporción más alta de las exportaciones mexicanas a Canadá.

---

<sup>31</sup> Louis Belanger, “Canada, Mexico and the Future of Trilateralism in North America”, en *The North American Dialogue Series*, núm. 8, enero-junio de 2010, p. 2, en [http://www.fss.ulaval.ca/cms/upload/pol/fichiers/north\\_american\\_dialogue\\_no8\\_louis\\_belanger%5B9%5D.pdf](http://www.fss.ulaval.ca/cms/upload/pol/fichiers/north_american_dialogue_no8_louis_belanger%5B9%5D.pdf).

<sup>32</sup> Gobierno de Canadá, *Canada-Mexico Joint Action Plan 2010-2012*, en <http://www.canadainternational.gc.ca/mexico-mexique/assets/pdfs/Mexico-JAP.pdf>.

Dada la crisis en la industria automotriz estadounidense de 2008 y el alto grado de integración de la producción automotriz en América del Norte, es sorprendente la ausencia de esfuerzos sostenidos para la coordinación de políticas de los tres países que refuercen la competitividad de este sector. El Grupo de Trabajo de Comercio e Inversiones de la AMC ha incluido algunas iniciativas relacionadas con tecnologías de fabricación en las industrias automotriz y aeroespacial; sin embargo, sus esfuerzos se han limitado a “revisar los estudios de las capacidades de fabricación avanzadas en los dos países”, a fin de considerar los vínculos productivos, el establecimiento de alianzas estratégicas y el desarrollo de proveedores.<sup>33</sup> Estas acciones son muy limitadas en comparación con las iniciativas instrumentadas por Canadá y Estados Unidos, que incluyen la provisión de fondos para la reestructuración de Chrysler y GM, la armonización de las normas ambientales y sanitarias y la inversión en infraestructura fronteriza para reducir costos de transacción para la industria.<sup>34</sup>

*Cadenas de valor.* El surgimiento de cadenas de valor global de producción ofrece la oportunidad de revitalizar el TLCAN y las cadenas de valor regional para competir globalmente. El acceso de Canadá y México al mercado de Estados Unidos está en juego por el doble reto del “engrosamiento” de la frontera con Estados Unidos a partir del 11 de septiembre de 2001 y de la competencia por las importaciones de productos chinos como resultado del surgimiento de cadenas globales de valor. Com-

---

<sup>33</sup> Gobierno de Canadá, *Canada-Mexico Partnership Report 2008-2009*, p. 15, en <http://www.canadainternational.gc.ca/mexico-mexique/assets/pdfs/CMP%2008-09%20Annual%20Report.pdf>.

<sup>34</sup> Gobierno de Canadá, “Government Response to the Second Report of the Standing Committee on Industry, Science and Technology: A Study of the Crisis in the Automotive Sector in Canada”, en <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=4097985&Language=E&Mode=1&Parl=40&Ses=2>.

parado con México, Canadá enfrenta mayores dificultades para mantener su posición competitiva en el mercado de Estados Unidos, mientras que México parece estar en una mejor posición debido a su diversificación de proveedores mundiales.<sup>35</sup> Canadá y México podrían beneficiarse enormemente al revitalizar las cadenas de valor regionales de la oferta mediante la instrumentación del Marco de Cooperación Regulatoria aprobado durante la cumbre de la ASPAN en 2007. Este marco identifica los reglamentos, normas y otras barreras no arancelarias en sectores clave como el automotor, electrónicos, transporte, información y comunicaciones.<sup>36</sup> Este tema, así como las mejoras en la eficiencia energética, en la infraestructura en los corredores de transporte, en la tecnología y en las necesidades de innovación y de capital humano en la industria podrían convertirse en un asunto más central en la agenda bilateral México-Canadá. Desafortunadamente, las reuniones de líderes de América del Norte que impulsaban políticamente el trabajo de los distintos grupos burocráticos agrupados en la ASPAN se han descontinuado y, con ello, han perdido impulso muchos de los proyectos tri-laterales orientados a profundizar la integración.

*Inversión en México.* Canadá tiene un interés directo en el fortalecimiento del TLCAN por otra razón: la certeza que el acuerdo proporciona a los inversionistas canadienses en México. No sorprende por ello que algunas de las empresas canadienses más importantes que aparecen en la lista de *Fortune*, como Royal Bank of Canada, Bank of Nova Scotia, Manulife Financial, Sunlife Financial, Power Corp de Canadá, Magna Internatio-

---

<sup>35</sup> Véase I. Studer, "México and the Forgotten Partnership: Is it Better..."

<sup>36</sup> Para una discusión detallada sobre las cadenas de valor globales y regionales, así como recomendaciones específicas de política para revitalizar las cadenas de valor de América del Norte, véase Glen Hodgson, *Making Integrative Trade Real: Creating a Value Chain Trade Policy for North America*, Ottawa, Conference Board of Canada, 2008, p. 67.

nal, Alcan y Bombardier, operen en México, aunque la gran mayoría de las 2500 empresas canadienses establecidas en el país sean pequeñas y medianas.

A medida que la competencia global por los recursos se intensifica, la inversión en la minería mexicana ha registrado un espectacular impulso de 258 MDD en 2002 a 1150 MDD en 2006 y 2156 MDD en 2007. Entre 1999 y 2007, las inversiones canadienses en la minería mexicana y la extracción de petróleo ascendieron a 1370 MDD o 52.4% del total de inversiones. Entre enero de 1999 y marzo de 2010, cerca del cuarenta y cinco por ciento del total de las inversiones extranjeras directas canadienses en México estuvo relacionado con la minería. De hecho, la gran mayoría de las concesiones mineras que ha ofrecido el gobierno mexicano en los últimos años son de propiedad canadiense.<sup>37</sup>

Algunas de las razones que explican el repentino aumento de la inversión canadiense en este ámbito se relacionan con el liderazgo mundial de Canadá y sus ventajas tecnológicas en minería y maquinaria metalúrgica, así como el gran potencial de las reservas mineras mexicanas que no han sido explotadas.<sup>38</sup> Según un informe, las estimaciones para la inversión en la minería en México, durante el periodo 2006-2012, fueron del orden de 20000 MDD.<sup>39</sup>

Este sector representa un potencial importante para que Canadá y México desarrollen mecanismos más sólidos de coo-

---

<sup>37</sup> En el año 2006, 154 de un total de 204 empresas mineras tenían inversión extranjera directa de capital canadiense y 418 de los 543 proyectos existentes incluían capital canadiense. ProMéxico, *op. cit.*, p. 6.

<sup>38</sup> En 2003, el 85% de las reservas minerales de México seguían sin ser explotadas, aunque existían 10500 minas abiertas. Véase Cecilia Costero, "Relaciones actuales México-Canadá en el Sector Minero", en *Revista Mexicana de Estudios Canadienses*, núm. 7, junio de 2004, disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/739/73900702.pdf>.

<sup>39</sup> ProMéxico, *op. cit.*, p. 6.

peración bilateral y trilateral que hagan hincapié en la seguridad de los trabajadores y la protección ambiental. No sorprende el gran énfasis que el Grupo de Trabajo de Competitividad y Tecnología de la AMC ha puesto sobre la responsabilidad social de las empresas en esta materia. Esfuerzos de este tipo podrían realizarse a través de las instituciones originadas con el TLCAN, por ejemplo, la Comisión de Cooperación Laboral de América del Norte<sup>40</sup> y la Comisión de Cooperación Ambiental.<sup>41</sup>

*Energía y cambio climático.* La energía y el cambio climático se están convirtiendo en elementos centrales para asegurar la prosperidad y competitividad económica de cualquier país. Por ser los proveedores de petróleo más importantes para Estados Unidos y por sus recursos energéticos primordiales para la seguridad energética de largo plazo de su vecino común, Canadá y México tienen un enorme potencial para desarrollar una agenda de cooperación en esta materia. Las energías limpias representan un área de oportunidad interesante para la acción regional, especialmente dadas las sombrías perspectivas de la energía fósil por los retos que representa el cambio climático. Puesto que México, uno de los proveedores más importantes de petróleo para Estados Unidos, ha alcanzado su pico máximo de producción y está en camino de convertirse en un importador neto de hidrocarburos, el desarrollo de alternativas energéticas es imperativo para su propia seguridad energética.

Las reservas de gas natural, los depósitos de carbón que abundan en Estados Unidos y las arenas bituminosas de Al-

---

<sup>40</sup> Por medio del proyecto de cooperación en el ámbito de la seguridad y la salud en el sector minero se celebró el Taller Trinacional de Expertos Gubernamentales sobre el papel de los ministerios de trabajo en la promoción efectiva de seguridad de minas en América del Norte, en la Ciudad de México, en octubre de 2007.

<sup>41</sup> Podrían realizarse estudios, seminarios y talleres para ayudar a identificar las mejores prácticas y ofrecer recomendaciones para desarrollar proyectos mineros “verdes”.

berta representan oportunidades para la seguridad energética, pero también plantean retos ambientales importantes para América del Norte. El petróleo sustraído de las arenas bituminosas de Canadá es considerado como fuente “sucias” de energía<sup>42</sup> y el derrame de petróleo en el Golfo de México ha exacerbado la percepción pública negativa sobre la extracción de petróleo en general. Al mismo tiempo, surgen oportunidades de cooperación en temas como la transferencia tecnológica, la captura y el almacenamiento de carbono que permiten la reducción de emisiones en las arenas petrolíferas de Canadá o el incremento sustancial de la eficiencia energética en el sector del petróleo y el gas en México.

Otras oportunidades se originan en el ámbito de la energía renovable, que representa alrededor del tres, nueve y veintiséis por ciento del consumo total de energía en México, Estados Unidos y Canadá, respectivamente,<sup>43</sup> en su mayoría utilizada en la generación de electricidad. Aunque el comercio de electricidad no es significativo a nivel regional en América del Norte, sí es muy importante entre Canadá y Estados Unidos. Hay mucho que México puede aprender de la experiencia canadiense en dos áreas específicas: la exportación de electricidad a su vecino común y la adopción de la eficiencia energética y normas compatibles a través de las fronteras. Dadas las proyecciones de la creciente demanda de electricidad en la frontera México-Estados Unidos y los avances en la adopción del *Renewable*

---

<sup>42</sup> CIC, *op. cit.*, pp. 70-73.

<sup>43</sup> Para una discusión más detallada sobre el tema en Estados Unidos y Canadá véase Isabel Studer, “The Supply and Demand for a North American Climate Regime”, en Neil Craik, Isabel Studer y Debora VanNijnatten (eds.), *Designing Integration: Regional Governance on Climate Change in North America*, Toronto, Toronto University Press, en prensa; Gary Hufbauer y Claire Brunel, “The Changing Global Economy and Its Implications for North American Competitiveness”, en *Canada-US Project, Background Papers From Correct to Inspired: A Blueprint for Canada-US Engagement*, Carleton University, 19 de enero de 2009.

*Portfolio Standards* (normas de cartera de proyectos de energía renovable) a nivel estatal en los Estados Unidos, especialmente en California, la armonización de políticas entre los tres países emerge como un área potencialmente interesante para la cooperación regional. De hecho, la armonización de normas de eficiencia energética ya ha sido planteada como uno de los objetivos de la agenda de cooperación en cambio climático y energía limpia, aunque hasta ahora los resultados han sido limitados.<sup>44</sup>

Mientras el Congreso estadounidense define el futuro de la reforma energética (que podría llevar años al considerar el panorama político actual), Canadá y México podrían contribuir avanzando en la definición de una agenda regional sobre cambio climático y seguridad energética que sea integral y de ganancia mutua para los tres países. Para Canadá y Estados Unidos el costo de reducir las emisiones es alto; en este sentido un enfoque de cooperación que incluya a México podría ayudar a minimizar los costos de mitigación y a aliviar las preocupaciones sobre los posibles efectos negativos que la reducción en las emisiones de gases efecto invernadero podría representar en términos de la actividad económica. Los altos niveles de interdependencia energética en América del Norte (incluso mayores a los de la Unión Europea), así como la existencia de un marco institucional de cooperación, son factores clave para el desarrollo de un régimen de cambio climático y energía limpia que incluso podría contribuir al fortalecimiento de la posición competitiva de la región en la economía mundial.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Alianza para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte, *Montebello, Joint Statement, Prime Minister Harper, President Bush and President Calderón, North American Leader's Summit*, 2007, en <http://www.montebello2007.gc.ca/doc/statement-declaration-en.pdf>.

<sup>45</sup> I. Studer, "The Supply and Demand..."; G. Hufbauer y C. Brunel, *op. cit.*, p. 117; A. Plourde, "Canada-US Energy Relations Issues for New Administrations", en *Canada-US Project...*, pp. 140-141.

El trabajo del Consejo de Confiabilidad Eléctrica de América del Norte (North American Electricity Reliability Council, NERC), el Grupo de Trabajo de Energía y el Acuerdo de Cooperación en Ciencia y Tecnología, firmado en 2007, son algunos ejemplos de los esfuerzos institucionales de cooperación regional ya emprendidos. Además, la Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte y el Banco de Desarrollo de América del Norte<sup>46</sup> podrían ser utilizados para construir las bases de mercados energéticos regionales o transnacionales así como un sistema de comercio de emisiones para hacer frente al inestable panorama energético mundial.

Si bien el Plan de Acción Conjunta México-Canadá 2010-2012 y los grupos de trabajo de la AMC (Energía y Medioambiente y Bosques) enlistan varios proyectos sobre energía y cambio climático, la mayoría de ellos se han limitado a promover el diálogo y el intercambio de información técnica para la identificación de proyectos de cooperación futura.<sup>47</sup> Algunas otras iniciativas más concretas han buscado detectar oportunidades de negocios en la recuperación mejorada de petróleo y la perforación no convencional de campos maduros y marginales,

---

<sup>46</sup> El Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN) es una institución administrada y capitalizada en partes iguales por México y Estados Unidos con el propósito de financiar proyectos ambientales certificados por la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (Cocef). Aunque la propuesta de incluir la participación canadiense en el BDAN ha surgido en repetidas ocasiones, ello implicaría cambios a la estructura legal del mismo que políticamente no serían fáciles de instrumentar. Una reforma del Banco no sería necesaria para apoyar proyectos de energía limpia que beneficien inversionistas canadienses interesados en desarrollar dichos proyectos en la frontera México-Estados Unidos.

<sup>47</sup> Las áreas de estos proyectos incluyen cogeneración, eficiencia energética, energía eólica, bioenergía y biocombustibles, política de cambio climático, registros de emisiones, captura y almacenamiento de carbono, y estimaciones del escenario de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD) en México.

áreas posibles, gracias a las recientes reformas en la regulación mexicana. Otros proyectos relevantes en el ámbito de “las pequeñas centrales hidroeléctricas” fueron pospuestos debido a la recesión económica. En la reunión de 2009, el Grupo de Trabajo de Comercio e Inversión planteó apoyo a proyectos relacionados con biogás para el transporte público y la generación de electricidad, consideró como “alta prioridad” el “financiamiento” a los proyectos piloto en estas áreas.<sup>48</sup> Aunque muchos de estos proyectos son incipientes, representan un enorme potencial para desarrollar una estrategia de beneficio mutuo, de “ganar-ganar”, que podría convertirse en la base de una asociación realmente estratégica entre Canadá y México. Desafortunadamente, la mayoría de los proyectos de la AMC a menudo se enfrentan al reto de la falta de dinero, pues se espera que los recursos aportados por el lado mexicano coincidan con los asignados por su homólogo canadiense.

*Enfrentando la brecha de desarrollo.* Como hemos mencionado con anterioridad, las asimetrías de desarrollo entre México y Canadá, y en general en América del Norte, son los principales obstáculos para el desarrollo de una relación estratégica México-Canadá y una agenda de integración norteamericana.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Secretaría de Economía-NAFTA Office of Mexico in Canada, *Mexico-Canada Trade and Investment from Canada in Mexico*, presentación, Ottawa, marzo de 2010, p. 15.

<sup>49</sup> Carol Wise e Isabel Studer (eds.), *Requiem or Revival?: The Promise of North American Integration*, Washington, D. C., Brookings Institution Press, 2007; Isabel Studer, Talia Contreras y Valeria Valle, “Labor and Environmental Issues in Comparative Perspective, Lessons for Addressing Institutional Gaps in Europe, North America and Mercosur”, documento presentado en *International Workshop on South-South and North-South Trade Agreements: Compatibility Issues*, Brujas, Bélgica, 4-6 de noviembre de 2009; Daniel Lederman, William F. Maloney y Luis Servén, *Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean Countries: A Summary of Research Findings*, Palo Alto, Stanford University Press/World Bank, 2004.

Canadá y Estados Unidos rechazaron la propuesta mexicana de adoptar el modelo de integración europeo, basados en su dificultad de justificar el uso de los recursos aportados por el contribuyente estadounidense y canadiense para fondos orientados a resolver los retos de desarrollo en México. Sin embargo, como señala un informe reciente del Canadian International Council:

Lo último que Canadá necesita es un experimento fallido del capitalismo democrático liberal en la puerta de nuestro socio estratégico más importante. Si Estados Unidos ya está distraído por México en detrimento de Canadá, un México acosado por el desorden político y económico sólo empeorará las cosas.<sup>50</sup>

A pesar de que más de cuarenta millones de mexicanos viven en condiciones de pobreza, México no recibe asistencia oficial para el desarrollo, por su nivel absoluto de ingresos y su membresía a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). La agencia de cooperación canadiense ACDI no cuenta con un programa bilateral con México. La embajada de Canadá, a través del Fondo Canadá para Iniciativas Locales (un fondo de menos de quinientos mil dólares), financia un número reducido de proyectos en temas de derechos humanos, buen gobierno y desarrollo democrático, que son ejecutados por organizaciones no gubernamentales. En el periodo 2007-2008, España ofreció a México 24 MDD, seis veces más ayuda para su desarrollo que Canadá, con 16 MDD, en tanto que Estados Unidos proporcionó 93 MDD en los mismos años.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> CIC, *op. cit.*, p. 52.

<sup>51</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), "México: Aid at Glance Chart", en <http://www.oecd.org/dataoecd/23/3/1882326.gif>.

## Las relaciones sociales

*Migración, población y movilidad laboral.* El movimiento de personas es otro aspecto que ofrece oportunidades de cooperación México-Canadá, en virtud de la proximidad geográfica, la dinámica demográfica y la complementariedad de sus mercados de trabajo. La mayoría de los esfuerzos gubernamentales han puesto el énfasis en garantizar el “movimiento ordenado, legal y seguro” de los ciudadanos de ambos países, dejando marginado un enfoque de interés mutuo que busque la complementariedad de los flujos como un medio para fortalecer la competitividad futura de la región de América del Norte.

Por un lado, aunque no existe documentación sobre las cifras exactas, información anecdótica indica que es cada vez mayor el número de canadienses que escoge México como segunda residencia. Por lo general, estos visitantes usan visas de turistas, por lo que es difícil contar con estadísticas. Algunos estudios también han sugerido que México tiene un enorme potencial como destino para los jubilados de Canadá y Estados Unidos por ser menos caro y por contar con un clima más benigno que el de las latitudes más al norte del continente.<sup>52</sup>

*La inmigración y la fuerza laboral canadiense.* Debido a una combinación de diferentes factores, que incluyen el envejecimiento de la población, la transición hacia una economía basada en el conocimiento y la cercanía geográfica, la inmigración se ha vuelto un componente central para el crecimiento

---

<sup>52</sup> ProMéxico, *op. cit.*, p. 6; Kathleen Kirkwood, “Boomers Making Homes in Mexico. Sunshine, Beaches and Low Cost of Living Lure U.S., Canadian Retirees”, *Victoria Times Colonist*, 14 de abril de 2010, disponible en [http://embamex.sre.gob.mx/canada\\_eng/images/testimoniales\\_turisticos/boommayo3.pdf](http://embamex.sre.gob.mx/canada_eng/images/testimoniales_turisticos/boommayo3.pdf); David Dixon, Julie Murray, Julia Gelatt y Demetrios Papademetriou (dir.), *America's Emigrants: US Retirement Migration to Mexico and Panama*, Washington, D. C., Migration Policy Institute, 2006.

económico de Canadá, su población y su fuerza de trabajo. De acuerdo con Human Resources and Skills Development Canada, en los próximos diez años se prevé una reducción considerable de la fuerza laboral canadiense como consecuencia de la desaceleración en el crecimiento de la población y el proceso de jubilación de los *baby boomers*.<sup>53</sup>

Cada año, Canadá recibe alrededor de un cuarto de millón de inmigrantes permanentes (la mitad de ellos son inmigrantes económicos y empresariales) y más de cien mil trabajadores temporales (la mayoría de ellos calificados).<sup>54</sup> Aunque la crisis económica desatada en 2008 interrumpió una dinámica de escasez de mano de obra en Canadá, sobre todo en las provincias del oeste, las tendencias demográficas indican que cada vez más inmigrantes serán necesarios para hacer frente a las presiones del mercado laboral.<sup>55</sup> De hecho, en la próxima década

---

<sup>53</sup> La mayoría de ofertas de trabajo (alrededor de 3.8 millones de puestos existentes) durante el periodo 2006-2015 se derivan de la necesidad de reemplazar a los trabajadores jubilados. Véase Mario Lapointe, Kevin Dunn, Nicolas Tremblay-Côté, Louis-Philippe Bergeron y Luke Ignaczak, *Looking Ahead: A 10-Year Outlook for the Canadian Labour Market (2006-2015) Report*, Ottawa, Labour Market and Skills Forecasting and Analysis Unit/Strategic Policy Research Directorate/Human Resources and Social Development Canada, octubre de 2006, en [http://www.hrsdc.gc.ca/eng/publications\\_resources/research/categories/labour\\_market\\_e/sp\\_615\\_10\\_06/sp\\_615\\_10\\_06e.pdf](http://www.hrsdc.gc.ca/eng/publications_resources/research/categories/labour_market_e/sp_615_10_06/sp_615_10_06e.pdf).

<sup>54</sup> Citizenship and Immigration Canada, “Facts and Figures 2008: Immigration Overview, Permanent and Temporary Residents”, en <http://www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/facts2008/index.asp>.

<sup>55</sup> Algunas de las áreas en las que se prevé que la demanda de trabajo superará la oferta son: puestos de alta dirección en salud, educación, servicios sociales y de la comunidad y la administración pública; supervisores de operaciones, instalación, perforación y servicio de petróleo y gas; médicos, optometristas, supervisores y auxiliares de enfermería. Véase Sylvain Côté, “Population Aging and North American Labor Markets: An Overview”, ponencia, *Population Aging and Labor Market Interdependence in North America*, México, Commission for Labor Cooperation/Centro de Investigación y Docencia Económicas, 13 de noviembre de 2006, disponible en <http://www.naalc.org/english/S.COTE%20%282006%29%20Population%20Aging%20and%20North%20American%20Labor%20Markets%20%28Web%20version%29.pdf>.

da, la afluencia constante de nuevos inmigrantes representará el total del crecimiento neto de la fuerza de trabajo y el total de crecimiento neto de la población en Canadá.

*Los inmigrantes mexicanos en Canadá.* Aunque el número de migrantes mexicanos en Canadá es una fracción muy pequeña en comparación con los que entran a Estados Unidos,<sup>56</sup> los mexicanos se han convertido en uno de los grupos de más rápido crecimiento y el más grande de origen latinoamericano en Canadá. Según los datos de 2006, la población de origen mexicano ascendía a 49 925, el doble que los registrados en 1991, y en 2008, 2 831 mexicanos entraron como residentes permanentes. Además, México es la segunda fuente más importante de trabajadores extranjeros temporales en Canadá con 20 900 trabajadores en 2008, sólo superado por los 31 399 provenientes de Estados Unidos.<sup>57</sup>

La gran mayoría de los mexicanos (cerca de quince mil quinientos en 2009) entran a Canadá como trabajadores temporales a través del Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales (PTAT), establecido en 1974; son empleados principalmente en granjas hortícolas y de tabaco en Ontario y Quebec, por un máximo de ocho meses (cinco en promedio).<sup>58</sup> Aunque resulta

---

<sup>56</sup> Entre 150 000 y 200 000 mexicanos entran cada año a Estados Unidos como inmigrantes legales, otros 500 000 mexicanos ingresan ilegalmente. En 2006, más de once y medio millones de inmigrantes mexicanos residían en Estados Unidos, lo que representa el 30.7% de todos los inmigrantes de ese país y una décima parte de toda la población nacida en México. Véase Jeanne Batalova, "Mexican Immigrants in the United States", en *Migration Information Source*, 23 de abril de 2008, en <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=679>.

<sup>57</sup> Citizenship and Immigration Canada, *op. cit.*, p. 57.

<sup>58</sup> La industria hortícola canadiense ha sobrevivido tanto al aplicar cambios en las prácticas de producción, que incluyen la producción de gases de efecto de frutas, verduras y otros productos de horticultura, como al flujo constante de mano de obra barata. Véase Austina J. Reed, "Canada's Experience with Managed Migration: The Strategic Use of Temporary Foreign Worker Programs", en *International Journal*, vol. 63, núm. 2, primavera de 2008, p. 479.

paradójico que México exporte su mano de obra para mantener una industria canadiense en la que nuestro país tiene una ventaja competitiva (por su clima y por contar con una abundante mano de obra), el PTAT es un programa reconocido internacionalmente como modelo de mejores prácticas, que muestra cómo la migración ordenada y legal puede beneficiar a los trabajadores mexicanos y a los agricultores canadienses por igual.

Algunos de los principios fundamentales del PTAT son la participación activa del gobierno mexicano en la contratación de los trabajadores; la negociación de los salarios y otras condiciones laborales; la participación de los empresarios agrícolas en el diseño y administración del Programa; la intervención de los gobiernos provinciales para el acceso a servicios sociales, incluyendo seguro de salud, entre otros. Algunos indicadores de éxito del Programa consisten en que más del setenta por ciento de los agricultores canadienses especifican los nombres de los trabajadores que desean recibir año tras año y que el trabajador promedio tenga entre cinco y siete años de experiencia en Canadá. En los últimos años, sin embargo, distintas organizaciones sociales han expresado su preocupación por los derechos de los trabajadores bajo el PTAT, debido a que la protección de éstos sufre de la jurisdicción dividida para hacerlo: la política de inmigración en Canadá es una responsabilidad compartida entre las provincias y el gobierno federal y la política laboral está totalmente a cargo de los gobiernos provinciales.<sup>59</sup> La situación se agrava por otros factores, como las modificaciones constantes a las leyes provinciales por cambios de gobiernos; la dificultad para monitorear eficazmente la aplicación de las leyes

---

<sup>59</sup> Por ejemplo, mientras los migrantes de otras provincias son elegibles para la cobertura de seguro médico desde el momento de su llegada a Canadá, en Columbia Británica tienen que esperar hasta tres meses para tener acceso al programa provincial de atención de la salud.

laborales; las barreras culturales y de lenguaje, y las restricciones al derecho de huelga en el sector agrícola, entre otras.<sup>60</sup>

A la luz de estos problemas y de su tamaño relativamente pequeño, el PTAT está lejos de ofrecer un modelo para enfrentar el complejo fenómeno de la migración de mexicanos hacia Estados Unidos o en América del Norte en general. De hecho, en 2007 el gobierno canadiense se negó a utilizar el PTAT como un modelo para ampliar la cooperación entre Canadá y México, alegando que estaban imposibilitados para extenderlo debido a los compromisos del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS, por sus siglas en inglés).<sup>61</sup>

Aunque en la Declaración de Objetivos de 2007, los dos países se comprometieron a emprender medidas para mejorar este programa y asegurar la protección de los derechos laborales de los trabajadores temporales mexicanos empleados en Canadá, el Grupo de Trabajo de Movilidad Laboral no ha abordado muchas de las quejas del programa; en cambio, ha centrado sus esfuerzos en explorar oportunidades y nuevas formas de facilitar la circulación de los trabajadores temporales entre los países en los sectores de la construcción y hostelería, con magros resultados en gran parte debido a la recesión económica. También

---

<sup>60</sup> La Unión Internacional de Trabajadores de la Industria de Alimentos y de Establecimientos Comerciales (UFCW, por sus siglas en inglés) presentó una demanda contra las autoridades de Ontario con el fin de excluir a los trabajadores agrícolas de la Ley de Higiene y Seguridad. Otras quejas del programa incluyen el sesgo de género y los costos para los migrantes para entrar en el programa. Por ejemplo, los trabajadores se endeudan para poder cubrir el traslado desde sus comunidades rurales a la Ciudad de México donde se llevan a cabo los exámenes médicos y también tienen que cubrir su propio transporte a Canadá, aunque se deduce de su paga.

<sup>61</sup> El argumento de Canadá es cuestionable pues el PTAT no califica bajo Anexo 4 del GATS, que se refiere a los servicios de empleo temporal. Las normas de este Anexo 4 no se han adoptado aún como parte de las obligaciones de los miembros del GATS.

ha perdido la oportunidad de explotar los recursos ofrecidos por el capítulo 12 del TLCAN, que establece normas para el empleo temporal en servicios a través de la frontera y sin poner en peligro los derechos laborales de estos trabajadores.

*Capital humano.* La transición hacia una economía basada en el conocimiento también ha alimentado un aumento en la demanda por trabajadores calificados a nivel mundial y constituye otra área de oportunidad para la cooperación entre Canadá y México. Como Gary Hufbauer y Claire Brunel argumentan, “el liderazgo de Canadá puede ayudar a que Estados Unidos vaya en la dirección correcta. Las leyes de inmigración de Estados Unidos deben responder a la creciente necesidad de mano de obra altamente calificada, como las leyes canadienses”.<sup>62</sup> Se estima que durante el periodo 2006-2015, más de dos tercios de todos los nuevos puestos de trabajo en Canadá requieren educación superior. En contraste con Estados Unidos, donde los trabajadores inmigrantes se concentran en el otro extremo de la escala educativa,<sup>63</sup> en Canadá el sistema de puntos fue diseñado para atraer a los inmigrantes más calificados. Desde los años noventa, las políticas migratorias canadienses se basan en los niveles educativos como punto central para definir la aceptación de los migrantes, por lo que los grupos de inmigrantes admitidos tienden a tener un mayor nivel de educación. Según datos oficiales, solamente en 2005 más del ochenta por ciento de todos los inmigrantes (192 000), de entre 24 y 65 años de edad en Canadá, contaban con educación postsecundaria (superior), lo que contrasta con el caso de

---

<sup>62</sup> G. Hufbauer y C. Brunel, *op. cit.*, p. 118.

<sup>63</sup> Véase Philip Martin, *Regional Patterns of International Migration: North American Present and Future*, Davis, California, University of California, 2004. Cerca del cuarenta por ciento de los residentes de Estados Unidos nacidos en el extranjero tienen menos de doce años de educación y existe una brecha entre sus ingresos y los ingresos de los estadounidenses similares.

Estados Unidos, donde la población nativa suele contar con un nivel de educación superior a los niveles de los inmigrantes.<sup>64</sup> En Canadá, los inmigrantes son al menos tan calificados como los nativos.<sup>65</sup>

En un contexto mundial de creciente competencia por el trabajador calificado, países como Canadá, Australia y Nueva Zelanda han buscado atraer a estudiantes de economías emergentes o maduras como estrategia para atraer talento, al igual que las nuevas potencias como China, Corea e India, también buscan retener a sus trabajadores calificados a fin de asegurar su propia competitividad.

Los estudiantes extranjeros se han convertido en una de las principales fuentes de trabajadores calificados para Canadá (casi una cuarta parte del total de residentes temporales de aquel país durante el periodo 1996-2005). Desde 2005, el país emprendió una serie de medidas destinadas a facilitar la inmigración de estos estudiantes, así como su incorporación al mercado laboral canadiense.<sup>66</sup> Como resultado, el número ha aumen-

---

<sup>64</sup> De hecho, el 28% de los inmigrantes en comparación con el 30% de los indígenas tienen por lo menos un título universitario, véase OCDE, *Education at a Glance 2006: OECD Indicators*, París, OCDE, 2006. De los mexicanos, el 5.3% tiene títulos universitarios, mientras que el 62% posee estudios menores a la escuela secundaria. A pesar de su alta participación en la fuerza de trabajo, los trabajadores inmigrantes de Estados Unidos están sobrerrepresentados con los puestos de trabajo menos remunerados. Los trabajadores inmigrantes de bajos salarios se concentran en estos puestos de trabajo debido a una serie de factores, que incluyen antecedentes académicos, experiencia laboral, limitaciones con el idioma y su estatus de inmigración.

<sup>65</sup> Tito Boeri, "Migration Policy and the Welfare State", ponencia, *Reinventing the Welfare State*, Tilburg, Holanda, Network for Studies on Pensions, Aging and Retirement (Netspar), 26-27 de abril de 2006, disponible en [http://didattica.unibocconi.it/mypage/upload/48791\\_20090205\\_034209\\_48791\\_20090116\\_035449\\_REINVENTING30\\_04\\_07.PDF](http://didattica.unibocconi.it/mypage/upload/48791_20090205_034209_48791_20090116_035449_REINVENTING30_04_07.PDF).

<sup>66</sup> En 2005, Citizenship and Immigration Canada introdujo nuevas políticas que si bien no alteraron la evaluación inicial de las solicitudes de permiso de estudios, sí redujeron el número de transacciones que los estudiantes extranjeros deben realizar después de haber llegado a Canadá. También introdujo dos inicia-

tado significativamente: para 2005 la cifra llegó a 154 000, casi el doble de los registrados a finales de los años noventa. Canadá considera que los estudiantes extranjeros tienen un gran potencial para convertirse en inmigrantes permanentes, ya que muchos de los problemas de adaptación que en general enfrentan los inmigrantes, como el idioma y la adaptación cultural, se resuelven durante el periodo de educación.

A pesar de que México no es uno de los principales países origen de estudiantes extranjeros, recientemente Canadá y México firmaron un acuerdo de movilidad a través del cual los jóvenes de un país pueden viajar y trabajar durante un año en el otro. Algunos consideran que este acuerdo está abriendo una puerta para la “fuga de cerebros” de México. La evidencia muestra que los inmigrantes mexicanos permanentes en Canadá tienden a ser altamente calificados, aunque siguen siendo un grupo bastante pequeño en comparación con el número absoluto de inmigrantes procedentes de otros países. Un obstáculo que enfrentaría México para aprovechar la dinámica demográfica en Canadá serían los bajos niveles educativos en el país.

Si bien México ha incrementado su inversión en educación y ha instrumentado varias reformas para mejorar la calidad de su sistema educativo en los últimos años, las oportunidades educativas siguen siendo desiguales y existen muchos obstáculos para que los estudiantes de escasos recursos continúen sus estudios más allá del nivel primario: alrededor de veinte por ciento de la población de entre 12 y 15 años de edad ha abandonado la escuela y una cuarta parte de los que continúan han repetido al menos un año escolar.<sup>67</sup> Según la OCDE, un factor

---

tivas para permitir que más estudiantes extranjeros pudieran adquirir experiencia de trabajo en Canadá. Véase Citizenship and Immigration Canada, “Foreign Students, 1996-2005”, *The Monitor*, Third Quarter 2006.

<sup>67</sup> Stephanie Guichard, “The Education Challenge in Mexico: Delivering Good Quality Education for All”, en *OECD Economic Department Working Paper*,

importante detrás de la baja productividad en México es precisamente el escaso nivel de capital humano. De hecho, dentro del grupo de países miembros de la OCDE, México es el que tiene más bajo nivel de capital humano, medido en términos del promedio de años de escolaridad en la población en edad de trabajar.<sup>68</sup>

Como se mencionó anteriormente, el número de estudiantes mexicanos en Canadá sigue siendo relativamente bajo a pesar de la existencia de cientos de programas de intercambio académico entre diferentes universidades de uno y otro país. Según datos del gobierno canadiense, el número de estudiantes mexicanos aumentó en la última década, y alcanzó el récord histórico de más de cinco mil estudiantes en 2001; sin embargo, a partir de entonces la cifra ha ido descendiendo hasta llegar a la mitad en 2008.<sup>69</sup> El número de estudiantes mexicanos que entran a Canadá es superado por otros países como India y Arabia Saudita, mientras que el número de estudiantes chinos y coreanos equivale a cinco veces el número de mexicanos.

Un estudio reciente de la OCDE muestra que en 2007 sólo el 1.4% de los estudiantes universitarios internacionales en Canadá eran residentes en México, mientras que 5.2% de los ciudadanos mexicanos inscritos en universidades en el extranjero estudiaban en Canadá, una cifra pequeña en comparación con el porcentaje de estudiantes matriculados en universidades de Estados Unidos (51%) y España (14%). Incluso Reino Unido y Francia reciben más estudiantes mexicanos universitarios que Canadá (casi seis por ciento del total de estudiantes mexicanos

---

núm. 447, septiembre de 2005, p. 4, en [http://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-education-challenge-in-mexico\\_047122723082](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-education-challenge-in-mexico_047122723082).

<sup>68</sup> *Idem*.

<sup>69</sup> Citizenship and Immigration Canada, *op. cit.*

en el extranjero) y Alemania está tan sólo una décima por debajo de Canadá.<sup>70</sup>

Estas tendencias en los flujos de estudiantes son reproducidas en los incentivos existentes para estudiar en el extranjero. En 2009, el 5.8% de todas las becas administradas por el Conacyt fue concedido a mexicanos para estudiar en Canadá. Éste es un número muy bajo si se compara con el 21.4% para Reino Unido, 25% para Estados Unidos, 21.4% para España y casi doce por ciento para Francia.<sup>71</sup> De acuerdo con el Conacyt, en 2009 se otorgaron 104 becas a estudiantes mexicanos, mientras que a países como España y Estados Unidos recibieron cerca de tres o cuatro veces esta cantidad.<sup>72</sup> Además, mientras que en 2008 y 2009, la embajada de Canadá en México concedió 15 becas de posgrado para estudiantes mexicanos, Reino Unido dio 20 becas cada año.

A pesar de que los intercambios académicos han aumentado entre los dos países, a través de programas como el Faculty Enrichment Program (FEP) y el Faculty Research Program (FRP), que forman parte de la estrategia Understanding Canada, en 2009 los investigadores mexicanos obtuvieron solamente tres de las 196 becas otorgadas ese año, mientras que países como Francia, China y Argentina recibieron entre 13 y 19.<sup>73</sup>

En suma, el capital humano es un área que ofrece un enorme potencial para la cooperación entre México y Canadá. Lamen-

---

<sup>70</sup> OCDE, *Education at a Glance 2009: OECD Indicators*, en [http://www.oecd.org/document/24/0,3343,en\\_2649\\_39263238\\_43586328\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html#4](http://www.oecd.org/document/24/0,3343,en_2649_39263238_43586328_1_1_1_1,00.html#4).

<sup>71</sup> Conacyt, "Capítulo IV: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología", en *Informe general del estado de la ciencia y la tecnología México 2007*, México, Conacyt, 2008, p. 154, en <http://www.siiicyt.gob.mx/siiicyt/docs/Estadisticas3/Informe2007/Capitulo4.pdf>.

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 312.

<sup>73</sup> International Council for Canadian Studies, *Annual Report, 2009-2010*, en <http://www.iccs-ciec-ca/administration/ckeditor/ckeditor/userfiles/files/report-and-summaries/Complete-annual-report09-10.pdf>.

tablemente, estos beneficios no se han explorado a fondo en el plano bilateral con Canadá. El Grupo de Trabajo de Capital Humano de la AMC ha suscrito algunos proyectos útiles como un directorio de universidades canadienses; encuentros entre los directores de universidades; un inventario de proyectos actuales y de acuerdos; el reconocimiento de credenciales en los sectores que contempla el Grupo de Trabajo de Movilidad Laboral; iniciativas de investigación conjunta; la identificación de expertos en áreas como la aeronáutica, invernaderos y cultivos hidropónicos, entre otros. Invertir en capital humano para la región es un área donde claramente Canadá no sólo podría ayudar a México, sino que se beneficiaría directa y enormemente de dicha ayuda.

### **Consideraciones finales**

Canadá y México han perdido la oportunidad de desarrollar un sentido de colaboración mutua que pueda hacer estratégica su relación bilateral y, con ello, revitalizar y fortalecer la agenda de América del Norte. Una agenda bilateral que siguiera algunas de las rutas aquí delineadas les permitiría trabajar conjuntamente para resolver los problemas regionales, como la seguridad y la competitividad, y aprovechar las oportunidades globales en temas diversos. La falta de un propósito común hace difícil que ambos países puedan aprovechar la rápida expansión de contactos bilaterales que se han desarrollado en los últimos quince años e impide que puedan canalizar sus esfuerzos para construir una relación bilateral relevante para cada país y para la región.

Además, la carencia de una asociación estratégica también ha abierto la puerta para que los pequeños problemas adquieran una mayor dimensión política a la que tienen, en detrimento de la relación. El constante surgimiento de iniciativas

“vacías”, que si bien muestran el compromiso formal a desarrollar una asociación estratégica entre los dos países, carecen de todo fundamento real y no se traducen en proyectos concretos de significancia para los intereses individuales y colectivos de ambos países. Finalmente, la falta de un propósito común también ha derivado en la adopción de decisiones unilaterales que han sido perjudiciales para los dos países, como la imposición del requisito de la visa de Canadá a los mexicanos.

Como se ha sugerido en este artículo, Canadá y México podrían contribuir al desarrollo de las estrategias de “ganar-ganar” para América del Norte. Las acciones propuestas van desde el fortalecimiento de las industrias regionales integradas en el contexto de cadenas de valor mundiales, con lo que se podrían promover mayores flujos de inversión y comercio; la instrumentación de proyectos encaminados a garantizar una fuerza laboral competitiva en América del Norte mediante la inversión en el capital humano y la promoción de los derechos de los inmigrantes laborales; acciones coordinadas para hacer frente a los desafíos de la seguridad energética y del cambio climático; así como el establecimiento de un marco común para abordar los retos de la seguridad, desde el terrorismo hasta el narcotráfico. Todas éstas son áreas que representan beneficios potenciales para la relación México-Canadá y que pueden ser relevantes para promover sus intereses comunes estratégicos, como mantener el acceso al mercado de su vecino común y contribuir a mejorar la competitividad de la región de América del Norte. Si bien en algunas áreas ya se han desarrollado proyectos sobre estos temas, aún son muy incipientes o, tan pequeños, que son poco relevantes.

Como continuación a los proyectos exitosos de desarrollo democrático en México, Canadá podría tomar un papel más activo para ayudar a su vecino del sur, menos desarrollado, en la creación de capacidades en aquellas áreas que están bloquean-

do la posibilidad de insertar mejor a México en el proceso de integración de América del Norte. De este modo, Canadá estaría sirviendo a los intereses regionales sin descuidar los suyos propios y podría facilitar la participación de Estados Unidos en soluciones positivas para enfrentar el gran reto de la asimetría en América del Norte.