

# Hacia una comunidad norteamericana: una relación estratégica de México con Canadá

*Alfonso de María y Campos  
Alberto Fierro Garza*

## Introducción

En menos de una década, las relaciones de México con Canadá han experimentado un cambio cualitativo sustancial. Los dos países han pasado, de sostener relaciones meramente formales aunque siempre en muy buenos términos, a considerarse “socios estratégicos”, comprometidos en la construcción de una muy completa y compleja agenda política y comercial, así como de cooperación bilateral, trilateral y multilateral, en la que no sólo participan los respectivos gobiernos y los grupos empresariales, sino también un cúmulo de organizaciones académicas y de la sociedad civil.

En los últimos años, una buena parte de la relación bilateral ha cobrado visos regionales a través de la creciente discusión que se ha dado acerca del futuro de América del Norte y la posibilidad de plantearse, más allá de una mera asociación comercial, como una comunidad. Desde un punto de vista histórico, este ensayo abordará los principales elementos de la relación bilateral para entender el momento actual y los retos de la

misma, así como las perspectivas que se presentan para la construcción de una comunidad norteamericana.

### Más de cinco décadas de relaciones bilaterales

Las relaciones diplomáticas entre México y Canadá se formalizaron en 1944, poco tiempo después de que el segundo iniciara, en forma autónoma de Gran Bretaña, el establecimiento de sus propias relaciones exteriores. Sin embargo, desde principios de siglo los dos países mantenían representaciones comerciales. El conocimiento mutuo se fue desarrollando en forma paulatina, debido a la filiación mexicana hacia Latinoamérica, y la canadiense hacia el otro lado del Atlántico.

No es sino hasta 1990 que Canadá, al revisar su política exterior, opta por iniciar una presencia más activa en el continente y decide formar parte de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Por su lado, México, dado su papel de liderazgo regional, se vuelve un país de especial importancia para Canadá. El momento coincide también con el interés de México por diversificar sus relaciones exteriores, e iniciar su presencia en foros como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), a los que Canadá ya pertenecía.<sup>1</sup>

### El acercamiento de los vecinos del vecino

Una característica común entre México y Canadá es que son los únicos países vecinos de Estados Unidos, hecho que, sin em-

---

<sup>1</sup> Para un excelente análisis de las relaciones históricas de México y Canadá, véase Secretaría de Relaciones Exteriores, *Canadá y México. Los vecinos del vecino*, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 1997.

bargo, durante largo tiempo no permitió que el uno al otro se descubrieran. Así, la presencia del gigante les impidió por muchos años la posibilidad de encontrarse. Para ambos, la relación con el poderoso vecino siempre ha sido una prioridad y, en gran parte, las respectivas políticas exteriores han sido eminentemente reactivas a la misma.

México al igual que Canadá han desarrollado poco a poco formas creativas, muy diferentes, de relación con Estados Unidos. Canadá lo ha hecho en términos un poco menos conflictivos que México, lo cual se explica por la mayor simetría histórica, cultural y económica que existe entre ellos, así como por su mutua participación en mecanismos de defensa como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y el Mecanismo Conjunto de Protección Aérea (NORAD, por sus siglas en inglés), creado en la década de los cincuenta.

México y Canadá han ido construyendo su relación sobre mutuas coincidencias, como la de haber sido los únicos países del continente que, a diferencia de Estados Unidos, continuaron sus relaciones con Cuba después de la revolución en este país, convencidos del valor que tenía fortalecer su presencia en la isla mediante la inversión y la cooperación. Asimismo, los dos se han manifestado en contra de la Ley Helms-Burton. De igual modo, los conflictos políticos en Chile y en Centroamérica durante los años setenta ofrecieron la oportunidad de construir coincidencias, lo mismo que el impulso que ambos países han dado a iniciativas multilaterales como la Convención sobre Minas Antipersonales. No es sino hasta la última década, que México y Canadá decidieron aprovechar su vecindad con Estados Unidos también como una coincidencia bilateral.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Véase Carlos Rico, "Mexico-Canada: A Growing Relationship", en *Voices of Mexico*, núm. 45, octubre-diciembre de 1998.

México ha sido, a lo largo de los años, un destino turístico para los canadienses; en la actualidad es elegido por muchos de ellos como lugar de residencia. En forma anual: cerca de 1 000 000 de canadienses visita México, es decir, uno de cada 30, lo que conlleva a una mayor sensibilización sobre la realidad mexicana; más de 150 000 mexicanos visitan Canadá, y el número de estudiantes mexicanos que decide realizar cursos en ese país se incrementa. Aun cuando la percepción mutua difícilmente ha logrado ir más allá de los estereotipos clásicos de uno y otro, la creciente relación bilateral de cooperación ha iniciado un proceso de mayor acercamiento interinstitucional y entre comunidades profesionales, empresariales, artísticas y científicas, desde el cual se va construyendo una mayor empatía.

### Un mecanismo ejemplar: los trabajadores temporales

Hace 28 años, en 1974, México y Canadá iniciaron un Proyecto de Trabajadores Agrícolas Temporales (PTAT), con el fin de suplir la demanda existente en la provincia de Ontario, y como parte de un proyecto canadiense que involucra a los países del Caribe. Con base en la demanda, el programa se inició con 203 participantes y, desde entonces, no ha dejado de ampliarse. Hoy día, con casi 11 000 trabajadores mexicanos, el PTAT tiene presencia en seis provincias de Canadá y se ha convertido en un programa de mano de obra temporal extranjera eficaz y, en cierto sentido, ejemplar por su buen funcionamiento.

El PTAT es un fiel reflejo de la cooperación bilateral; en forma paulatina, ha crecido en complejidad, fomentando la participación activa de ambos gobiernos en la modernización de su administración. Por el éxito logrado, y por la complementariedad de las economías, en la actualidad se explora la posibilidad de ampliar la presencia de trabajadores a otras provincias de

Canadá, lo mismo que a otros sectores como, por ejemplo, los servicios turísticos y las empacadoras de carne.

## El encuentro en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte

### *Del escepticismo al descubrimiento mutuo a través del comercio*

La propuesta mexicana de suscribir un tratado de libre comercio con Estados Unidos en 1990 fue recibida, en un principio, con cierto escepticismo por parte de Canadá, dada su preocupación de perder la relación “especial” con su vecino del sur, con el cual ya gozaba de un tratado de ese tipo. A México, por su parte, le preocupaba que la negociación en el ámbito trilateral resultara muy compleja y no llegara a concretarse. Sin embargo, una vez conocida la voluntad estadounidense por la opción trilateral, los gobiernos de México y Canadá sopesaron la conveniencia de un enfoque de esta naturaleza, que les permitiría matizar sus lazos de interdependencia asimétrica con la única superpotencia mundial.

Al margen de las coincidencias políticas en la arena internacional, basadas en la tradición de México y Canadá de lograr un contrapeso en su relación con Estados Unidos, la relación bilateral tuvo desde su origen un énfasis especial en materia comercial y de intercambio tecnológico. Dichas raíces florecieron, por lo tanto, en la nueva dinámica comercial surgida a partir del inicio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Entre 1993 y 2001 el comercio entre las dos naciones creció 296%.<sup>3</sup> Durante el transcurso de estos años, Canadá se ha

---

<sup>3</sup> Tomado de Estadísticas sobre comercio trilateral TLCAN, Oficina de la Secretaría de Economía de México, Ottawa, Canadá, febrero de 2002.

convertido en el segundo socio comercial de México, y éste en el quinto de Canadá y primero de Latinoamérica. Canadá ocupa el tercer lugar por sus inversiones en México, con 3.8% de la Inversión Extranjera Directa (IED).<sup>4</sup> En menos de un quinquenio, los resultados comerciales de la asociación eliminaron en gran medida la oposición de ciertos sectores de la sociedad canadiense al TLCAN, especialmente de quienes creían que el mismo implicaría grandes pérdidas de empleos y un posible deterioro en la relación especial con Estados Unidos.

Hoy día, resulta evidente que se trata de un instrumento muy exitoso para impulsar la economía regional, que ha orientado la inversión, la tecnología y los empleos hacia el incremento sustantivo de la productividad en la zona. Sin duda, en México y Canadá el sector exportador se ha convertido en uno de los motores más importantes de sus respectivas economías. En el ámbito bilateral, a partir del TLCAN, los lazos entre los empresarios y las corporaciones regionales se han fortalecido en forma por demás impresionante, de tal suerte que, junto con el diálogo intergubernamental, se ha propiciado la creación de alianzas estratégicas para el logro de una región más competitiva, próspera y económicamente integrada.

## El fortalecimiento de la cooperación bilateral

En la última década del siglo xx las relaciones bilaterales se caracterizaron por una profusión de iniciativas de colaboración, algunas de ellas surgidas a partir de las reuniones de la Comisión Ministerial México-Canadá, instituida en 1971 como el

---

<sup>4</sup> Carpeta informativa de la relación económica México-Canadá, elaborada por la Dirección General de Relaciones Económicas Bilaterales, México, SRE, marzo de 2002, p. 6.

mecanismo de diálogo de más alto nivel para impulsar las relaciones entre los dos países.

Los gobiernos de México y Canadá suscribieron, como fruto de la reunión de esa comisión en 1996, un Plan de Acción, en el cual se confiere por primera vez un carácter estratégico a la relación. En forma adicional, se llevaron a cabo por lo menos tres encuentros de instituciones culturales y de creadores, que se materializaron en algunos proyectos, hasta hoy muy exitosos, entre los cuales cabe mencionar el de intercambio de residencias artísticas. En materia de medio ambiente, se dio comienzo a proyectos conjuntos de protección a las mariposas monarca y de intercambio de expertos en lo que a la prevención de incendios forestales, acuacultura y manejo de cuencas se refiere.

México abrió una oficina de agricultura en su embajada en Canadá a fin de iniciar contactos bilaterales en la materia, y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) puso en marcha la suscripción de acuerdos con las provincias canadienses, para enviar estudiantes de posgrado. Los dos gobiernos impulsaron un programa en Centroamérica que dé protección a las víctimas de las minas antipersonales y, junto con el estadounidense, para el manejo del agua en esa región. Asimismo, constituyeron un comité que promueva iniciativas trilaterales en materia de educación superior, el cual tiene un gran potencial y debería privilegiarse para que cobre una importancia creciente.

### Algunas situaciones conflictivas: Chiapas y Quebec

Como en toda relación madura, en las de México-Canadá también han existido diferencias y tensiones. En la década del descubrimiento mutuo se han presentado situaciones conflictivas que uno y otro gobierno han sabido sortear mediante un diálo-

go franco y directo. Así, ante las pretensiones soberanistas de la provincia de Quebec, especialmente durante el referéndum de 1995, México se abstuvo de intervenir en un asunto interno de Canadá; sin embargo, más tarde colaboró con el gobierno de Jean Chrétien en la promoción de la importancia del federalismo.

En cuanto al conflicto en Chiapas, el gobierno canadiense recibió múltiples presiones de sus organizaciones no gubernamentales (ONG) en derechos humanos, en especial después de la matanza de Acteal; de ahí que, en su mejor tradición de “diplomacia suave”, se aseguró de no dejar pasar ninguna oportunidad para invitar al gobierno de México a respetar los derechos humanos y buscar la negociación de la paz. Probablemente, éste ha sido el asunto más ríspido de la relación bilateral; incluso, podría afirmarse que, durante algunos años, la relación política bilateral se “chiapanizó”. El apoyo financiero y moral que algunas ONG canadienses brindaban a organizaciones prozapatistas fue un asunto de preocupación mutua. No obstante, entre ambos gobiernos siempre privó la confianza y la franqueza, así como el acuerdo tácito de no intervenir en las problemáticas internas del otro.

En la actualidad, la cooperación bilateral se ha profundizado de tal manera que el diálogo y la comunicación han prevalecido ante situaciones conflictivas de derechos humanos en México, como en el caso del asesinato de Digna Ochoa o la liberación del general José Francisco Gallardo.

El encuentro de dos gobiernos democráticos

### *Las virtudes del bono democrático*

En sus preparativos para la elección de 2000, el Instituto Federal Electoral (IFE) contó con la asesoría e importante colabora-

ción de la agencia electoral canadiense, la cual, aún antes de las elecciones, destacó públicamente los avances logrados por el IFE para garantizar la transparencia y legalidad de las elecciones, y afirmó que había mucho que aprender del proceso mexicano. El interés de Canadá por unas elecciones limpias, para que México se incorporara así al grupo de países plenamente democráticos, llevó a su gobierno a fomentar una amplia participación de ONG y de funcionarios federales como observadores electorales en el proceso, a tal grado, que la mayoría de los funcionarios de la embajada de Canadá y de la Dirección para México de la Cancillería canadiense participaron en él.

El resultado electoral y la victoria de Vicente Fox se tradujo en los dos países, lo mismo en la opinión pública que entre funcionarios del gobierno, como un éxito democrático. Nunca antes México había recibido tanta atención y una prensa tan positiva, propiciadas por el anuncio de la visita a Canadá del presidente electo mexicano; por cierto, una de las primeras que realizaría al exterior. Una vez ahí, sus declaraciones sobre el interés de nuestro país por alcanzar, en el mediano plazo, lo que llamó un *TLCAN plus*, y que definió como la creación de un espacio regional norteamericano de libre circulación de personas y mercancías, sorprendieron todavía más a la opinión pública.

De esta forma se inició un intenso debate, que continúa a la fecha, en el que resalta la ambigua acogida que esa idea tuvo por parte de algunos círculos gubernamentales canadienses. Al mismo tiempo, la voluntad de este gobierno de apoyar la futura administración victoriosa fue sorprendente; ésta se expresó en el altísimo nivel de las entrevistas que ministros y consejeros de Chrétien otorgaron al equipo coordinador de la transición mexicana.

## La visita de Estado del presidente Fox en 2001

La visita de Estado del presidente Fox a Canadá, la única en el marco de la Cumbre de las Américas, tuvo lugar ocho meses después de la primera, y tan sólo a cuatro de haber iniciado su gestión. El gobierno canadiense demostró, una vez más, el tratamiento especial hacia México, dando lugar a una compleja agenda bilateral, a pesar de las complicaciones obvias que conlleva la organización de una cumbre de ese tamaño e importancia. Para México, el sentido de esta visita fue reiterar el carácter estratégico de la relación con Canadá, no sólo como socio comercial, sino también para garantizar un cierto contrapeso en las relaciones de Norteamérica, y para construir alianzas en términos hemisféricos y en el ámbito multilateral.

Asimismo, y con base en la tradicional agenda social canadiense, México buscaba aprovechar las enormes oportunidades de complementariedad en órdenes tan diversos como la educación, la cultura, el desarrollo social, los derechos humanos y el medio ambiente.

Después de la identificación de nuevas avenidas de colaboración, ambos mandatarios suscribieron la declaración política conjunta, titulada, México y Canadá: amigos, socios y vecinos, en la cual se incluyen como propósitos: fortalecer los mecanismos de cooperación entre las respectivas industrias energéticas, estudiar la posible expansión del exitoso Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales, ampliar la colaboración en materia de recursos naturales y desarrollo de recursos humanos, a propósito de lo cual se firmaron tres cartas de intención complementarias.

Además del componente bilateral y hemisférico de la visita, al concluir la Cumbre de las Américas se realizó la primera reunión trilateral de los líderes de América del Norte, hecho que reanimó en la opinión pública el debate sobre el futuro de

la región. En su declaración conjunta, los líderes manifestaron su compromiso de continuar impulsando el TLCAN hasta su plena instrumentación. A propósito de lo anterior, afirmaron que, derivado de dicho tratado, se construirá un sentido de comunidad y se asegurará que sus beneficios alcancen a todas las regiones y sectores sociales de los tres países. Asimismo, los mandatarios constituyeron un Grupo de Trabajo trilateral en materia de energía, a fin de lograr un enfoque norteamericano en ese ámbito. Finalmente y de acuerdo con la agenda mexicana, se refirieron al respeto de los derechos de los migrantes, y se comprometieron a estudiar las opciones para fortalecer la asociación norteamericana. De esta manera, se tejió una plataforma intermedia entre la audaz propuesta del presidente Fox y la más moderada visión canadiense.

### Nuevos ámbitos de cooperación privilegiada

A partir de la visita de Estado, la relación bilateral se ha caracterizado, durante los siguientes 13 meses, por un gran dinamismo: los mandatarios se encontraron en dos ocasiones, en el marco de la reunión del APEC y en la Cumbre de Monterrey. Un tercer encuentro —en Veracruz— fue cancelado por causas de fuerza mayor, y otra reunión está prevista en Los Cabos en octubre de 2002. Más de 65 visitas de secretarios y subsecretarios han tenido lugar en los dos países, y de ellas han resultado nuevos ámbitos de acción bilateral.

En el campo energético se formó un Grupo de Trabajo binacional con miras al intercambio de expertos y tecnologías, y se firmó un Memorándum de Entendimiento para la cooperación en la materia. Este ámbito ha cobrado particular importancia debido a que los empresarios canadienses han reiterado sus expectativas de aumentar las inversiones en México, espe-

cialmente en los rubros de electricidad y gas, siempre y cuando exista un marco jurídico adecuado, razón por la cual han manifestado su preocupación por la demora e incertidumbre en cuanto a la aprobación de una nueva normatividad mexicana.

En materia de recursos naturales, después de varias consultas técnicas, está por plantearse una estrategia y una agenda de cooperación para el desarrollo sustentable en, entre otros, los siguientes campos: construcción de indicadores, servicios forestales, manejo integral de contaminantes, manejo y tratamiento del agua, protección de la vida silvestre, fuentes alternativas de energía y disposición de residuos tóxicos en el sector minero.

En el ámbito de la cooperación agropecuaria, los secretarios de los dos países establecieron un Plan de Trabajo conjunto, así como un Comité Consultivo, que fungirá como foro de alto nivel para discusiones bilaterales, además de coordinar las actividades identificadas en el Plan.

Asimismo, en materia de desarrollo social y humano se conformó un Grupo de Trabajo bilateral, que buscará fomentar un mayor diálogo y el desarrollo de nuevos métodos de cooperación en este campo. También, como se señaló con anterioridad, en relación con el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales se acordó explorar fórmulas innovadoras que permitan ampliar la presencia mexicana en nuevos sectores de la economía canadiense.

En el campo de la cultura, ambos países han reiterado en diversas misiones su interés por desarrollar acciones conjuntas para preservar y difundir la diversidad cultural y lingüística, además de ampliar la colaboración en la conservación del patrimonio y entre sus respectivas industrias culturales, así como fortalecer el Programa de Residencias Artísticas. El próximo mes de octubre, la edición del Festival Internacional Cervantino estará dedicada a Canadá; de este modo, los mexicanos po-

drán enriquecer su conocimiento de la cultura del socio estratégico del norte.

Como parte del bono democrático y de la sinergia lograda con el gobierno del presidente Fox, se ha desarrollado una intensa agenda de cooperación en materia de federalismo y buen gobierno. México y Canadá suscribieron una Carta de Intención sobre promoción y desarrollo del federalismo, y próximamente suscribirán un Memorándum de Entendimiento para contribuir al fortalecimiento del diálogo y la promoción de vínculos entre los estados de la República mexicana y las provincias canadienses, lo mismo que en el ámbito municipal. Los dos países también colaboran estrechamente en la modernización de sus respectivos mecanismos, a fin de garantizar la participación de los ciudadanos en los diversos niveles de gobierno a través del intercambio de información y experiencias respecto a las iniciativas del gobierno en línea.

Uno de los grandes retos en todas estas experiencias de colaboración bilateral ha radicado en encontrar una perspectiva horizontal de cooperación, de tal manera que se evite la tendencia a pensar que el país más desarrollado y con mejores indicadores económicos y de vida sea el que, en forma unidimensional, aporta al otro. Sostener que México puede beneficiarse del aprendizaje de la experiencia de buen gobierno canadiense, así como de su fortaleza tecnológica y científica, siempre ha sido más fácil que el desafío que implica plantear los beneficios que Canadá también puede recibir de México, no sólo como mercado real y potencial, sino por sus prácticas innovadoras, su creatividad para enfrentar problemas, la riqueza de su diversidad cultural, además de las ventajas de su peculiar inserción en el mundo latinoamericano y su experiencia en materia de grupos indígenas.

## El dinamismo bilateral derivado de la Cumbre de las Américas

En su calidad de país anfitrión de la Cumbre de las Américas en 2001, a Canadá también le correspondió, durante ese año y el 2002, la organización de múltiples reuniones ministeriales en todos los campos como, entre otros, el económico, la salud, la agricultura, el laboral y la cultura. La participación activa de México en estas reuniones le dio la oportunidad de demostrar de manera efectiva su capacidad de liderazgo latinoamericano, y de fungir como puente con los países del norte de la región. En el marco de estas reuniones se realizaron encuentros bilaterales, de los cuales se han derivado nuevos ámbitos de acción.

## Hacia una vigorosa agenda de cooperación multilateral

Más allá de las coincidencias en valores y posiciones respecto a los temas globales entre México y Canadá, y de acuerdo con el planteamiento del secretario Jorge G. Castañeda sobre la prioridad de reforzar la presencia multilateral de México, durante los últimos meses se ha dado un impulso especial a la propuesta de concertar posturas entre los dos países antes de la celebración de las reuniones multilaterales.

A partir de la Conferencia de Durban, los gobiernos canadiense y mexicano han sostenido consultas en materia de derechos humanos y, muy especialmente, en relación con cuestiones indígenas en el plano hemisférico. Canadá ofreció, de manera insistente, compartir su experiencia al frente del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). También, se consideró la posibilidad de la participación de Canadá como observador en la Conferencia del Caribe sobre Deli-

mitación Marítima. Estos esfuerzos se suman a las consultas anuales que, hace más de un quinquenio, se llevan a cabo entre las oficinas de planeación de la política exterior de ambas cancillerías, en las cuales se revisan las posiciones más importantes en la materia y los derroteros conjuntos a seguir.

En términos regionales, a partir de los eventos del 11 de septiembre, se ha procedido al intercambio continuo de información sobre políticas migratorias; en forma particular, con respecto al manejo de fronteras, y la negociación con Estados Unidos de un nuevo esquema para fortalecer la seguridad y garantizar el tránsito expedito de bienes y personas en los cruces fronterizos. La creciente cooperación bilateral en materia de lucha contra el narcotráfico, a través del continuo intercambio de información entre las policías de los dos países, también se ha fortalecido en el plano hemisférico mediante la colaboración cercana para la instrumentación de los trabajos de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Asimismo, en respuesta a los acontecimientos coyunturales experimentados en Latinoamérica, los gobiernos de México y Canadá han sostenido importantes consultas para tratar acerca de la situación en Argentina, Colombia, Cuba y Venezuela; en éstas se ha intercambiado información sobre la realidad que viven dichos países y, en especial, con respecto a las estrategias que cada gobierno adoptará en relación con ellos. En el caso de Colombia, se ha considerado la posibilidad de realizar acciones conjuntas en apoyo al nuevo gobierno.

Sin embargo, a pesar del interés mutuo por explorar esta veta de acción bilateral, los resultados son aún muy incipientes; sin duda, se requieren mayores esfuerzos y disciplina para, con una visión de largo plazo, concertar posiciones comunes en el ámbito multilateral, respetando las especificidades y agendas de cada país en los temas.

## Hacia una comunidad norteamericana

La propuesta del presidente Fox de llevar más allá la asociación comercial de Estados Unidos, Canadá y México dio pauta al desarrollo de un diálogo dinámico sobre el futuro regional, que ha motivado la revisión de los imaginarios norteamericanos. En los 21 meses transcurridos desde la primera propuesta del mandatario mexicano, se ha despertado un interés, especialmente en Canadá y México, por abordar el asunto, tanto de parte de los gobiernos como de la opinión pública. El debate ha sido sostenido por los planteamientos elaborados en algunos centros intelectuales de los tres países, los cuales han organizado diversos encuentros.

En el ámbito de los gobiernos, el antecedente de colaboración trilateral se gestó durante las administraciones de William Clinton, Ernesto Zedillo y Jean Chrétien, cuando en 1998 se establecieron las reuniones periódicas de los cancilleres Madeleine Albright, Rosario Green y Lloyd Axworthy, como mecanismo informal propulsor de la idea norteamericana. De éstas surgieron ciertas iniciativas trilaterales interesantes, en materia de tecnología, educación superior, gestión fronteriza de recursos naturales, promoción cultural en la región, así como la cooperación trilateral en Centroamérica en el área del manejo del agua potable. Dichas reuniones concluyeron a finales de 2000 con la salida de los tres cancilleres.

El mecanismo cumplió con el objetivo de mejorar la comunicación y el diálogo político trilateral, con la convicción de que los retos que los tres países enfrentaban requerían una evaluación regular, y que el diálogo permanente de alto nivel de los tres ministros coadyuvaría a profundizar y ampliar la interacción existente entre las naciones de Norteamérica. Además, se buscó trascender los aspectos eminentemente comerciales y desarrollar una incipiente cooperación trilateral en otros temas,

así como dar paso a iniciativas para fomentar una identidad norteamericana.

En la primera reunión trilateral de los mandatarios George W. Bush, Vicente Fox y Jean Chrétien, celebrada en Quebec y de la cual ya se hizo mención, además de crear el Grupo de Trabajo en Energía, se cumplió con el propósito de reiterar la voluntad de los tres gobiernos de ampliar los alcances del TLCAN en materia comercial y, de manera salomónica, se planteó el interés por continuar profundizando un sentido de comunidad, así como por explorar las potencialidades para fortalecer la asociación de América del Norte.

Ante la propuesta mexicana de organizar un encuentro de expertos de los tres países, que discutan sobre el futuro de la región y ofrezcan a los tres gobiernos recomendaciones al respecto, y ante la sugerencia asimismo mexicana de establecer algún tipo de mecanismo pro-témpore de coordinación de una estrategia norteamericana por parte de los gobiernos, al silencio de Estados Unidos correspondió la insistencia, del lado canadiense, de que la mejor manera de lograr una comunidad regional es, por lo pronto, mediante el fortalecimiento de las tres relaciones bilaterales y la plena instrumentación del TLCAN. El nuevo canciller canadiense, Bill Graham, fue muy explícito al respecto en el discurso pronunciado durante su primera visita a México como canciller, en el cual sostuvo que la ampliación de los lazos comerciales permitirá, sin duda, que se vaya construyendo un sentido de comunidad.

Sin embargo, es justo señalar que el gobierno canadiense es el que más mecanismos ha iniciado para la revisión sistemática de este tema; tal es el caso de la Comisión sobre Asuntos Exteriores del Parlamento, que ha realizado consultas a lo largo y ancho de Canadá, además de viajar a México y Estados Unidos a fin de obtener una radiografía sobre dicha cuestión, entre parlamentarios, empresarios e intelectuales. Asimismo, a

través del Ministerio de Industria, se lleva a cabo el proyecto NorthAmerican Linkages, cuyo propósito es realizar un inventario de las iniciativas trilaterales, en una tónica más comprensiva que la seguida por la oficina de la Presidencia de la República en México.

A partir de los sucesos del 11 de septiembre, México y Canadá han sostenido, de forma bilateral, reuniones del más alto nivel con Estados Unidos para reforzar la seguridad en la región, mediante sus respectivos programas de modernización fronteriza. Los dos países se han consultado mutuamente acerca de sus respectivas negociaciones sobre fronteras con el país vecino; en particular, sobre sus políticas migratorias. Por cuestiones relacionadas con la soberanía y su definición, el tema ha sido reservado a la esfera bilateral.

En la reunión de los tres mandatarios realizada en Monterrey, en marzo de 2002, los líderes coincidieron una vez más en la necesidad de reforzar el aspecto comercial de la asociación y el trabajo de las comisiones del TLCAN en materia laboral y de medio ambiente, así como en aprovechar las ventajas inherentes a la instrumentación de fronteras "inteligentes", basadas en nuevas tecnologías, para garantizar el fácil tránsito de mercancías y personas. El presidente Fox hizo énfasis en la importancia de avanzar hacia la Comunidad de América del Norte, a propósito de lo cual distribuyó un documento con su propuesta para lograr una mayor convergencia.

En ese tenor, el gobierno de Canadá ha manifestado su deseo de participar, con carácter de mero observador, en las próximas reuniones del Programa Asociación para la Prosperidad y del Plan Puebla-Panamá, mecanismos que México ha propuesto como alternativas dirigidas hacia una mejor distribución de la riqueza, y para promover el desarrollo de las regiones menos favorecidas con los beneficios del TLCAN. Los mandatarios nor-

teamericanos se volverán a reunir en el marco del APEC, en octubre de 2002.

### La importancia del diálogo de la sociedad civil norteamericana

A pesar del escepticismo de su gobierno, curiosamente, ha sido en Canadá donde la opinión pública ha iniciado, en especial a través de la prensa, un extenso y serio debate sobre el futuro de Norteamérica. No hay día sin que se publique alguna nota al respecto en los diarios de circulación nacional; en ellas, se plantean los pros y contras de una mayor interdependencia regional. Aunque buena parte de la reflexión se refiere a la relación canadiense con Estados Unidos, el componente mexicano no ha dejado de estar presente. Desde el 11 de septiembre de 2001, la discusión se ha centrado en cuestiones de seguridad; en particular, ha girado en torno a la creación de un posible “perímetro de seguridad norteamericano” y, por lo tanto, al manejo de las fronteras con Estados Unidos. Dada su diferente relación con este país, Canadá no ha tenido como foco central el asunto migratorio, que sí es prioritario en la agenda mexicana.

La prensa se ha nutrido con el producto de las discusiones que algunas universidades y *think tanks* canadienses han organizado con académicos, empresarios y funcionarios públicos de los tres países. Si en éstas la parte mexicana ha insistido en la necesidad de considerar la creación de nuevas instituciones trilaterales, la canadiense ha debatido sobre los diversos escenarios de acercamiento y mayor interdependencia con Estados Unidos, en los cuales el factor México es una variable más.

En general, la discusión ha partido de la “visión mexicana”. Los canadienses discuten la dificultad de México para dar contenidos más concretos a la propuesta. Uno de los asuntos

más polémicos es la creación de los “fondos de cohesión” para el estímulo de un mayor desarrollo en nuestro país, así como para acortar la brecha existente en términos sociales entre los tres países, en favor de una mayor convergencia. Esto ha llevado a centrar esa parte del debate en los mecanismos con los cuales Canadá podría ayudar, en términos bilaterales y trilaterales, a México; en forma particular, en el logro de “una gestión pública sana”. También, se discute qué aspectos del desarrollo mexicano deben seguir siendo financiados por los bancos internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), cuáles con el apoyo de la OCDE, y cuáles en términos bilaterales entre México y Estados Unidos.<sup>5</sup>

El debate avanza paso a paso, a través de la discusión de los posibles escenarios para una mayor integración, los cuales van, desde la profundización de las relaciones actuales manteniendo el statu quo, hasta una Norteamérica concebida como confederación con instituciones supranacionales.

### *¿Impasse* estratégico o dinamización regional? Reflexiones sobre las relaciones bilaterales a futuro

En los últimos 12 años, las relaciones entre México y Canadá no sólo se fortalecieron sino que pasaron, a partir de la nueva administración mexicana, de una etapa estratégico-discursiva, a una estratégico-real, en la cual se ha buscado un nuevo entendimiento en los temas de la agenda global, que antes eran discordantes y que se volvieron espacios de cooperación, como

---

<sup>5</sup> Wilson Forsberg Stacey, “Canadá y México: búsqueda de puntos comunes en el continente norteamericano”. Ponencia presentada en el seminario *North American Linkages: Perspectives from the Policy Research Community*, organizado por la Fundación Canadiense de las Américas (FOCAL), Ottawa, Canadá, febrero de 2002.

los derechos humanos, la promoción de la democracia y el federalismo, los asuntos indígenas y, en general, el buen gobierno.

La nueva dinámica, sin embargo, no deja de mostrar importantes desafíos. El impulso en la relación puede estancarse si no se forjan de manera conjunta nuevos mecanismos de coordinación de las políticas de colaboración bilateral, que permitan trascender el mero contacto para el intercambio de información. Tanto el gobierno de México como el de Canadá deben replantear seriamente la forma y los mecanismos precisos que los nuevos desarrollos bilaterales requieren, por ejemplo, en el ámbito de la Comisión Ministerial, que podría ser replanteada de manera sectorial con la inclusión de ONG y otros organismos de la sociedad civil.

Dada la diferencia en los sistemas políticos y, por lo tanto, la extrema descentralización en Canadá para temas como la educación y la salud, deben explorarse asimismo nuevos mecanismos de acercamiento entre los diversos niveles de gobierno de uno y otro país. De manera bilateral, pero con el objetivo de instrumentar plenamente el TLCAN, es importante hacer un esfuerzo adicional para que en el proceso no sólo estén representadas las grandes corporaciones, sino también las medianas y pequeñas industrias. De igual modo, es deseable una mayor coordinación de los gobiernos para la posible aplicación de políticas e iniciativas comunes hacia terceros países o en el ámbito multilateral.

El dinamismo que la relación México-Canadá ha adquirido en el nuevo siglo podría evitar caer en un *impasse* si ambos gobiernos son capaces de fortalecer la mutua asociación, a través de políticas y la concertación de posiciones comunes hacia su vecino mutuo, que permitan ejercer cierto contrapeso a su poder, y que al mismo tiempo le invite a considerar seriamente la discusión de los pasos a seguir en la construcción de la Comu-

nidad Norteamericana. En adición a las tres relaciones bilaterales que ya existen, ésta podría constituirse en la cuarta relación regional.

En este proceso, es importante que México avance en la definición clara de su visión de futuro de la región. Para Canadá, además de sus contribuciones en la discusión, será fundamental que reconsidere algún tipo de participación en los dos mecanismos propuestos por México para lograr una mayor convergencia social: los ya mencionados Asociación para la Prosperidad y Plan Puebla Panamá.

En un par de años México y Canadá celebrarán 60 años de relaciones diplomáticas y su primera década como socios comerciales. Este acontecimiento simultáneo representa una oportunidad inigualable para celebrar también la consolidación de una singular, productiva y veraz relación estratégica que, junto con Estados Unidos, se perfile hacia la construcción de la Comunidad Norteamericana.