

MÉXICO Y CANADÁ:
LA AGENDA PENDIENTE

COORDINACIÓN DE HUMANIDADES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

CONSEJO MEXICANO DE ASUNTOS INTERNACIONALES

MÉXICO Y CANADÁ: LA AGENDA PENDIENTE

Alex Bugailiskis
Andrés Rozental
(editores)

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Centro de Investigaciones sobre América del Norte

Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales
México, 2012



Originalmente publicado en inglés con el título
Canada among Nations 2011-2012
D.R. © 2012 McGill Queens University Press

Primera edición, 6 de agosto de 2012

D.R. © 2012 Universidad Nacional Autónoma de México
D.R. © 2012 Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales

Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Del. Coyoacán,
C. P. 04510, México, D. F.

Centro de Investigaciones sobre América del Norte
Torre de Humanidades II, pisos 1, 7, 9 y 10
Ciudad Universitaria, 04510, México, D.F.
Tels.: (55) 5623 0000 al 09
<http://www.cisan.unam.mx>
Correo electrónico: cisan@servidor.unam.mx

ISBN 978-607-02-3424-8

Traducción de Martha Alicia Bravo
Diseño de portada: Patricia Pérez Ramírez

Queda prohibida su reproducción total o parcial, impresa o en cualquier medio electrónico, sin el permiso por escrito del editor.

Impreso en México / Printed in Mexico

ÍNDICE

Nota a la edición en español	11
<i>Silvia Núñez García</i>	
Prefacio.....	13
<i>Fen Osler Hampson y Paul Heinbecker</i>	
Mensaje de la secretaria de Relaciones Exteriores de México.....	15
<i>Patricia Espinosa Cantellano</i>	
Mensaje del ministro de Asuntos Exteriores de Canadá.....	17
<i>John Baird</i>	

1. INTRODUCCIÓN

Vivan Canadá y México	21
<i>Bill Graham y Rosario Green</i>	
Perspectiva general	29
<i>Olga Abizaid y Graeme Douglas</i>	

2. LA RELACIÓN BILATERAL

Relaciones gubernamentales entre Canadá y México.....	43
<i>Julián Ventura y Jon Allen</i>	

RELACIONES COMERCIALES

La relación entre Canadá y México: una perspectiva empresarial.....	63
<i>Carlos E. Represas y Oscar Vera</i>	
Negocios en México: algunas historias de éxito.....	71

CANADÁ Y MÉXICO: RELACIONES ACADÉMICAS

Alianza para abordar los retos mundiales y de desarrollo.....	79
<i>Jennifer Jeffs</i>	

Una agenda de investigación común	89
<i>Isabel Studer</i>	

CANADÁ Y MÉXICO: RELACIONES CON LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Más que margaritas y mariachis	101
<i>Marina Jiménez</i>	

El enigma de la imagen de Canadá: ni “Dudley de la Montaña” ni “Joe el canadiense”	109
<i>José Carreño Figueras</i>	

RELACIONALES SUBNACIONALES

Nuevos polos de poder e influencia	119
<i>David Parks</i>	

Todo es local: el aumento en las relaciones a través de redes de contacto locales	129
<i>José Natividad González Parás</i>	

3. LA RELACIÓN TRILATERAL

EL TLCAN A VEINTE AÑOS

Perspectivas del TLCAN	137
<i>Luis de la Calle Pardo</i>	

Reforzar la cooperación norteamericana mediante del TLCAN	153
<i>John M. Weekes</i>	

Nuevos rumbos del TLCAN: nodo y corredor de transporte	161
<i>Stephen Blank</i>	

ENERGÍA: EL POTENCIAL DESAPROVECHADO

Puentes para expandir la cooperación en materia energética	175
<i>Lourdes Melgar</i>	
Energía: el puente continental	191
<i>Joseph M. Dukert</i>	
América del Norte en 2020: dos visiones	209
<i>Robert A. Pastor</i>	

4. RELACIONES REGIONALES CONSTRUCTIVAS

COOPERACIÓN REGIONAL

La relación Canadá-México en una configuración latinoamericana y transpacífica.....	219
<i>Carlos A. Heredia</i>	
Canadá y México: intereses compartidos en una agenda regional común	229
<i>Alex Bugailiskis y Ed Dosman</i>	

SEGURIDAD REGIONAL

Seguridad hemisférica: el dilema Canadá-México	247
<i>Reid Morden</i>	
México y Canadá: el reto de enfrentarse al crimen organizado	255
<i>Raúl Benítez Manaut y Athanasios Hristoulas</i>	

5. UNA AGENDA GLOBAL CONSTRUCTIVA

COLABORACIÓN GLOBAL

Cooperación multilateral	269
<i>Enrique Berruga-Filloy</i>	
Colaboración para abordar asuntos mundiales: ¿dividendo democrático para Canadá y México?	277
<i>Philip Oxhorn</i>	

CAMBIO CLIMÁTICO

Lecciones de Cancún para América del Norte	287
<i>Luis Alfonso de Alba y Berenice Díaz Ceballos</i>	

El cambio climático y América del Norte	295
<i>David Runnalls</i>	

6. CONCLUSIONES

Lecciones aprendidas: seguir adelante.....	305
<i>Guillermo E. Rishchynski</i>	

Colaboradores.....	311
--------------------	-----

NOTA A LA EDICIÓN EN ESPAÑOL

Silvia Núñez García

Para el Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN), de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), reviste particular importancia haber sido convocado como institución para editar la versión en español de esta obra.

En absoluta consonancia con nuestra misión —que implica profundizar en el conocimiento especializado de Canadá, Estados Unidos, y sus relaciones con México, a través de la promoción de investigaciones rigurosas y pertinentes, aunadas al ejercicio docente y la difusión—, el libro *México y Canadá: la agenda pendiente* sale ahora orgullosamente con nuestro sello, en alianza editorial con el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI), para ratificar objetivos, pero, sobre todo, para demostrar que el trabajo académico sólo logra tener un impacto trascendente gracias a la colaboración y el intercambio entre pares y las instituciones que éstos recorren.

Si a lo anterior le añadimos el esfuerzo que la traducción al español reviste para abrir canales de comunicación en una veintena más de países, en los cuales hacemos uso de la tercera lengua más hablada en el mundo, luego del inglés y el mandarín, estaremos contribuyendo también a la construcción de nuevos equilibrios en lo concerniente a la difusión del conocimiento, convencidos de que el aumento del territorio de la lengua hispana implica que las aportaciones de este espléndido trabajo colectivo incursionarán en un nuevo viaje cognitivo, contrastando diversos modos de pensamiento.

Por otra parte, al hablar de la *agenda pendiente* (que intitula la obra) caben las ideas expresadas por Zygmunt Bauman, quien nos refiere proverbialmente la importancia de seguir las pistas de un mundo cambiante, además de subrayarnos que la reflexión de los fenómenos que nos rodean es indispensable para promover el diálogo, refiriéndonos así a la necesidad de *desfamiliarizar lo familiar y familiarizar lo desconocido*.

La relación entre México y Canadá no puede, sin embargo, escapar a la referencia del actor dominante de la región: Estados Unidos. Tampoco puede aspirar a constituirse a través de una agenda concluyente o exhaustiva, pues la verdadera riqueza de todo vínculo que involucre el factor humano estriba en su permanente evolución.

Quisiera aquí felicitar a los autores que se sumaron a esta aventura, pues la selección de contenidos y la estructura del texto han sido cuidadosamente pensadas y ordenadas, dando cuenta de la breve historia de la relación entre ambos países, pero reconociendo su creciente intensificación a la sombra del TLCAN, además de abordar facturas pendientes o temas trascendentales como la seguridad y la agenda global.

Considero que el conjunto del potencial de las relaciones entre México, Canadá y Estados Unidos sin duda rebasa lo ahora imaginable, ya que nuestra interacción es aún muy joven. De esta manera, la apuesta de la UNAM, a través del rol del CISAN, incluye la formación de nuevo capital humano, capaz de desarrollar puentes para acercar a los pueblos de estas tres grandes naciones, como paso irreversible para la edificación de un futuro promisorio, en donde las disparidades se reduzcan.

Desprendido de lo anterior, quiero externar un reconocimiento especial a la visión y el esfuerzo de los editores —los embajadores Alex Bugailiskis y Andrés Rozental—, quienes con su tenacidad, compromiso y empeño para concertar este proyecto sientan un precedente para todos aquellos que, desde la academia o el ámbito de las políticas públicas, nos obstinamos en la construcción de América del Norte, convencidos de que esta región comparte mucho más que la proximidad geográfica, económica y política.

Queda ahora a consideración de nuestros lectores decantar lo que este libro expresa, deseando que se convierta en un estímulo para acometer mayores derroteros en lo que se refiere al estudio de las relaciones entre México y Canadá.

Silvia Núñez García

Directora

CISAN, UNAM

Ciudad Universitaria, D.F., julio de 2012

MENSAJE DE LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES DE MÉXICO

Patricia Espinosa Cantellano

Los vínculos entre Canadá y México son hoy más fuertes que nunca. Pocas relaciones bilaterales en el mundo son tan intensas y de beneficios directos para ambas sociedades como la que sostienen nuestros países. Sin embargo, son insuficientes las obras dedicadas a analizar las relaciones de amistad y cooperación que a nivel bilateral, regional o multilateral unen tan estrechamente y desde hace tanto tiempo a canadienses y mexicanos.

El presente libro busca subsanar ese vacío. Entre sus mayores aportaciones está el diagnóstico detallado que presenta del estado que guarda la relación en sus múltiples vertientes y áreas de acción, tanto en materia de cooperación política, económica, académica y cultural como en lo referente a la colaboración alcanzada en los ámbitos regional, hemisférico y global.

Una de las razones por las que nuestros vínculos no se comprenden siempre en su justa dimensión radica sin duda en el peso que para ambos países tiene su relación con Estados Unidos, la mayor economía del mundo y el socio comercial más importante para ambas naciones. Este libro resiste la tentación de mirar nuestra relación a través de la perspectiva de nuestro vecino común sin que por ello ignore la importancia de la dinámica trilateral en América del Norte.

El contenido de esta obra refleja una agenda de cooperación cada vez más rica y diversificada entre México y Canadá, y cómo se ha trabajado de manera conjunta no sólo a nivel bilateral y regional, sino también en temas torales para la comunidad internacional, como democracia, seguridad, derechos humanos y cooperación para el desarrollo.

Canadá y México no sólo forman parte de una de las regiones más dinámicas del mundo —como socios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)—, sino que cada vez más integran sus cadenas de producción para ser más competitivos en el mercado mundial y brindar así mayores beneficios a sus poblaciones. De igual manera, participan en ejemplares modelos de movilidad laboral, mantienen una relación de inversiones crecientes e impulsan, en general, contactos que se traducen en mayores beneficios para ambas sociedades.

Nuestros países están bien posicionados para dar el siguiente paso en sus vínculos, aprovechando mejor las sinergias y profundizando esquemas de cooperación aún incipientes. Así, en los próximos años, gobiernos y sociedades deberemos enfocarnos en explotar al máximo la dimensión regional de nuestros vínculos y en multiplicar los beneficios de nuestras complementariedades.

Ejercicios como éste resultan particularmente valiosos porque nos dan elementos y opciones que deberán figurar en el diálogo entre ambos países para alcanzar el potencial aún inexplorado en la relación México-Canadá.

PREFACIO

*Fen Osler Hampson
Paul Heinbecker*

La presente obra deriva de *Canadá entre las naciones* (*Canada among Nations*), una referencia ampliamente leída y citada sobre el papel de Canadá en el mundo, a la cual se ha dado un uso amplio en los cursos sobre política exterior y asuntos internacionales de Canadá en universidades de toda América del Norte. Entre sus ávidos lectores se encuentra la comunidad de especialistas en políticas públicas, integrantes de los medios de comunicación, la comunidad de negocios y el público interesado.

El propósito de este libro es ofrecer una idea más clara de las tendencias importantes en las políticas canadienses y los entornos que las determinan, así como en el proceso, con el fin de promover un debate público con mayor información acerca de las políticas y prioridades convenientes para Canadá.

Este volumen gira en torno a las relaciones de Canadá con uno de sus socios clave de América del Norte: México. Apartándose de las ediciones anteriores, que abordan asuntos por tema, esta obra se ocupa específicamente de la relación entre Canadá y México. En los capítulos resultantes se examina la relación bilateral en su evolución multifacética; se explora el potencial para la cooperación “trilateral” con Estados Unidos; por último, se reconocen y evalúan nuevas oportunidades de colaboración en foros regionales y globales sobre asuntos emergentes, como la seguridad, la energía y el cambio climático.

No podríamos haber pensando en un equipo editorial más apto que el integrado por Alexandra Bugailiskis y Andrés Rozental, quienes organizaron el volumen. Ambos han dedicado una buena parte de su vida profesional a promover la relación entre nuestros dos países. Ellos convocaron a un impresionante grupo de colaboradores provenientes del gobierno, la academia, los medios de comunicación, así como del gran ámbito político de Canadá, México y Estados Unidos. El resultado es uno de los estudios más concluyentes acerca de la relación entre Canadá y México en el siglo XXI. Los ensayos ofrecen un prolífico examen histórico de esta relación en evolución, con un certero análisis y orientación sobre los actuales desafíos políticos y recomendaciones que constituyen una hoja de ruta hacia el futuro.

Los ensayos de este volumen, aunque rigurosos y extensos, se presentan en un estilo accesible para el público en general. Los autores se reunieron en Woerner House, situada en Waterloo, para revisar los borradores de sus capítulos en la primavera de 2011. Agradecemos al Centre for International Governance Innovation por ofrecer el taller en el que los autores encontraron una valiosa retroalimentación sobre sus trabajos preliminares, lo que les ayudó a dar forma al volumen como una obra integrada.

Como coordinadores generales de *Canadá entre las naciones* deseamos expresar nuestro agradecimiento a Tom Bernes, David Malone y Rohinton Medhora, quienes continúan ofreciendo decidido apoyo a la serie y a este volumen en particular. También agradecemos a Kevin Arthur, Soffa Barrón Esquivel, Anne Blaney, John Cadham, Simon Palamar y a los funcionarios del Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional (Department of Foreign Affairs and International Trade, DFAIT) de Ottawa y la Secretaría de Relaciones Exteriores de México por la extraordinaria asistencia que ofrecieron en la organización del taller en Waterloo, así como en la producción e integración de este volumen. Agradecemos especialmente el apoyo financiero brindado por el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (International Development Research Centre), el Centro para la Innovación en la Gobernanza Global (Centre for International Governance Innovation) y la Universidad de Carleton. Sin la generosa ayuda de dichas instituciones, esta obra no hubiera sido posible.

MENSAJE DEL MINISTRO DE ASUNTOS EXTERIORES DE CANADÁ

John Baird

Me complace contribuir con este volumen de *Canadá entre las naciones* (*Canada among Nations*). En las páginas siguientes, leerá varios artículos que lo invitarán a reflexionar y que describen con gran precisión el pasado y presente de la relación bilateral entre Canadá y México. Esta recopilación no sólo nos desafía a adoptar una perspectiva innovadora al forjar el futuro de esta relación, sino que ofrece varias ideas sobre cómo lograrlo.

Varios autores destacan el compromiso compartido de nuestros dos países para promover y proteger la libertad, la democracia, el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos. Considero que estos compromisos se reiteraron y reforzaron durante las reuniones que sostuve con mi contraparte mexicana en la Ciudad de México en agosto de 2011. Tengo una gran confianza en que seguirá habiendo diálogos productivos en los meses y años por venir.

Los últimos veinte años, de los sesenta que tiene la relación diplomática, han sido transformadores. El comercio es sólo un aspecto de nuestra prolífica y creciente relación. Esta consolidación de vínculos no ha sido obra de la casualidad. Los múltiples pasos que han llevado a un avance en la relación entre Canadá y México reflejan la importancia de los intereses económicos, de seguridad y sociales que compartimos. Éstos constituyen la plataforma desde la cual podemos llevar nuestra relación a un nuevo nivel.

1

INTRODUCCIÓN

VIVAN CANADÁ Y MÉXICO

*Bill Graham
Rosario Green*

Como ciudadanos de México y Canadá, que compartimos un conocimiento común y profesamos respeto mutuo por el país del otro, expresamos nuestro beneplácito por este acucioso e intelectualmente provocador volumen. La oportunidad no podría ser mejor: América del Norte se encuentra en una encrucijada. Los desafíos combinados de la integración regional, la autodeterminación nacional y la globalización han generado un nexo de fuerzas contendientes que arrastran a nuestras naciones hacia múltiples direcciones. Sin una comprensión sólida de estas fuerzas, estrategias adecuadas para lidiar con aquéllas y un liderazgo capaz, corremos el riesgo de sucumbir a los peligros que representan y a desaprovechar las oportunidades que ofrecen. Canadá y México tienen mucho en común en el juego de las grandes apuestas que está teniendo lugar en nuestros países, nuestra región y nuestro mundo. En nuestra calidad de ciudadanos de Canadá y México, con amplia y variada experiencia profesional en cada uno de estos países, agradecemos la oportunidad de analizar y debatir con mayor profundidad estos importantes asuntos.

[W. Graham] Al igual que la mayoría de los canadienses, la primera vez que visité México fue como turista. A temprana edad, viajé con mis padres a México y, más tarde, llevé a mis hijos para enseñarles la extraordinariamente rica cultura e historia del país. Desde entonces, he llegado a conocer al moderno México de negocios, al México en donde socios confiables, empresas productivas e infraestructura de vanguardia funcionan como mercado y como puerta de entrada lógica de canadienses que buscan oportunidades de negocios en América Latina. Gracias a mi carrera política también he tenido numerosas oportunidades de relacionarme con México y los mexicanos. Como miembro del Parlamento, presidente del Comité Permanente de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional, primer presidente electo del Foro Interparlamentario para América Latina y, posteriormente, ministro del Exterior y ministro de Defensa, he sido testigo de diversos acontecimientos en los que los intereses mexicanos y canadienses se han visto reforzados mutuamente. Con base en mi experiencia con colegas de México de diversas procedencias, he llegado a la conclusión de que nuestros intereses y valores comunes hacen que nuestros dos países sean socios naturales.

[R. Green] A diferencia de la mayoría de los mexicanos, mi primera visita a Canadá no tuvo nada que ver con razones turísticas o de esparcimiento, sino con un trabajo difícil. En 1990, como secretaria ejecutiva de la recién constituida Comisión

Nacional de Derechos Humanos (1990), viajé alrededor del mundo para presentar la institución y dejar en claro que México había decidido cumplir a cabalidad con la legislación nacional e internacional en materia de derechos humanos. Estos recorridos me llevaron a Canadá, un vasto y maravilloso país con una profunda vocación a favor de los derechos humanos, donde pude conocer Ottawa, Montreal, Toronto y Vancouver. Más tarde, cuando me convertí en secretaria de Relaciones Exteriores de México, en más de una ocasión estuve en Canadá, en visitas ministeriales y acompañando al presidente Zedillo. Después, mientras fungía como subsecretaria en las Naciones Unidas, regresé varias veces a Montreal, donde mi hija Daniela decidió estudiar la preparatoria. A los pocos días de mi primera visita a Canadá pude constatar que nuestros dos países comparten un vínculo importante: ambos son multiculturales, multiétnicos y multilingües.

Durante las dos décadas pasadas, hemos podido atestiguar un marcado fortalecimiento de los vínculos entre Canadá y México. El incremento de las conexiones nacionales y continentales ha beneficiado a ambas naciones. Sin embargo, hoy en día estamos convencidos de que Canadá y México atraviesan un momento crítico en su relación, por lo que nuestros dirigentes políticos necesitan emprender medidas novedosas para forjar la siguiente fase de nuestra amistad.

Como es bien sabido, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) sirvió como catalizador del crecimiento constante de los lazos entre Canadá y México. El TLCAN facilitó un rápido aumento del comercio y la inversión en el continente, así como de la integración de nuestras cadenas de suministro, lo que dio como resultado una mayor competitividad de ambos países. De igual importancia, si no es que más, ha sido el crecimiento de una red de otros vínculos que han propiciado una integración silenciosa, pero real.

La profunda interrelación afecta a nuestras sociedades en todos los niveles y va más allá de un mero acuerdo comercial. En las últimas dos décadas, los gobiernos federales de ambos países han cooperado con éxito en diversos temas, como medio ambiente, salud, lucha contra la delincuencia y gobernabilidad, así como en iniciativas multilaterales, como el Tratado de Prohibición de Minas Terrestres y la Corte Penal Internacional. Nuestros gobiernos han mostrado una preocupación común en áreas significativas, como problemas de los grupos indígenas y la relevancia concedida por nuestros parlamentos a la estabilidad política, derechos humanos y prácticas democráticas. Este compromiso federal, aunque importante, comprende únicamente una pequeña parte de la integración de nuestros dos países. Estados, provincias e, incluso, municipios, han comenzado a trabajar conjuntamente a través de las fronteras mediante acuerdos que promueven mayor cooperación comercial, cultural y tecnológica. Nuestros sectores de negocios han aprovechado las cláusulas de inversión contenidas en el TLCAN, cuyo fin es propiciar el crecimiento de las cadenas de producción continentales que utilizan nuestras complementariedades nacionales para lograr que la industria de América del Norte sea más competitiva en los mercados globales. Nuestros ciudadanos han establecido un gran número de compromisos entre sí, y Canadá ocupa el tercer lugar como destino más grande de turistas mexicanos,

mientras que más de un millón y medio de canadienses visitaron México en 2010 para realizar actividades turísticas, de negocios y educativas.

Gran parte de la intensificación de las relaciones se ha dado con una participación muy limitada de nuestros gobiernos federales, lo que representa una forma de abandono benigno. Aunque las relaciones se han expandido y profundizado en muchos sectores, no se han visto beneficiadas de ningún grado significativo de visión estratégica o liderazgo. Este avance ascendente ha rendido resultados importantes, pero no es lo óptimo. Si pretendemos materializar todo el potencial de la relación entre México y Canadá, nuestros gobiernos federales deberán asumir un papel más activo ocupándose más de dirigir este proceso, trabajando en colaboración con gobiernos subnacionales, negocios y sociedad civil.

La consolidación de esta relación es de vital importancia para ambas naciones y no debemos desestimarla como una mera actividad secundaria del TLCAN. Vivimos en una época en que las innovaciones tecnológicas en comunicación y transporte han disminuido la relevancia de la distancia física. Lo que alguna vez fueron asuntos nacionales ahora tienen carácter continental o, incluso, global y debemos abordarlos como corresponde. Nuestros países obtienen beneficios de esta situación, dado que ahora podemos aprovechar las ventajas comparativas del otro, por medio de la construcción de cadenas de producción continentales, además de compartir experiencia y conocimientos. El lado negativo radica en que la reducción de las distancias permite la expansión transfronteriza de redes criminales y terroristas, de riesgos ambientales y de pandemias. Esta realidad actual de la integración y el desvanecimiento de las fronteras no es inherentemente buena ni mala, pero representa desafíos que exigen a nuestros gobiernos aceptar que el “continentalismo cooperativo” constituye la única solución a largo plazo de nuestros problemas comunes. Como nos percatamos con la pandemia de influenza H1N1, muchos de los problemas no pueden confinarse a un solo país y se abordan mejor mediante los esfuerzos concertados de los múltiples participantes. México y Canadá, vecinos en América del Norte, saldrán perdiendo en la escena global si no unen esfuerzos para hacer frente a preocupaciones que, si bien se perciben en el ámbito nacional, tienen una repercusión internacional.

La presencia del vecino que compartimos, Estados Unidos, no hace más que aumentar la relevancia de la relación México-Canadá. Algunos canadienses han sostenido que el país debe distanciarse de México y del trilateralismo para concentrarse mucho más en su relación con Estados Unidos. Desde nuestro punto de vista, ésta sería una perspectiva de muy corta visión que minaría nuestra posición competitiva a largo plazo. Sin duda, ambas naciones nos beneficiamos de nuestra sólida relación con Estados Unidos, ya que obtenemos ventajas, tanto nacionales como en las relaciones globales más amplias, gracias a la posición privilegiada que ocupamos con nuestro poderoso vecino. Sin embargo, no alcanzaremos condiciones óptimas, si permitimos que las relaciones con Estados Unidos obstruyan nuestra capacidad de mejorar nuestra relación bilateral. Al comprometerse con México, los canadienses cuentan con una cadena de suministro más eficiente, mano de obra más económica y productiva, así como acceso mercantil a una clase media mexicana más grande que toda la población de Canadá. Quienes están a favor de excluir a México cometen un

grave error en su análisis de costo-beneficio, ya que nuestra relación bilateral tiene un valor intrínseco significativo.

Hay un importante motivo para fomentar una mayor cooperación bilateral, pero este tipo de colaboración debe colocarse dentro del contexto de nuestro más amplio entorno trilateral. Admitimos que algunos asuntos se analizan sólo mediante canales bilaterales por razones históricas, jurídicas o nacionales. Sin embargo, quedan todavía numerosas áreas en las que Canadá y México asumen posiciones comunes o similares, en las que debemos y podemos trabajar unidos en el ámbito trilateral. El “engrosamiento” de la frontera de Estados Unidos y las restricciones comerciales, aunque derivadas de causas diferentes, según se trate de la frontera norte o de la del sur, son muestra de un mayor aislacionismo de Estados Unidos y su gran preocupación por la seguridad. Cualesquiera que sean las razones, esta obstrucción comercial afecta significativamente tanto a la economía canadiense como a la mexicana. Asimismo, la falta de un marco comercial común y de esfuerzos coordinados por parte de México y Canadá sobre asuntos como el transporte por carretera y el tema de la madera blanda, dan a Estados Unidos un margen de maniobra mayor para que aplique medidas unilaterales para proteger sus intereses inmediatos y exacerbar nuestras asimetrías.

Mientras se presentan estos asuntos económicos, los traficantes de drogas en México y Canadá acumulan cuantiosas fortunas con sus exportaciones a Estados Unidos, en tanto las armas atraviesan las fronteras hasta llegar a las calles de nuestras ciudades. Nuestro continente necesita una estrategia coordinada sobre cambio climático, y mientras Washington se muestre vacilante para aplicar medidas firmes que debe adoptar en la materia, México y Canadá podrían mostrar un liderazgo real. Estados Unidos es un gran aliado de Canadá y México, pero la asimetría que genera su abrumador tamaño y poder, combinada con un sistema político que favorece intereses especiales, coloca a las dos naciones más pequeñas en una situación de desventaja cuando negocian unilateralmente.

A pesar de los desafíos que compartimos en América del Norte, en años recientes la cooperación trilateral en el ámbito nacional se ha estancado, e incluso se ha retraído. A decir verdad, hay que reconocer que nunca fue muy sólida. Los esfuerzos de Jorge Castañeda y Bill Graham, ministro canadiense del Exterior, para lograr la participación de Colin Powell en las negociaciones trilaterales, se toparon con la indiferencia proveniente de la percepción de asuntos más urgentes. Además, aunque en su artículo 2001 el TLCAN prevé una “comisión” integrada por los ministros responsables de supervisar el acuerdo, nunca se estableció una estructura institucional permanentemente activa. De hecho, iniciativas relevantes, como el Corredor Comercial Continental de América del Norte han sido, principalmente, resultado del trabajo de estados, municipios y participantes de la iniciativa privada. América del Norte cuenta con un gran potencial, con un producto interno bruto combinado (PIB) que es cinco billones de dólares superior al de la economía de la euro zona y seis billones de dólares superior al de las economías del BRIC (Brasil, Rusia, India, China), según cifras del Banco Mundial correspondientes a 2010; así como con una demografía continental por edad que es la envidia de la mayoría de las economías. Sin embargo, si vamos a aprovechar estas ventajas, nuestros líderes nacionales deben establecer

instituciones trilaterales más sólidas que reconozcan el interés compartido en el éxito futuro de América del Norte.

Se requiere liderazgo nacional para cumplir dos objetivos: el establecimiento de un marco dentro del cual pueda darse la mayor integración social y de negocios, y dirigir de tal modo que se asegure el desarrollo más efectivo, productivo y justo de la región. El colapso de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte y la no celebración de la Cumbre de Líderes de América del Norte en 2010 son muestra de la tendencia hacia el alejamiento de la cooperación continental. Canadá, México y Estados Unidos están replegándose cada vez más a lo que Robert Pastor denomina el “bilateralismo dual” de América del Norte, donde cada nación más pequeña negocia con Estados Unidos de manera individual. Esto no sólo puede dejar al tercer país en el tradicional aislamiento, sino también fortalecer la posición de Estados Unidos y motivarlo a actuar unilateralmente. Por otro lado, abordar nuestros problemas y oportunidades comunes desde una perspectiva de cooperación continental beneficia a los tres países, por lo que el alejamiento del trilateralismo debe preocupar a los ciudadanos de los tres países socios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Aunque nuestros gobiernos parecen estar alejándose, los cambios en la economía global provocan que la unión continental fuerte y articulada adquiera cada vez mayor importancia. Nuevas potencias están surgiendo, se reduce el peso económico relativo de potencias tradicionales como el de Estados Unidos. Gigantes asiáticos, como China e India, están ejerciendo mayor influencia sobre la economía global. Al mismo tiempo, Brasil emerge como un intermediario de gran poder en América Latina. Gran parte del mundo se está desplazando hacia una mayor integración regional, no a una menor, ya sea en Europa, América del Sur o el Sudeste de Asia. Dentro de nuestro propio hemisferio, las economías de la Cuenca del Pacífico, incluyendo a México, despliegan esfuerzos renovados para forjar una nueva alianza comercial que fomente el intercambio con Asia. El silencio y la ausencia de Canadá de estas pláticas son tan elocuentes como preocupantes y, ciertamente, nada congruentes con el enfoque sobre las Américas tan aceptado por el presente gobierno.

Canadá está renovando esfuerzos para entrar en negociaciones con los mercados emergentes, pero necesita hacerlo adoptando una posición firme. México puede y debe ser un aliado natural en esta tarea. Sin embargo, las dificultades de Canadá para comprometerse al máximo con México obstaculizan esta cooperación y no son una buena señal de la capacidad de Canadá para negociar con otros mercados emergentes con los cuales tiene mucho menos en común y con quienes está menos vinculado. La fragmentación y desunión de América del Norte no es favorable para los esfuerzos de México por ser más competitivo y superar los desafíos de un orden global en evolución.

Por esta razón, resulta tan oportuna la publicación de este volumen de *Canadá entre las naciones* (*Canada among Nations*) —un examen de la relación México-Canadá y de las formas mediante las cuales podemos mejorar nuestro vínculo—. Este volumen, que reafirma el planteamiento de mejorar nuestra relación bilateral y propone formas de hacerlo, se produjo gracias a los esfuerzos de la Alianza México-

Canadá, institución gubernamental; y el Plan de Acción Conjunta México-Canadá, así como el trabajo independiente de la Iniciativa México-Canadá, dirigida por la Fundación Canadiense para América Latina (Focal) y el Consejo Mexicano de Relaciones Exteriores (Comexi). Canadá y México se complementan entre sí de distintos modos y resulta vital que aprendamos a utilizar estas complementariedades para fortalecer a nuestros países y a nuestro continente en su totalidad. Debemos proponernos cultivar nuestras relaciones trilaterales, pero también la “tercera relación bilateral”; como señaló Thomas d’Aquino, “tres pueden hablar, dos pueden actuar”. Aunque se refería a la cooperación canadiense con Estados Unidos, lo mismo puede afirmarse de una mayor cooperación entre Canadá y México. Esta “tercera relación bilateral” ofrece grandes posibilidades y brinda una oportunidad que México y Canadá no deben desaprovechar.

En *Canadá entre las naciones*, autores canadienses, estadounidenses y mexicanos abordan algunas de las oportunidades y problemas clave, además de demandar una mayor colaboración y compromiso entre Canadá y México. Nos gustaría unir nuestra voz a favor de estos propósitos.

Desde que se suscribió el TLCAN, nuestros países han obtenido enormes ganancias de la cooperación, pero todavía hay oportunidad de lograr mucho más. El comercio bilateral se ha incrementado con gran rapidez desde 1994, convirtiéndonos en el tercer socio comercial más grande, el uno con respecto del otro. Sin embargo, este flujo comercial sigue siendo apenas una pequeña fracción del comercio que cada país tiene con Estados Unidos. Para facilitar un mayor intercambio, necesitamos aumentar la inversión bilateral y establecer cadenas de producción bilaterales y trilaterales más sólidas, que incluyan infraestructura energética y de transporte. Las iniciativas de producción en colaboración pueden resultar beneficiadas de la oportunidad de acceder a mercados continentales y regionales más grandes.

De igual manera, ambos países podemos obtener beneficios a largo plazo si difundimos y promovemos programas de intercambio académico, incluyendo oportunidades de capacitación para estudiantes y personal, en particular en el área de energía. De igual modo, si queremos ampliar la relación, debemos apoyar la movilidad legítima de personas entre nuestros países, tanto turistas como empresarios y estudiantes. Necesitamos revisar, mejorar y expandir el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales que tanto éxito ha tenido y que representa un modelo positivo de la manera en que podemos facilitar la movilidad de personas por un corto plazo para compensar la escasez de mano de obra en un país, al tiempo que ofrecemos empleo y desarrollo de habilidades importantes sin que se presente una “fuga de cerebros” en perjuicio de la otra nación. Con el objeto de comprender a cabalidad esta relación, es indispensable contar con mejores métodos de recopilación estadística para obtener información empírica sólida sobre la profundidad y la índole de las relaciones entre México y Canadá.

Hemos logrado excepcionales avances en la calidad y la profundidad de nuestro compromiso político, pero aún podemos hacer más. A diferencia de la Unión Europea, el proyecto de América del Norte, en numerosos aspectos, está partiendo de cero, a través de la comunicación cotidiana de turistas, estudiantes y empresarios,

y a través de las provincias, los estados y municipios que colaboran en asuntos de interés mutuo. Necesitamos apoyar esta cooperación y ampliarla fomentando una mayor participación entre nuestros ciudadanos. Debemos encontrar formas de dotar de funcionalidad al sistema de contactos subnacionales para estimular el mayor crecimiento de estos vínculos.

Finalmente, es indispensable hacer un mayor esfuerzo para colaborar en el ámbito multilateral. Canadá y México comparten muchos ideales, como derechos humanos, democracia y Estado de derecho, que deben traducirse en la adopción de criterios comunes dentro de foros regionales, hemisféricos y globales. La evolución desde cero de esta relación demuestra nuestras características comunes; la siguiente etapa exige mayor liderazgo de nuestros gobiernos si deseamos aprovechar nuestros aciertos.

Canadá y México comparten un bloque económico, un continente, un sistema de valores y vínculos profundos en los ámbitos estatal y provincial. Así, existen múltiples áreas en las que una mayor cooperación resulta valiosa para ambas naciones. Internamente, tenemos la oportunidad de aunar esfuerzos para proteger a nuestros ciudadanos mediante iniciativas de salud y seguridad. Colaborar para garantizar que nuestras redes de transporte y energía estén preparadas y enfrenten los desafíos del siglo *xxi*, lo que significa integración, cooperación y sostenibilidad ambiental. Nuestros dos países comparten el reto de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero; la transición a una economía con bajas emisiones de carbono ofrece la oportunidad de trabajar para alcanzar la seguridad energética y el desarrollo sostenible de América del Norte. Podemos apegarnos a nuestros valores comunes y aprovechar nuestros vínculos institucionales para promover la democracia, el comercio y la gobernabilidad, tanto en la región como globalmente. Y, tal vez lo más importante, podemos emplear la dinámica y sólida relación entre México y Canadá como modelo de colaboración en la región, así como para reducir la tentación de Estados Unidos de trazar vías más unilaterales.

Los desafíos del siglo *xxi* parecieran intimidantes, pero conllevan también muchas nuevas oportunidades. Podemos prepararnos mejor para enfrentar estos retos si afianzamos nuestra alianza y fortalecemos las relaciones entre México y Canadá. Existen muchas posibilidades de coordinación, ayuda recíproca y planeación conjunta. Esperamos que este volumen sirva para aportar información a académicos, funcionarios y público en general acerca de las profundas relaciones que se han gestado entre nuestras naciones y que nos inspirarán a seguir tendiendo puentes que promuevan un futuro más brillante para nosotros, nuestras familias y nuestras grandes naciones.

PERSPECTIVA GENERAL

*Olga Abizaid
Graeme Douglas*

En las dos últimas décadas, la relación entre Canadá y México ha cobrado una creciente importancia para ambas naciones. México se ha convertido en uno de los más importantes socios internacionales de Canadá y ha llegado a colocarse entre sus “aliados estratégicos”.

En las esferas económica y política se ha dado un notable crecimiento de nuestras interconexiones. Los vínculos políticos entre los ministerios y departamentos en todos los niveles del gobierno se han incrementado en estos años, especialmente en asuntos comerciales y económicos, mientras que el intercambio entre funcionarios públicos y legisladores se ha institucionalizado progresivamente. Los múltiples contactos de población a población facilitan un acercamiento entre las sociedades, ya sea mediante flujos de turistas, académicos, investigadores, estudiantes y artistas, o a través de diásporas en expansión en ambos países o iniciativas de la sociedad civil. La relación entre Canadá y México va desde los asuntos bilaterales y de América del Norte, hasta incluir sociedades en foros multilaterales y regionales, así como en toda América. Esta constelación de puntos de contacto hace que la relación bilateral sea fuerte y dinámica, pero calmada.

De hecho, son tantos los aspectos de la relación que marchan bien que, con frecuencia, nuestros países la dan por descontado. Parece ser que México sólo recibe una cobertura importante en los medios cuando hay malas noticias —como el notable aumento de la delincuencia organizada o el tema de la visa de Canadá para México—, lo que genera una imagen desagradable de México ante el pueblo de Canadá. En este caso rige el viejo adagio del periodismo: “si hay sangre atrae”, lo cual propicia un ambiente en el que las notas periodísticas sobre la creciente actividad comercial o los nuevos acuerdos entre Estados y provincias en raras ocasiones llegan a la prensa canadiense.

De este modo, apreciamos dos dimensiones de la relación entre Canadá y México: un vaso medio lleno y otro vaso medio vacío.

El vaso está medio lleno en cuanto a lo mucho que acontece en la relación, especialmente en lo que se refiere a la iniciativa privada, los estados y las provincias; pero el vaso está medio vacío si se considera que diecisiete años después del TLCAN, que acercó a ambos países y ofreció muchas oportunidades de esfuerzos conjuntos en el ámbito continental, regional y global, poco hemos llegado a ver materializado.

Una relación económica en el corazón de los asuntos sobre América del Norte

Sin duda alguna, la celebración del TLCAN aportó energía renovada a la relación entre Canadá y México. Con un crecimiento del comercio bilateral de bienes que se ha multiplicado seis veces entre 1993 y el primer semestre de 2010, y la proliferación de compañías canadienses presentes en México (2 600 en 2010), las cuales abastecen los mercados nacional y estadounidense, resulta evidente que la relación económica ha prosperado de manera inesperada.

El comercio bilateral entre ambos países ha crecido a ritmos más elevados que el de Canadá con Estados Unidos o México con Estados Unidos —más de 12.5 por ciento anual, de acuerdo con la Secretaría de Economía de México—. Por consiguiente, la relación comercial entre Canadá y México ha progresado a pesar de la atención que los dos países dedican a Estados Unidos. México fue el tercer socio comercial más importante de Canadá en 2010, de acuerdo con Statistics Canada, con 27 100 millones de dólares canadienses en comercio total bilateral, después de Estados Unidos (501 600 millones de dólares canadienses) y China (57 700 dólares canadienses). Éste fue el primer año que el comercio con México superó al comercio con el Reino Unido (de veintisiete mil millones de dólares canadienses). A finales del segundo trimestre de 2011, el comercio bilateral se había incrementado en 1 500 millones de dólares canadienses más, continuando así su tendencia hacia el crecimiento.¹

El comercio con México también mostró una resistencia relativa durante la crisis financiera, demostrando así la fortaleza de los vínculos económicos que existen entre los dos países. Aunque en 2009 se presentó una disminución de más del 10 por ciento en el comercio bilateral entre Canadá y México respecto de los niveles de 2008, el comercio con Estados Unidos y con el Reino Unido sufrió una contracción mucho mayor, de 24.2 por ciento y 16.1 por ciento, respectivamente.

Lamentablemente, aun considerando el notable ritmo de crecimiento que la relación económica entre México y Canadá ha tenido desde que el TLCAN entró en vigor, gran parte de su potencial permanece desaprovechado. Aunque Canadá se convirtió en la cuarta fuente más grande de inversión extranjera directa (IED) para México, con 9 185 millones de dólares acumulados en 2010,² no es uno de los destinos preferidos de las inversiones canadienses. Las inversiones mexicanas en Canadá ascendieron a 253 millones de dólares canadienses en 2009, muy por debajo de las inversiones de la iniciativa privada mexicana en Estados Unidos, que fueron de 2 200 millones de dólares y casi 36 000 millones de dólares en América Latina. Esta falta de intercambio de inversiones de mayor volumen es significativa, ya que puede volver más lento el avance en el establecimiento de cadenas de producción integradas, meta con la que se comprometieron ambos países. Para atenuar esta

¹ <<http://cansim2.statcan.gc.ca/cgi-win/cnsmcgi.pgm>>.

² <http://embamex.sre.gob.mx/canada_eng/index.php?option=com_content&view=article&id=2119:sustantial-growth-of-canadian-business-investment-in-mexico&catid=230:february-2011&Itemid=38>.

situación, el Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional (Department of Foreign Affairs and International Trade, DFAIT) ha incluido a México en su estrategia de inversión extranjera directa.

Ahora que se ha alcanzado la eliminación de tarifas planeada en el TLCAN, ambos países coinciden en que para poder obtener más ventajas del acuerdo, deben eliminar los cuellos de botella en los cruces fronterizos, hacer más flexibles las reglas de origen y armonizar las reglamentaciones. También concuerdan en que se debe mantener e incrementar la competitividad económica de América del Norte, y entender que esta meta debe alcanzarse, al tiempo que se atienden las cuestiones de seguridad que Estados Unidos plantea. Lamentablemente, Canadá y México difieren acerca del futuro de la integración de América del Norte en otros diversos aspectos. Mientras que México ha promovido un mayor trilateralismo e integración con base en un modelo similar al de la Unión Europea, Canadá ha optado por promover acuerdos bilaterales entre sí y sus vecinos de América del Norte. Este tipo de compromiso refleja la tendencia de Canadá a fomentar la llamada “relación especial” con Estados Unidos.

En suma, desde la entrada en vigor del TLCAN, la relación económica entre México y Canadá ha crecido a niveles impredecibles, aunque ambos países han dedicado una atención predominante a su relación comercial con Estados Unidos. Sin embargo, el potencial de la relación seguirá sin aprovecharse hasta que no se tomen más medidas para profundizar los vínculos económicos y se desarrollen cadenas de producción integradas que se traduzcan en más intercambios comerciales y de inversión. Desde luego que el avance, o su ausencia, en la agenda de competitividad trilateral en América del Norte, también afectará la dinámica de la relación bilateral.

Experiencias sobre la gobernabilidad y el fortalecimiento de las instituciones democráticas

Los cambios políticos en México abrieron el camino para una mayor convergencia con Canadá en lo relacionado con la gobernabilidad, lo que ha ayudado a consolidar aún más la relación. Canadá fue un importante aliado para México durante su transición hacia la democracia, proporcionando soporte, estímulo y asistencia técnica continuos. La convergencia gradual en las estructuras de gobernabilidad y valores sociopolíticos de Canadá, México y Estados Unidos ha sido útil para beneficiar y reforzar la cooperación en América del Norte.

Los esfuerzos bilaterales de gobernabilidad y desarrollo institucional han incluido un intercambio formal e informal en muchos temas, entre ellos el acceso a la información y leyes de privacidad, federalismo, asuntos indígenas, transparencia y rendición de cuentas, derechos humanos, modernización de la función pública, gobierno electrónico, reforma judicial y, más recientemente, seguridad pública. Los intercambios ministeriales también han tenido éxito al abordar asuntos específicos como política económica, mano de obra, infraestructura, política exterior y salud —particularmente la cooperación bilateral en la crisis de la influenza H1N1 que

surgió en la primavera de 2009, la cual fue expedita, desempeñando un papel clave para hacer más lenta la propagación de la pandemia.

Más recientemente, las reuniones anuales interparlamentarias han adquirido una mayor relevancia para el avance de la agenda política compartida. Durante estas reuniones, los legisladores de ambos países han tenido la oportunidad de abordar importantes asuntos bilaterales y trilaterales.

Tal vez el ejemplo más emblemático de la cooperación entre ambos países sea la colaboración de dos décadas entre la oficina electoral de Canadá (Elections Canada) y el Instituto Federal Electoral (IFE) de México. Al principio, Canadá participó activamente brindando su asistencia en la organización de elecciones transparentes en México y reforzando la capacidad del IFE. En la actualidad, este instituto tiene una sólida reputación y ofrece asistencia, a su vez, a países como Haití e Irak. Además, la continua interacción entre Elections Canada y el IFE ha servido para mejorar los sistemas electorales de ambos países abordando asuntos, entre los que se encuentran el acceso a los medios durante las elecciones y el financiamiento público contra el financiamiento privado. Estas instituciones también han tenido una estrecha colaboración dentro de organizaciones internacionales en asuntos relacionados con la asistencia electoral.

Las relaciones económicas y políticas no se limitan a los ministerios federales. Siguiendo el ejemplo de Quebec, que estableció una oficina de representación en México en 1980, el gobierno de Alberta y, más recientemente, el de Ontario, han abierto oficinas similares en México para promover sus atractivos. Mientras que el trabajo de Alberta y Ontario se ha centrado principalmente en aspectos económicos, Quebec también ha manejado numerosas actividades de intercambio cultural, de investigación y educativo. También Alberta y el estado de Veracruz llegaron a un acuerdo para fortalecer sus lazos. Acuerdos similares se han celebrado entre Quebec y Nuevo León, Ontario y el Estado de México, así como entre Alberta y Jalisco. En marzo de 2009, los procuradores generales de Columbia Británica y el estado de Baja California firmaron una declaración de intención sobre la necesidad de trabajar en colaboración para prevenir actividades delictivas, incluyendo tráfico de armas, trata de personas, lavado de dinero y delitos cibernéticos contra infantes. También se han celebrado numerosos convenios entre ciudades para promover el intercambio en ámbitos municipales, como los que existen entre Edmonton y Guadalajara, Gatineau y Querétaro, así como Calgary y Zapopan. Además, todavía hay oportunidad para acciones de mayor dimensión en cuanto las ciudades asuman un papel de mayor peso en asuntos de resonancia internacional (por ejemplo, políticas ambientales). Al firmar estas alianzas, el objetivo de las provincias y estados puede coincidir con el de los gobiernos federales, pero hasta ahora no ha surgido ningún esfuerzo concertado para una coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

La descentralización ha sido un medio útil para retomar los nuevos temas desde un punto de vista técnico e incorporar progresivamente una multitud de asuntos y participantes en la agenda política de la relación. Mientras haya un interés mutuo por trabajar en colaboración, esta agenda continuará creciendo. Sin embargo, estos numerosos vínculos en todos los niveles de gobierno dificultan que la gente se entere

de lo que está sucediendo en la relación en otras áreas, por lo tanto, se han pasado por alto muchas oportunidades de aprovechar éxitos anteriores y de aportar las lecciones aprendidas al entorno internacional.

Seguridad: la nueva agenda

Durante el periodo posterior a la segunda guerra mundial y a lo largo de toda la época de la guerra fría, la seguridad no fue un tema en el que Canadá y México compartieran muchas áreas de interés común, si es que las había. Sin embargo, después de los ataques perpetrados el 11 de septiembre de 2001 en contra de Estados Unidos, el concepto de seguridad en América del Norte sufrió un cambio radical y repentino al centrarse en amenazas provenientes de Estados tradicionales, a centrarse en amenazas diversas provenientes de particulares. La reacción de Estados Unidos a la amenaza terrorista no ha tenido precedentes por su fuerza, lo que ha forzado una redefinición drástica de la seguridad en América del Norte a la cual Canadá y, hasta cierto grado, también México, se han visto obligados a responder. Con el aumento de la delincuencia organizada, el narcotráfico y la violencia en México, ha surgido otro conjunto de amenazas a lo largo de la frontera con Estados Unidos. Este fenómeno ha obligado a Estados Unidos a forzar una segunda redefinición drástica de la seguridad en América del Norte para centrarse en un conjunto diferente de amenazas diversas provenientes de un conjunto diferente de particulares. Si bien México es el más afectado por estos problemas de seguridad, Canadá no resulta inmune a su efecto.

La respuesta a los dos aspectos diferentes de la nueva definición de la seguridad para América del Norte ha producido una distancia mayor entre México y Canadá. En lo que concierne al terrorismo, Estados Unidos no considera que México sea un motivo de preocupación. Por otro lado, algunos segmentos de los medios estadounidenses todavía señalan incorrectamente que Canadá fue el punto de entrada de los atacantes del 11 de septiembre.

México no desea que lo asocien con el “problema” de terrorismo de Canadá; éste, por su parte, mucho menos desea resultar involucrado en el “problema” de la delincuencia en México. Aunque ambos países pueden compadecerse mutuamente por el maltrato del que son objeto por parte del gobierno estadounidense y la difamación de los medios estadounidenses, no han formado un frente común, situación poco probable de suceder.

Por lo tanto, cualquier movimiento que hayamos visto en la cooperación entre México y Canadá en los nuevos temas de seguridad en América del Norte ha surgido, en gran medida, por la presión que Estados Unidos ejerce. El ejemplo más claro es la asistencia, de lento crecimiento, que Canadá aporta a México en la lucha contra los cárteles de la droga. En esta etapa, la cooperación en materia de seguridad ha girado en torno a la promoción del diálogo, intercambio de información y desarrollo de la confianza, aunque es probable que se extienda en el futuro, como lo demuestra el Plan de Acciones Conjuntas para el Periodo 2010-2012 (Joint Plan of Action).

De relevancia particular fue la creación de un proceso de múltiples vías dentro del anterior Plan de Acciones Conjuntas entre Canadá y México para el Periodo 2007-2008, destinado a promover el diálogo sobre seguridad, defensa y protección civil para enfrentar problemas como la delincuencia organizada y la migración irregular. Este proceso abarca todas las iniciativas bilaterales relacionadas con la seguridad, incluyendo la consulta anual sobre políticas de seguridad, aplicada a todo el gobierno y coordinada por el DFAIT y la Secretaría de Relaciones Exteriores de México (SRE); el grupo de trabajo bilateral sobre seguridad, dirigido por el Ministerio Canadiense de Protección Civil (Ministry of Public Safety) y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional de México (CISEN); las pláticas sostenidas entre militares y políticos durante las cuales Canadá y México analizaron las relaciones entre civiles y militares, así como las operaciones a favor de la paz.

El otro impulso para la cooperación proviene de México, como parte de una estrategia más amplia para hacer participar a otros países, además de Estados Unidos, en el combate a los cárteles de narcotraficantes. A petición de México están incrementando las visitas e intercambios con contrapartes mexicanas de personal de los ministerios de Protección Civil, Justicia, Defensa Nacional y la Real Policía Montada Canadiense (Royal Canadian Mounted Police, RCMP). Por ejemplo, una delegación de jueces mexicanos visitó Canadá en 2010 para conocer el sistema de justicia canadiense. Canadá también participó en programas de capacitación destinados a reforzar el potencial de la Policía Federal Preventiva de México, al lado de otros países como Colombia, Francia y Estados Unidos. En 2009, funcionarios hispanoparlantes de la RCMP visitaron México para entrenar a reclutas de la Policía Federal y oficiales de nivel medio; posteriormente, oficiales de nivel medio asistieron a un seminario sobre habilidades administrativas y liderazgo impartido en Canadá.

La creación del Programa de Desarrollo de Capacidades de Lucha contra el Crimen (Anti-Crime Capacity Building Program, ACCBP) para América, anunciado por el primer ministro Harper en agosto de 2009 en el marco de la Reunión Cumbre de Líderes de América del Norte es una pieza clave para fomentar la cooperación bilateral. Este programa tiene como propósito reforzar la capacidad de los países de la región para enfrentar la delincuencia —en particular el narcotráfico, tráfico de armas, corrupción, trata de personas y lavado de dinero—, además de reforzar los sistemas de seguridad y prevención de delitos. Canadá destinó a México en 2010 aproximadamente cuatro millones de dólares canadienses del total de presupuesto anual del ACCBP, que asciende a quince millones de dólares canadienses anuales. Canadá está trabajando en estrecha colaboración con México para ayudarlo a poner en práctica la reforma judicial, aprobada en 2008, con el fin de establecer un nuevo sistema de justicia penal acusatorio y oral. Canadá ofrecerá asistencia en la capacitación a los jueces mexicanos para los juicios orales (por un valor de 1 600 millones de dólares canadienses), soporte para los sistemas de instrucción y otorgamiento de permisos nacionales y estatales para que los abogados puedan hacer la transición a los juicios orales (por un valor de 1 200 millones de dólares canadienses) y orientación para la armonización de una legislación penal y el reforzamiento del proceso judicial (por un valor de 1 100 millones de dólares canadienses). También se espera que se incremente la

cooperación con México en el combate a la delincuencia en el hemisferio occidental, de conformidad con el Plan de Acción Conjunta para el Periodo 2010-2012.

Aunque la cooperación en materia de seguridad es relativamente nueva en la relación, se encuentra en franca evolución. El obstáculo más importante para el desarrollo de la confianza y el esbozo de nuevos proyectos en esta área radica en la escasez de recursos disponibles.

Un socio en el mundo: política exterior

El intercambio en política exterior, particularmente en épocas de integración, no es ninguna novedad en la relación entre Canadá y México. Aun antes del TLCAN, ambos países encontraron un terreno común en la ONU y en el respaldo a los esfuerzos del proceso de paz del Grupo Contadora en Centroamérica. Sin embargo, con los cambios operados en México en los años noventa, se dio un acercamiento más profundo entre los dos países; no obstante, los límites de esta cooperación han sido evidentes.

En años recientes ha habido un creciente interés en mejorar la cooperación en política exterior. Por ejemplo, en el escenario internacional, Canadá y México han exigido la prohibición de las minas terrestres antipersonales y la creación de la Corte Penal Internacional, y ahora se encuentran impulsando la reforma al sistema de las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales. También colaboran en otros foros, como el G20, el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (Asia-Pacific Economic Co-operation, APEC), la Cumbre de las Américas y la Organización de Estados Americanos (OEA), desde los cuales impulsan la reforma de manera conjunta. Ambos países se oponen terminantemente al creciente proteccionismo mundial y han reducido sus aranceles de manera unilateral.

Canadá y México también se comprometieron a colaborar con Estados Unidos en asuntos hemisféricos. Aunque todavía quedan por verse ejemplos tangibles de ese compromiso, la crisis política que Honduras sufrió en 2009 hizo evidente que Canadá y México en realidad tienen la voluntad para intercambiar información de manera bilateral y trilateral.

A pesar de las posibilidades de cooperación, ha habido casos notables en los que no se ha llegado a hacer realidad. Por ejemplo, Canadá y México se han mostrado vacilantes cuando se enfrentan al proteccionismo de Estados Unidos. Ambos países intercambiaron información y se consultaron entre sí inmediatamente después de que Barack Obama, en calidad de candidato, expresó su deseo de reabrir el TLCAN durante la campaña presidencial de 2008. Sin embargo, más tarde, cuando Estados Unidos puso en vigor la cláusula "Buy American" (compra lo de Estados Unidos) para enfrentar la recesión económica y reservó proyectos que se beneficiaban del paquete de estímulos económicos para las empresas estadounidenses, tanto Canadá como México decidieron retomar el problema bilateralmente con Estados Unidos.

La decisión de México de ser anfitrión de la Segunda Reunión Cumbre para América Latina y el Caribe en 2010, conferencia de jefes de Estado iniciada por Brasil que excluye a Canadá y Estados Unidos, y su aceptación de no invitar a Canadá a la

Reunión de Países de la Cuenca del Pacífico, de la que fue anfitrión ese mismo año, ha puesto en duda la importancia que México concede a su relación con Canadá.

La continuación de intercambios en política exterior y su promoción serán puntos clave si ambos países desean zanjar las diferencias y promover acciones de cooperación y coordinación en América del Norte. Canadá y México deberán trabajar para que sus estrategias de política exterior se complementen mejor dentro de esta región, las organizaciones multilaterales y el hemisferio occidental, particularmente en lo concerniente a Centroamérica y el Caribe. El temblor ocurrido en Haití en enero de 2010 y los retos que enfrentó la comunidad internacional para coordinar los esfuerzos de rescate ofrecieron lecciones importantes para la relación entre Canadá y México, poniendo en evidencia la necesidad de asegurar la comunicación entre los diferentes ministerios e instituciones encargados de manejar situaciones de emergencia.

La relación: una imagen de los intercambios de población a población

Los intercambios de población a población muestran la intensidad de las interconexiones entre canadienses y mexicanos. Si bien estos intercambios pueden facilitar las relaciones y promover un mayor entendimiento, también son fuente de fricciones.

Un asunto problemático fue el marcado incremento en el número de mexicanos que solicitó asilo como refugiado en Canadá entre 2005 y 2008, el cual creció de aproximadamente 3 400 a más de 9 500 durante estos cuatro años. Ello provocó que México tuviera el número más alto de solicitantes en Canadá, además de tener la tasa más baja de aceptación. Este creciente número de solicitantes en calidad de refugiados estaba resultando molesto para ambos países, situación que culminó con la decisión de Canadá de imponer requerimientos de visa a los viajeros mexicanos en julio de 2009. Las solicitudes de visa para refugiados provenientes de México disminuyeron a aproximadamente 7 600 a finales de 2009 y no han vuelto a ser un inconveniente de importancia. Desde entonces, el gobierno canadiense ha implementado ciertas medidas para atenuar algunos de los efectos negativos que surgieron como consecuencia de la imposición de visas. Entre éstas se cuentan el establecimiento de centros para la solicitud de visas, la creación del Programa de Negocios Exprés (Business Express Program) y, más recientemente, la exención del requerimiento de examen médico para estancias de largo plazo. Sin embargo, Canadá puede resolver el problema subyacente sólo mediante una revisión del sistema de ayuda a refugiados, que aún no se ha dado de manera significativa.

Los contactos de población a población entre nuestros países siguen siendo sólidos, pues más de un millón y medio de canadienses visitaron México en 2010 y un número creciente de jubilados eligen a México como su hogar. El flujo en la dirección opuesta no es menor, pero ha sufrido una marcada reducción como consecuencia de la imposición del requisito de visas. A finales de 2010, las visitas a Canadá llegaron de un día para otro a 120 499; menos de la mitad del total de visitas registradas entre 2007 y 2008, que fue de 250 000.

Además de las visitas de turistas, aproximadamente 23 000 trabajadores temporales mexicanos ingresaron a Canadá en 2008 —diecisiete mil bajo el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales y el resto como parte del Programa de Trabajadores Temporales de Canadá— para trabajar en sectores agrícola, de la construcción, turístico y energético. Canadá expidió aproximadamente nueve mil visas a estudiantes de México que deseaban formar parte de sus bachilleratos, universidades, escuelas de posgrado y programas de idiomas en 2010, y cuenta con más de cuatrocientos programas de intercambio académico entre universidades de Canadá y México. Canadá también ofrece becas para estudiantes mexicanos a través del Programa Nuevos Líderes en América (Emerging Leaders in the Americas Program), el cual ofrece viajes cortos de estudio para exponer a los líderes jóvenes de la región a los modelos educativos y conocimiento especializado en las áreas de seguridad, gobernabilidad democrática y prosperidad. El compromiso de Canadá para promover el intercambio cultural con México se consolidó con la firma y entrada en vigor del Programa para la Movilidad Juvenil (Youth Mobility Programme) que forma parte de la iniciativa Experiencia Internacional Canadá (International Experience Canada, IEC) en enero de 2011. Los jóvenes mexicanos demostraron su creciente interés en Canadá, ya que se alcanzó la cifra de doscientos cincuenta ciudadanos mexicanos para junio de 2011.

El flujo de visitantes temporales es importante, pero también se debe dedicar más atención a quienes deciden vivir permanentemente en otro país. En México radican casi seis mil canadienses, mientras que se calcula que la comunidad mexicana en Canadá llega a más de cincuenta mil, formando uno de los grupos de diáspora más grandes de un país latinoamericano a Canadá.

En gran medida, los inmigrantes mexicanos son profesionales altamente calificados que contribuyen a la competitividad e innovación en Canadá; cabe mencionar que muchos de ellos trabajan en el sector de alta tecnología. Mexicanos destacados laboran en el gobierno, empresas, universidades e institutos de investigación canadienses. Estos cargos son importantes, pero se necesita llevar a cabo una mayor investigación para evaluar mejor la aportación que hacen tanto la diáspora mexicana como la canadiense a su país de adopción y el papel que desempeñarían en el reforzamiento de la relación bilateral.

Mecanismos para manejar la relación bilateral

La relación bilateral entre Canadá y México está estructurada conceptualmente en torno a principios de convergencia y complementariedad. Esta estructura permite una mayor flexibilidad en la determinación de objetivos al paso del tiempo en las esferas económica, política y social, pero también una flexibilidad en el avance de los diálogos y la delimitación de marcos regionales para la cooperación. Es también un reflejo de la preferencia de Canadá y México por un marco institucional muy flexible y la confianza en los vínculos personales entre líderes y legisladores, así como intercambios con fines específicos entre expertos técnicos de diferentes ministerios y departamentos.

A pesar de su organización generalmente informal, el enfoque variable de sus acuerdos bilaterales refleja la naturaleza evolutiva de la relación entre Canadá y México. En la *Declaración de Objetivos de la Relación entre Canadá y México (Declaration of Objectives of the Mexico-Canada Relationship)* de 1996, había un claro enfoque en la agenda económica, mientras que el documento difundido en 2001 con el título de *México y Canadá: amigos, socios y vecinos (Mexico and Canada: Friends, Partners and Neighbours)* se centraba más en la cooperación política bilateral, especialmente en las áreas de consolidación de la democracia y promoción de prácticas de buen gobierno, aunque la agenda económica seguía siendo relevante. Por último, la seguridad, movilidad de mano de obra, medio ambiente y cooperación en América se consideraron prioridades en la relación, de acuerdo con el Plan de Acción Conjunta de 2007-2008, además de las áreas de cooperación existentes.

El Plan de Acción Conjunta 2010-2012 marcó un importante paso adelante al definir las áreas prioritarias mutuas y agregó un número de propuestas más concretas para avanzar en la relación bilateral. Propuso cuatro áreas para las acciones en colaboración: promoción de economías competitivas y sustentables; aseguramiento de la protección civil mediante la cooperación para combatir las actividades ilícitas y las redes delictivas, retomar asuntos de salud y preparación para emergencias; la promoción de contactos de población a población, incluyendo el traslado legal y seguro de personas, así como el fomento de aportaciones complementarias en el mercado de mano de obra; y, por último, proyección de su relación en el entorno global y regional, particularmente en Centroamérica, en temas que incluyen la seguridad y la ayuda humanitaria.

Una de las innovaciones más importantes para estudiar la relación bilateral es la Alianza México-Canadá (Canada-Mexico Partnership, AMC), creada en 2004, que ofrece un espacio para atender asuntos que ayudarían a compensar las asimetrías entre estos países. Actualmente abarca siete grupos de trabajo que reúnen a participantes del sector público y la iniciativa privada en torno al comercio, inversión e innovación; agronegocios; movilidad de mano de obra; energía; capital humano; vivienda; asuntos forestales y medio ambiente. La AMC propone iniciativas prácticas para promover el intercambio entre participantes de los dos países, reforzando así la relación bilateral. La reunión anual de la AMC convoca a todos los grupos de trabajo para hacer un recuento de los avances y resultados, así como establecer nuevas prioridades.

En términos generales, el reforzamiento de las relaciones bilaterales presenta retos que, irónicamente, se relacionan con las características que al inicio contribuyeron con su desarrollo. Si el alto grado de flexibilidad y descentralización de la relación ha propiciado intercambios pragmáticos entre los participantes sin tener que mantener una estructura institucional elaborada, esa descentralización ahora implica importantes inconvenientes. De hecho, la relación se encuentra tan dispersa entre los diferentes sectores o grupos técnicos del gobierno que resulta difícil comprenderla en su totalidad. Esta dispersión también ha afectado la naturaleza de los proyectos que se instrumentan, especialmente al considerar que los recursos limitados de los ministerios han puesto en riesgo la sostenibilidad de algunos proyectos emprendidos por los ministerios canadienses.

El desarrollo de una estructura general que vincule todas las interacciones bilaterales sigue siendo uno de los principales retos para Canadá si desea justificar la canalización de más recursos hacia la relación y atraer atención de los medios, analistas y responsables de la formulación de políticas cuando argumenten a favor de ésta. Se requiere de un análisis más profundo para aprovechar en su totalidad los crecientes intercambios entre parlamentarios y mecanismos prevalecientes que convocan a una variedad de participantes, incluyendo la AMC.

Conclusiones

Desde 1994, la relación entre Canadá y México ha crecido de manera notable y natural, con un liderazgo limitado del sector público. El incremento sustancial en el comercio bilateral y las inversiones ha acrecentado la interdependencia económica entre nuestros países. Esta interconexión económica refuerza la competitividad de las industrias canadiense y mexicana, llevando prosperidad a los ciudadanos de ambos países. Cabe destacar que los crecientes vínculos entre México y Canadá van más allá de la economía, pasando por los gobiernos nacionales para incluir a los subnacionales, organizaciones no gubernamentales e individuos. La profundidad y extensión de estas redes demuestra la fortaleza y dinamismo de las relaciones entre Canadá y México, características que brindan un marcado contraste con Europa, en donde la integración ha sido un proceso político vertical de arriba hacia abajo.

Sin embargo, en algún punto, consolidar las relaciones requerirá de un mayor liderazgo político. El potencial total de la relación seguirá desaprovechándose hasta que se dedique más atención a la profundidad y diversidad de asuntos abordados en la agenda bilateral. Es necesario que se comprenda mejor la forma en que la dinámica de la relación bilateral desempeña un papel en la integración futura de América del Norte y el alcance de metas clave para la política exterior canadiense.

Es importante reflexionar aún más sobre los mecanismos prevalecientes para abordar la relación entre Canadá y México con el fin de aprovechar al máximo los intercambios entre legisladores, gobierno en todos sus niveles y otros participantes. Esto ayudará a determinar lo que compensaría los retos actuales y promover la cooperación.

La colaboración entre Canadá y México, ya sea nacional, continental o global, fortalece a los dos países y ofrece numerosas ventajas reales y potenciales. Ambos países ya han obtenido grandes beneficios del mejoramiento de las relaciones, ahora el reto consiste en tomar la iniciativa para hacer realidad las numerosas posibilidades inherentes a la relación entre Canadá y México.

2 LA RELACIÓN BILATERAL

RELACIONES GUBERNAMENTALES ENTRE CANADÁ Y MÉXICO

*Julián Ventura
Jon Allen*

Desde cualquier punto de vista, México y Canadá disfrutan de una próspera relación. El primer ministro Stephen Harper subrayó su importancia en ocasión del discurso que el presidente Felipe Calderón dirigió al Parlamento el 27 de mayo de 2010, cuando afirmó que, si bien ninguna asociación o relación es perfecta, “Canadá y México están unidos por los principios fundamentales y atemporales que sostienen a las sociedades libres y las economías exitosas”. Por su parte, el presidente Calderón declaró: “Somos países socios y vecinos, pero, sobre todo, somos amigos”.

A lo largo de más de sesenta años de relaciones diplomáticas, los dos países han desarrollado un vínculo maduro que en la actualidad incluye una amplia variedad de asuntos bilaterales, trilaterales, regionales y globales. Somos vecinos en América del Norte y socios estratégicos en todo el continente americano y más allá.

En este ensayo se ofrece una crónica de las principales iniciativas gubernamentales surgidas durante tres diferentes periodos: antes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en la década de los noventa, cuando ya se encontraba vigente el TLCAN, y en el siglo XXI. La principal perspectiva del análisis es la relación en su estado actual, tomando en cuenta las oportunidades que tenemos y los retos que enfrentamos. Los esfuerzos conjuntos que los gobiernos de Canadá y México han hecho a lo largo de los años se han concentrado en el desarrollo económico, la seguridad, la colaboración institucional, el contacto entre los pueblos y la cooperación en el ámbito internacional.

Desde 1944 hasta la década de los noventa

Aunque el TLCAN marcó un momento especial en la historia de las relaciones entre México y Canadá, impulsando nuestras economías y relaciones políticas a niveles sin precedentes de colaboración y asociación, los dos países ya disfrutaban de un nexo sólido antes de que el tratado entrara en vigor.

Las relaciones diplomáticas formales entre Canadá y México se establecieron en 1944. En los siguientes veinticinco años este vínculo se basó principalmente en el diálogo político formal y en un intercambio económico incipiente. Por ejemplo, en 1958, el presidente mexicano Adolfo López Mateos visitó Ottawa y el primer ministro John Diefenbaker correspondió con una visita a México al año siguiente. Estas visitas de alto nivel dieron como resultado acuerdos que elevaron a cada uno de estos

países a la categoría de nación más favorecida y sirvieron para establecer vínculos aeronáuticos.

Como en las décadas de los setenta y los ochenta se dio una expansión comercial, la relación cobró un carácter multifacético y más estructurado. Las visitas diplomáticas de alto nivel se incrementaron, culminando con la destacada visita de Estado del presidente Luis Echeverría a Canadá en 1970 y las visitas, también de Estado, del primer ministro Pierre Elliot Trudeau a México en 1976 y 1982.

Ante la creciente importancia de la relación, México y Canadá pusieron en marcha durante este periodo dos mecanismos reservados para socios especiales. El primero fue la Comisión Ministerial Conjunta (CMC) creada en 1968. Mediante ella se reunieron ministros y funcionarios de alto nivel de ambos países bajo el liderazgo de los respectivos ministros de asuntos exteriores. La CMC permitió que ambas naciones abordaran regularmente asuntos de interés recíproco, determinaran objetivos estratégicos y firmaran acuerdos bilaterales al más alto nivel de gobierno. Hacia 1990, diez departamentos u organizaciones gubernamentales canadienses o mexicanas habían firmado dieciocho acuerdos que abarcaban, entre otras áreas, la agricultura, transporte, justicia, servicios postales, asuntos consulares y comunicaciones. Las reuniones interparlamentarias, el segundo mecanismo establecido durante este periodo, ofrecen a los parlamentarios mexicanos y canadienses la oportunidad de abordar y promover temas clave de interés bilateral. Estas reuniones han sido una característica regular de la relación desde que comenzaron en 1975.

Fue también en ese año cuando se incluyó a México en el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales de Canadá (PTAT). El PTAT, que arrancó en 1966, ha llegado a ser uno de los programas de movilidad de mano de obra de mayor éxito en América del Norte. Tal como se concibió originalmente, ha permitido el ingreso organizado de trabajadores extranjeros para satisfacer las necesidades de los productores agrícolas canadienses durante los periodos de mayor actividad de cosecha y siembra. Las autoridades de ambos países colaboran para llevarlo a cabo, en estrecha coordinación con los empleadores, salvaguardando en todo momento los derechos laborales de los empleados. En la actualidad, alrededor de diecisiete mil trabajadores temporales mexicanos viajan a Canadá cada año.

Al inicio de su relación, Canadá y México también coincidieron en varios asuntos globales, regionales y multilaterales, entre ellos la decisión de mantener relaciones con Cuba, tomada en 1959, y la de colaborar en los esfuerzos para alcanzar la paz en Centroamérica, principalmente en El Salvador y Nicaragua, durante la década de los ochenta. Los dos países también colaboraron en temas globales de interés común, como el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TPN, 1970) y la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (Convemar, 1982).

La década de los noventa y el TLCAN

Las relaciones bilaterales entre México y Canadá se expandieron e intensificaron significativamente durante la década de los noventa, en proporción a la coordinación y

colaboración de los dos países en asuntos internacionales. En 1992, los presidentes George Bush y Carlos Salinas de Gortari, así como el primer ministro Brian Mulroney, firmaron el TLCAN, que, como sabemos, entró en vigor en 1994 y es un acuerdo integral destinado a eliminar la mayoría de las barreras arancelarias y no arancelarias en el comercio entre los países firmantes. También se signaron acuerdos paralelos en materia laboral y ambiental.

De conformidad con el TLCAN, Canadá y México, junto con Estados Unidos, se reúnen anualmente en la Comisión de Libre Comercio (CLC), la “institución” que desempeña un papel central en el TLCAN y se compone de representantes de nivel ministerial provenientes de los tres países miembros; da seguimiento a la implementación y posterior elaboración del acuerdo, además de ayudar a resolver los conflictos que puedan surgir a partir de su interpretación; asimismo, supervisa la labor de los comités, grupos de trabajo y otros organismos filiales del tratado.

México y Canadá reconocieron las ventajas que traería contar con lazos económicos regionales más estrechos y vieron el gran potencial de su relación. También comparten un interés estratégico en mantener el acceso preferencial al mercado de Estados Unidos. El TLCAN fue el catalizador del espectacular incremento en el comercio e inversiones de América del Norte, pues tuvo profundas consecuencias bilaterales al impulsar la asociación como respuesta a las implicaciones políticas y sociales de una relación comercial y de inversiones mucho más intensa.

La CMC llegó a su nivel máximo durante este periodo, cuando el número de departamentos y dependencias que participaba en la relación se incrementó a más del doble (de diez a veinticinco), con el fin de establecer nuevas áreas de colaboración, tales como educación, salud, asuntos electorales, turismo y derechos humanos, asuntos ambientales y laborales. El número de acuerdos bilaterales se cuadruplicó, de dieciocho a ochenta y dos, lo que refleja la profundidad y alcance de la relación.

Un ejemplo de esta nueva relación enaltecida fue el acuerdo de cooperación técnica entre Elections Canada (la oficina electoral de Canadá) y el Instituto Federal Electoral de México (IFE, 1996). El esfuerzo de cooperación inició a principios de 1990 cuando ambos organismos comenzaron a realizar consultas e intercambios sobre la administración de las elecciones, entre los que se incluía la investigación conjunta y el análisis comparativo de sus respectivos sistemas electorales. En la actualidad, las autoridades electorales mexicanas y canadienses gozan de un prestigio internacional bien merecido y continúan buscando oportunidades de colaboración ofreciendo capacitación y asesoría a los organismos electorales de democracias emergentes.

La cooperación en asuntos electorales marcó el principio de una serie de iniciativas de colaboración institucional muy productivas que abarcaron, entre otras áreas, la privacidad y el acceso a la información, un programa de capacitación en línea para servidores públicos, federalismo y, más recientemente, capacitación en torno a reformas y políticas judiciales. La lista de temas abordados incluye aquellos básicos para la gobernabilidad democrática, reflejo de los valores fundamentales que ambas sociedades comparten; sin embargo, hacia finales de la década de los noventa la CMC se convirtió en víctima de su propio éxito: la compleja estructura de acuerdos

entre los diversos departamentos y dependencias que ayudó a desarrollar se encontraba consolidada, por lo que los líderes, ministros y funcionarios de alto nivel contaban con numerosas oportunidades para encontrarse en reuniones bilaterales o en foros multilaterales. Como resultado, la CMC dejó de reunirse después de treinta años de actividades.

Al integrarse a la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1990, Canadá abrió nuevas vías de cooperación hemisférica con México. Por ejemplo, a mediados de la década de los noventa, Canadá y México, aprovechando los esfuerzos anteriores de colaboración en favor de la paz en Centroamérica, respaldaron los acuerdos en favor de la paz en Guatemala y la misión de las Naciones Unidas creada para asegurar su implementación. En la escena global, ambos países trabajaron como socios cercanos en el establecimiento del acuerdo sobre Bosques Modelo (1993), así como en la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonales y sobre su Destrucción (Convención de Ottawa), que entró en vigor en 1999.

Desde 2000 hasta la fecha

Las relaciones bilaterales entre México y Canadá se han hecho aún más extensas y productivas en la última década. Los líderes, ministros y ejecutivos de alto nivel canadienses y mexicanos sostienen frecuentes reuniones bilaterales, entre las que se incluyen las realizadas en el marco de las reuniones trilaterales, hemisféricas y multilaterales. La visita a México del ministro de Asuntos Exteriores, John Baird, en agosto de 2011, al principio de su mandato, testimonia la importancia que el gobierno de Canadá confiere a su relación con México. Las reuniones parlamentarias anuales siguen siendo un elemento dinámico de la relación, en las que se abordan todos los aspectos importantes de las agendas bilaterales y globales, además de reforzar otros vínculos entre gobiernos.

En los avances clave en la relación bilateral se incluyen la creación de mecanismos innovadores, como la Alianza México-Canadá, establecida en 2004, y de varias iniciativas en materia de seguridad, por ejemplo las pláticas político-militares sostenidas entre Canadá y México en 2006. También ha habido importantes iniciativas trilaterales con la participación de México, Canadá, Estados Unidos, entre las que destacan la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN) y el proceso de la Cumbre de Líderes de América del Norte. Además, la relación entre Canadá y México ha ido progresando con rapidez, multiplicando las comunicaciones gubernamentales y las actividades a nivel de las provincias/estados y los municipios.

El enfoque práctico de la relación, orientado hacia la acción, ha sido reforzado durante el gobierno del primer ministro Harper y con el liderazgo del presidente Calderón, con la adopción de los Planes de Acción Conjunta 2007-2009 y 2010-2012, así como a partir de la creación de grupos de trabajo y mecanismos de consulta especializados. Todas estas iniciativas han dotado a la relación de un enfoque inte-

gral, con pocos parangones en el sistema internacional, que facilita una comunicación bilateral más intensa.

La Alianza México-Canadá

La relación entre México y Canadá se ha visto reforzada por la creación de la Alianza México-Canadá (AMC) en 2004, para asignar más funciones a otros niveles de gobierno y a la iniciativa privada. La AMC reúne a representantes de los sectores público y privado (federal y estatal/provincial) con el fin de lograr una cooperación mayor en temas relevantes para nuestra competitividad, tales como el comercio bilateral, las inversiones, las alianzas entre los sectores público y privado, los vínculos de negocio a negocio, las prácticas de buen gobierno, la educación, las reformas institucionales y el gobierno centrado en los ciudadanos.

La AMC en la actualidad cuenta con siete grupos de trabajo: agronegocios, energía, medio ambiente y asuntos forestales, vivienda y desarrollo comunitario, capital humano, movilidad de mano de obra, así como comercio, inversión e innovación. Estos grupos de trabajo están en funciones todo el año y acuden a la reunión anual de la AMC, en donde profundizan en las iniciativas desarrolladas, además de aprovechar la comunicación y sinergia propiciadas por el encuentro con la comunidad entera de la AMC.

Un complejo programa trilateral

México y Canadá comparten un complejo programa trilateral con Estados Unidos que refuerza nuestra relación bilateral. Durante la última década este programa se ha extendido con el fin de abarcar nuevos retos para la seguridad y prosperidad común.

Los líderes de América del Norte iniciaron sus reuniones anuales en 2005. Conscientes del estatus de dependencia mutua y complementariedad de los países, lanzaron la ASPAN, que ofreció un mecanismo, un marco técnico, para la cooperación bilateral y trilateral, exhaustiva y continua.

En materia de seguridad (para viajeros, cargamentos, cooperación en asuntos de aviación y marítimos, aplicación de la ley y bioprotección), la ASPAN concedió gran importancia a las iniciativas en contra del terrorismo. También se ocupó de potenciales amenazas como la cuestión sanitaria en los alimentos y el manejo de emergencias. Derivado del último punto, se instrumentó el Plan de América del Norte para la Influenza Aviar y Pandémica (NAPAPI). Hoy en día, los gobiernos de los tres países se encuentran terminando la actualización de este plan.

Gracias a la estructura del NAPAPI, que facilita la coordinación y cooperación en caso de una crisis sanitaria, los tres países enfrentaron de manera eficiente, transparente y responsable la crisis originada por la pandemia de la gripe AH1N1 en 2009. El Laboratorio Nacional de Microbiología, perteneciente a la Agencia de Salud Pública de Canadá, situado en Winnipeg, colaboró estrechamente con las autoridades sani-

tarias mexicanas en el análisis de muestras durante la crisis. La respuesta coordinada fue un claro ejemplo de la efectividad del enfoque regional adoptado para abordar el tema de la seguridad humana y resaltó la necesidad de continuar consolidando el principio de responsabilidad compartida.

En lo relativo a la prosperidad, las iniciativas trilaterales se han centrado en mejorar la competitividad de América del Norte ante el surgimiento de nuevos participantes económicos y una economía global en rápido cambio. Con este fin se ha otorgado una importancia particular a la manufactura y la transportación de bienes, superando obstáculos normativos para los servicios financieros, la transportación y la agricultura.

Al eliminar en gran medida los aranceles, el plan de trabajo del TLCAN se ha centrado en reducir las diferencias normativas innecesarias. Otras áreas de trabajo incluyen la actualización de las normas de origen para que reflejen los patrones actuales de suministro y producción, colaboración en asuntos ambientales y laborales, así como apoyo a las pequeñas y medianas empresas.

La cooperación trilateral continúa en el marco de la Cumbre de Líderes de América del Norte, dando especial atención a la competitividad, el medio ambiente y las energías limpias, la seguridad en América del Norte y la protección a los ciudadanos. En años recientes, el programa de seguridad para América del Norte ha implicado reforzar la colaboración para enfrentar las amenazas que representa el crimen organizado transnacional que opera en la región, incluyendo Centroamérica.

Iniciativas gubernamentales a nivel estatal o provincial

Los gobiernos estatales o provinciales de ambos países también han desarrollado extensos vínculos. Quebec abrió una oficina gubernamental en la Ciudad de México en 1980, siendo así la primera provincia en hacerlo. En 2002, Alberta abrió una oficina en la embajada canadiense en México, seguida de Ontario, que lo hizo en 2007. Estas provincias, al igual que Manitoba y Columbia Británica, han establecido relaciones con entidades mexicanas como Nuevo León, Jalisco, Campeche, el Distrito Federal, Baja California y Veracruz, además de haber firmado numerosos acuerdos de colaboración en los que se incluyen áreas como el comercio, la agricultura, los asuntos forestales y el manejo del medio ambiente. Algunas ciudades de ambos países también están promoviendo el intercambio en asuntos municipales.

Una alianza gubernamental sólida para un mejor futuro

En mayo de 2010, los gobiernos de Canadá y México publicaron un Plan de Acción Conjunta para 2010-2012, en el cual se presentaban cuatro prioridades bilaterales cuyo objetivo era promover las economías competitivas y sustentables, proteger a la ciudadanía, mejorar la comunicación entre ambos pueblos y proyectar la alianza

en los ámbitos global y regional. Estas prioridades, que se basan en el Plan de Acción Conjunta 2007, tienen más importancia que nunca, dada la turbulencia económica mundial, así como retos regionales y globales cada vez más complejos.

Promoción de economías competitivas y sustentables

Desde la puesta en marcha del TLCAN en 1994, el éxito de las relaciones comerciales entre México y Canadá ha sido espectacular. El comercio bilateral ha crecido 500 por ciento desde 1994 y el intercambio comercial recíproco alcanzó los veintisiete mil millones de dólares en 2010.¹ Canadá y México ocupan el tercer lugar como socios comerciales, uno con respecto del otro. México es la tercera fuente de importaciones más grande para Canadá, que en 2010 alcanzaron los veintidós mil millones de dólares,² con un aumento de 33.6 por ciento respecto de 2009. México es el quinto destino más grande de las exportaciones de Canadá.³

Lo más notable es que la alianza económica también ha evolucionado de ser una relación basada en las exportaciones a una de cadenas de suministro integradas, lo cual ofrece una sólida base estratégica para la competitividad económica bilateral y de la región de América del Norte. El valor de las inversiones canadienses en México es cercano a los cinco mil millones de dólares,⁴ gran parte de los cuales proviene de las industrias minera, automotriz y aeronáutica.

México es el octavo destino más grande de la inversión directa de Canadá en América. Canadá, a su vez, es la cuarta fuente más importante de inversión extranjera directa para México.⁵ Aquí se encuentran establecidas dos mil quinientas compañías canadienses, entre las que se incluye aquellas de gran dimensión, como Bombardier y Research in Motion, y otras de tamaño mediano. El 75 por ciento de la inversión extranjera directa en la industria minera mexicana proviene de Canadá, en donde doscientas empresas canadienses realizan actividades de exploración o producción y cerca de cuarenta minas en operación son propiedad de canadienses.

Varios grupos de trabajo de la Alianza México-Canadá se encuentran analizando formas de mejorar nuestra competitividad económica:

¹ Véase: <<http://www5.statcan.gc.ca/cimt-cicm/section-section?lang=eng&dataTransformation=7&refYr=2010&refMonth=12&freq=12&countryId=874&usaState=0&provId=1&retrieve=Retrieve&save=null&trade=null>>.

² Office of the Chief Economist, Foreign Affairs and International Trade Canada (Oficina del Director de Economía, Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de Canadá), <http://www.international.gc.ca/economist-economiste/assets/pdfs/PFACT_Annual_Merchandise_Trade_by_Country-Eng.pdf>.

³ Las estadísticas oficiales de México señalan que el valor de las importaciones totales de Canadá es de US\$8 600 millones, lo que representa un incremento del 17.8 por ciento en relación con 2009.

⁴ Office of the Chief Economist, Foreign Affairs and International Trade Canada, *op. cit.*

⁵ Secretaría de Economía de México, <http://www.economia.gob.mx/swb/work/models/economia/Resource/2825/1/images/IED_Mexico_pais_1999-2011.xls>.

- a) *Grupo de Trabajo para el Comercio, Inversión e Innovación*. Está constituido por participantes del sector público y privado con el objeto de incrementar la competitividad de ambos países, mejorar el comercio bilateral de bienes y servicios y la inversión recíproca, así como para buscar áreas viables donde promover la colaboración bilateral en materia de innovación. Las áreas clave del enfoque incluyen la industria de la extracción, la tecnología manufacturera (automotriz y aeronáutica), las tecnologías de información, la inversión y la energía limpia.
- b) *Grupo de Trabajo de Agronegocios*. Analiza formas de mejorar el comercio agrícola bilateral promoviendo el potencial de los agronegocios de ambos países, identificando oportunidades de acceso al mercado y ofreciendo colaboración técnica que apoye a las instituciones públicas y privadas que fomentan los negocios en este sector.
- c) *Grupo de Trabajo de Vivienda y Desarrollo Comunitario*. Pretende mejorar la calidad de vida haciendo más sustentables y accesibles económicamente las viviendas y contribuyendo al desarrollo comunitario. Con este fin, se han llevado a cabo numerosas sesiones de capacitación e intercambio sobre financiamiento a la vivienda, innovación tecnológica y planeación comunitaria sustentable. Una reciente historia de éxito contó con la colaboración del Grupo de Trabajo en Energía, cuyo resultado fue el lanzamiento de los proyectos de “viviendas de energía neta nula”, mostrados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático 2010, celebrada en Cancún.
- d) *Grupo de Trabajo en Energía*. Propicia la colaboración y las alianzas estratégicas en tecnología a través de sus comités técnicos —uno enfocado al petróleo y al gas, y el otro a la electricidad—. La participación de las provincias/estados ha consolidado el grupo de trabajo, como ocurre con la provincia de Alberta, cuyos funcionarios y compañías están colaborando con importantes participantes mexicanos en la creación de alianzas estratégicas y oportunidades de negocio. Al intercambiar información acerca del nuevo régimen normativo que México está implementando para la explotación y producción de petróleo y gas, el grupo de trabajo promueve nuevas oportunidades comerciales y de inversión en beneficio mutuo. Este grupo de trabajo también está interesado en los yacimientos petroleros en mar abierto, para lo que se analizan los requerimientos a fin de cumplir estrictamente con las medidas de seguridad pertinentes.

México y Canadá también mantienen una estrecha colaboración bilateral en asuntos ambientales, particularmente en las acciones para enfrentar el cambio climático. Una gran parte de las actividades de colaboración en curso son resultado de la labor del Grupo de Trabajo en Medio Ambiente y Asuntos Forestales de la AMC y, más específicamente, del Subgrupo para el Medio Ambiente, que ha impulsado el desarrollo e implementación de actividades como el reporte, monitoreo y verificación de gases de efecto invernadero; el inventariado de este tipo de gases; la reducción de las emisiones de metano en sectores industriales clave (el petrolero y

gasero, el relleno sanitario y la agricultura), así como la construcción de las mencionadas “viviendas de energía neta nula”.

El Subgrupo de Asuntos Forestales, por su parte, está dedicado, entre otras cosas, al cambio climático en relación con los bosques, el tráfico ilegal de animales silvestres, los servicios ambientales, así como asuntos científicos y educativos relacionados con la producción y conservación de los bosques. Esta iniciativa refuerza la colaboración continua y abre la posibilidad de contar con un instrumento internacional que estipule obligaciones jurídicas para el manejo sustentable de los bosques, el cual tendría que socializarse en foros bilaterales y multilaterales.

Canadá y México también tienen una estrecha colaboración en asuntos ambientales trilaterales que involucran a Estados Unidos, entre los que destacan los abordados en la Comisión Forestal de América del Norte, así como el Acuerdo para la Cooperación Ambiental y la comisión que éste estableció.

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, realizada en y presidida por México en 2010, ambos países establecieron alianzas con socios internacionales para adoptar los Acuerdos de Cancún, conjunto de decisiones que representan un importante paso hacia el establecimiento del régimen global necesario para enfrentar el cambio climático y lograr resultados ambientales reales. Los Acuerdos de Cancún muestran lo que se puede hacer cuando se cuenta con la voluntad colectiva de la comunidad de Estados y reconocen, además, que todos los Estados deben emprender acciones de inmediato si se desea enfrentar con éxito el fenómeno.

México y Canadá coinciden en que el equilibrado paquete de resultados alcanzado en Cancún representa un avance significativo en las negociaciones internacionales en torno al cambio climático. Ambos países mantendrán su constructiva participación en las negociaciones internacionales junto con otros socios.

Protección a nuestros ciudadanos

La cooperación en materia de seguridad está cobrando mayor importancia como un elemento clave de la relación actual entre México y Canadá, parte del fuerte compromiso bilateral para enfrentar las amenazas transnacionales. En 2007, se establecieron un mecanismo de consulta sobre los temas nuevos y tradicionales en seguridad, así como un Grupo de Trabajo sobre Seguridad entre México y Canadá para complementar las pláticas político-militares que sostenían. Otros intercambios institucionales en temas de seguridad que ocupan a ambos países incluyen los realizados entre la Oficina de Seguridad Pública de Canadá, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) de México.

Las Consultas de Seguridad, un mecanismo marco que agrupa a departamentos e instituciones que operan en el amplio campo de la seguridad, son el centro de este análisis. Se efectúan cada año y permiten que sus integrantes compartan información acerca de sus actividades con el fin de propiciar la cohesión y encontrar nuevas áreas de colaboración. Al mecanismo lo complementan varios grupos de trabajo

cuyo objetivo es mejorar la cooperación en la aplicación de la ley, en la administración fronteriza, en el manejo de emergencias y en la protección a la infraestructura vital.

En 2008 México realizó reformas de gran alcance a su sistema judicial y cuerpos policiacos. El Programa de Desarrollo de Capacidades de Lucha contra la Delincuencia (ACCBP), creado en Canadá en 2009, es el principal canal canadiense de cooperación para respaldar este esfuerzo destinado a incrementar la capacidad de combatir la delincuencia organizada transnacional. Hasta hoy, Canadá ha destinado más de 4.1 millones de dólares para proyectos bilaterales y regionales con México.⁶

Hasta la fecha, la Real Policía Montada de Canadá ha ofrecido capacitación en la aplicación de la ley a funcionarios y efectivos de la policía federal mexicana: a mil quinientos especializados en investigación, a doscientos cincuenta de nivel medio y a cuarenta y cinco comandantes. En lo que se refiere a la reforma judicial, la ACCBP ha contribuido a la armonización de los procedimientos penales entre las jurisdicciones, la profesionalización de los fiscales y abogados defensores y la capacitación de jueces. Entre 2010 y 2011, más de cuatrocientos funcionarios judiciales mexicanos participaron en dieciocho actividades organizadas por el Departamento Canadiense de Justicia. En otras áreas prioritarias, como la readaptación social y la prevención del delito, los socios canadienses y mexicanos están estrechando la colaboración mediante visitas y seminarios, además de elaborar propuestas de colaboración.

Entre otros, el Programa de Fomento de la Capacidad para Luchar contra el Terrorismo (CTCBP), de Canadá, brinda respaldo a proyectos bilaterales y regionales en las áreas de seguridad fronteriza y en el transporte, protección a la infraestructura vital y respuesta ante el bioterrorismo. Mediante el Programa de Alianza Global, una iniciativa propuesta por G8, Canadá, Estados Unidos y México están colaborando en la conversión del combustible del reactor mexicano de investigación, de uranio altamente enriquecido a uranio de bajo enriquecimiento, como muestra de su firme compromiso con la seguridad nuclear global.

Las relaciones en materia de defensa se centran en dos iniciativas: el Programa de Capacitación y Cooperación Militar (Military Training and Cooperation Program, MTCP) y las Pláticas Político-Militares. Desde 2004, Canadá ha ofrecido oportunidades de capacitación a México dentro del marco del MTCP. Las pláticas sobre asuntos políticos y militares están presididas de manera compartida por los ministerios de Asuntos Exteriores y Defensa de los respectivos países, y en éstas se promueve el diálogo y la colaboración en asuntos de política exterior, defensa y seguridad. En mayo de 2011 se celebraron las primeras de ellas a nivel del Estado Mayor en las que participaron el Comando de Canadá y las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina de México, en las cuales se estableció la estructura para trabajar en la colaboración directa entre una milicia y otra.

Recientemente, Canadá y México han mostrado interés en promover la colaboración trilateral en defensa mediante proyectos como la Iniciativa en Seguridad

⁶ Al respecto, véase <http://www.canadainternational.gc.ca/mexico-mexique/highlights-faits/ssal_0073.aspx?lang=es&view=d>.

Marítima para América del Norte, creando así el primer mecanismo trilateral para la colaboración militar, que es la Fuerza de Tarea e Interinstitucional impulsada por Estados Unidos, para enfrentar el tráfico de drogas en el espacio aéreo y marítimo de la región.

Con base en la estrecha colaboración que hubo durante la crisis de la influenza A H1N1, la alianza para enfrentar la pandemia de la influenza y el brote de otras enfermedades infecciosas, así como la preparación y la vigilancia ante emergencias están siendo de gran utilidad para los ciudadanos. Canadá y México se han comprometido a dar una perspectiva trilateral a los asuntos sanitarios de América del Norte y continúan su estrecha colaboración con otros socios internacionales mediante la Iniciativa Global de Seguridad en Salud. También existe cooperación bilateral y trilateral en la revisión y reforzamiento de los protocolos ante emergencias sanitarias para las autoridades de América del Norte, así como la promoción de capacitación en respuesta rápida ante emergencias sanitarias surgidas de desastres naturales. Por último, colaboramos con socios internacionales para consolidar las alianzas en la seguridad para la salud, en particular en lo referente a la detección y prevención de brotes de enfermedades infecciosas.

Mejoramiento de la comunicación entre los pueblos

Cada año más de 1.5 millones de canadienses y un promedio de ciento sesenta mil mexicanos viajan de Canadá a México y viceversa. Ambos países reconocen la importancia de promover la comunicación entre sus pueblos, pues los ciudadanos constituyen la base de la prosperidad y continuidad en la relación bilateral. Se trabaja en iniciativas que promueven un intercambio mayor entre sus ciudadanos, ya sea por razones de turismo, laborales o educativas.

El número de personas que participan en el PTAT se ha incrementado constantemente a través de los años, de 264 en 1975 a aproximadamente diecisiete mil en 2009. Se trata de un importante programa de movilidad laboral que beneficia a los productores agrícolas canadienses, ya que así tienen acceso a la necesaria mano de obra agrícola. Los trabajadores mexicanos, por su parte, se ven favorecidos por el acceso legal, seguro y bien organizado que les brinda el programa de trabajadores temporales.

El Grupo de Trabajo sobre Movilidad de Mano de Obra de la AMC es un mecanismo clave para desarrollar ese importante aspecto de nuestra relación bilateral. Este grupo, presidido de manera conjunta por la Oficina de Recursos Humanos y Desarrollo de Habilidades y la de Ciudadanía y Migración, ambas de Canadá, así como por las secretarías de Asuntos Exteriores y del Trabajo y Previsión Social, entidades mexicanas, explora oportunidades de mutuo beneficio, al tiempo que sus miembros comparten información relacionada con la protección de los trabajadores, el reconocimiento de sus habilidades y la documentación en el extranjero.

En 2009 inició un proyecto piloto de la industria turística y hotelera, así como de la construcción, para facilitar la migración temporal y organizada de trabajadores

mexicanos fuera del sector agrícola. El proyecto piloto, que contó con la participación de los gobiernos federales de México y Canadá, así como de algunas provincias, se instrumentó principalmente en Alberta y Columbia Británica. Los primeros trabajadores mexicanos que participaron llegaron a Alberta en septiembre de 2009. En junio de 2011 se evaluó este programa y sus resultados sirvieron para dar mayor claridad al trabajo en colaboración entre naciones en lo relativo a la movilidad laboral. Ahora se cuenta con un mecanismo continuo para administrar la participación de los trabajadores mexicanos en todos los sectores del mercado laboral canadiense de acuerdo con la demanda de empleos.

Cooperación consular

México es el segundo destino turístico más popular entre los canadienses después de Estados Unidos. Cada año viajan a México 1.5 millones de canadienses, cifra que creció a una tasa del 15 por ciento anual en años recientes a pesar de la recesión económica global. Un número importante de canadienses, especialmente de jubilados, ha adquirido propiedades en México y pasa largas temporadas aquí. El gobierno mexicano ha respaldado el crecimiento de actividades económicas, tales como servicios de salud y atención médica en el hogar, con el fin de darles un mejor alojamiento. Se considera que en la actualidad cerca de 75 000 canadienses residen en México de manera temporal o permanente.⁷ Canadá también recibe un número significativo de visitantes mexicanos cada año, entre los que se encuentran ejecutivos, estudiantes y trabajadores temporales de la industria agrícola y de otros sectores.

Aunque viajar a México o Canadá por lo general es una experiencia positiva, como lo demuestra el creciente número de visitantes, existe el riesgo de que se presenten emergencias y complicaciones. Con el fin de brindar asistencia a los ciudadanos de ambos países que enfrentan dificultades durante su viaje, los dos gobiernos crearon Mecanismos Consulares de Respuesta Rápida en las capitales de ambos países para atender de manera eficaz y oportuna los casos complejos y profundizar la cooperación consular en general. Los gobiernos intensificarán sus esfuerzos para promover una perspectiva integral que vaya más allá de los asuntos de protección consular y refleje la importancia de las relaciones bilaterales para el bienestar de los mexicanos y canadienses.

Visas

En julio de 2009, Canadá estableció el requisito de visa para los ciudadanos mexicanos que deseen viajar a ese país como respuesta al creciente número de peticiones de asilo provenientes de México. Con el fin de facilitar el tránsito legal a través de su

⁷ En México también radica una numerosa comunidad de menonitas de origen canadiense, la cual ha prosperado en el estado de Chihuahua desde su establecimiento a finales de los años veinte.

frontera, Canadá ha creado varias iniciativas destinadas a agilizar el proceso de obtención de visas, como el trámite simplificado de documentos, el establecimiento de tres centros de solicitud de visas en México, una nueva oficina para tramitación de visas en la Ciudad de México con mayor capacidad y un Programa Exprés de Negocios dirigido a empresas mexicanas calificadas y sus empleados.

Como consecuencia de dicho requisito, Canadá y México han comenzado a trabajar más estrechamente en asuntos migratorios comunes. Con este fin la Oficina de Ciudadanía e Inmigración de Canadá y las secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores de México crearon un grupo de trabajo de alto nivel cuya tarea es atender asuntos migratorios tales como la biométrica, la integridad de la documentación y la migración ilegal. Debido a que, al parecer, muchas de las peticiones de asilo político eran infundadas y las promovían asesores migratorios sin escrúpulos, el grupo estableció como prioridad interponer acciones en contra de dichas prácticas por considerarlas ilegales y carentes de ética.

Movilización de académicos y jóvenes

A través del Grupo de Trabajo de Capital Humano de la AMC, ambos gobiernos promueven la cooperación entre las universidades canadienses y mexicanas y ya han firmado doscientos cincuenta acuerdos de colaboración e intercambio.

Existen programas de movilidad, como las becas e intercambios, a nivel federal, provincial e institucional. La última adición a estos programas es el Programa Nuevos Líderes en América (ELAP), puesto en marcha en 2010. El ELAP ofrece a los estudiantes mexicanos de bachillerato, universidad y posgrado la oportunidad de realizar estudios de corto plazo o investigaciones en Canadá.

Mediante el Programa Conociendo Canadá los académicos e instituciones educativas de nivel superior de México tienen acceso a financiamiento para promover los vínculos con sus contrapartes canadienses. Se han establecido programas y centros dedicados a los estudios canadienses en varias universidades mexicanas, y la Asociación Mexicana de Estudios sobre Canadá (AMEC), fundada hace casi veinte años, está constituida por casi cuatrocientos académicos. Además de estos vínculos, en 2010 se firmó una Carta de Intención sobre la Movilidad de Jóvenes mediante la cual se simplifica el proceso administrativo para que los jóvenes canadienses y mexicanos puedan viajar y trabajar en el otro país durante un plazo máximo de un año.

Proyección de nuestra alianza en el ámbito global y regional

La cuarta prioridad en la agenda bilateral es proyectar una alianza en el ámbito global y regional mediante el trabajo constructivo, profundizando la colaboración estratégica para atender las prioridades de seguridad, prosperidad, democracia, derechos humanos y buen gobierno en la región y más allá. Para tratar estos temas se realizan

consultas y se ha establecido un diálogo a través de las Consultas México-Canadá sobre Asuntos Multilaterales, las Consultas Trilaterales sobre Derechos Humanos con Estados Unidos y las pláticas informales entre funcionarios de alto nivel. Gracias a estos mecanismos tenemos mayores posibilidades de adoptar posturas convergentes, formular iniciativas compartidas y acordar el respaldo mutuo en los temas que surjan en los foros regionales y globales sobre buen gobierno.

Canadá y México tienen valores comunes y creen en el multilateralismo. Durante la última década la coincidencia política exterior nos ha llevado a la consulta y cooperación en asuntos de interés prioritario dentro de una amplia variedad de organizaciones multilaterales, incluyendo la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el G20, la OEA, la Cumbre de las Américas, el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Al trabajar en equipo en los programas importantes dentro de estas organizaciones también luchamos por consolidarlas con el propósito de mejorar la gobernabilidad internacional.

En las Naciones Unidas colaboramos estrechamente en la creación de la Corte Penal Internacional (2002) y en el Consejo de Derechos Humanos (2006). Compartimos una perspectiva similar acerca de la reforma del Consejo de Seguridad, de la no proliferación de armas de destrucción masiva, sobre la asistencia humanitaria y la ayuda en casos de desastres naturales. Ambos países respaldan la promoción de la democracia sustentable en todo el mundo mediante iniciativas políticas como el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA).

Ambos países somos miembros del grupo de Amigos de Haití y hemos participado en las dos conferencias internacionales a las que se convocó tras el terremoto de enero de 2010. Ambos aportamos ayuda a ese país, reuniendo a los socios regionales para ofrecer respaldo a un vecino común.

México y Canadá también tienen una perspectiva similar acerca de la economía mundial. Por ejemplo, en el G20 hemos trabajado juntos a favor de los mercados abiertos y de la reforma de la estructura del sistema financiero global.

En el hemisferio, América Latina y el Caribe son regiones prioritarias para ambos países, por lo que hemos colaborado con nuestros socios regionales en la promoción de la gobernabilidad democrática, prosperidad, igualdad y seguridad a través de los procesos de la Cumbre de las Américas y la OEA. Estamos trabajando con nuestros socios de América Latina y el Caribe en la reducción de riesgos en casos de desastres en Centroamérica y el Caribe. Ambos países participamos en un extenso diálogo entre los socios internacionales y los países de Centroamérica sobre la seguridad en esta región. Hemos demostrado un compromiso con los esfuerzos continuos para consolidar las instituciones en esa región vecina, incluso dentro del marco adoptado por el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

Siendo los segundos y terceros contribuyentes, respectivamente, de la OEA, Canadá y México consideran que ésta es la organización multilateral más importante de América y un foro clave para la cooperación de los socios hemisféricos. Estamos colaborando con otros países para extender la aplicación e implementación de la Carta Democrática Interamericana, consolidar las instituciones interameri-

canas de derechos humanos, avanzar en nuestra cooperación en temas de seguridad y reformar las finanzas de la Organización de Estados Americanos.

Desafíos y oportunidades

A lo largo de los años, México y Canadá han desarrollado una relación sólida y madura basada en un intenso compromiso político, relaciones económicas considerables y crecientes, y una perspectiva compartida en muchos de los desafíos más importantes regionales y globales. Nuestra sólida estructura bilateral para el diálogo y la cooperación, la mayor comunicación entre todos los niveles de gobierno y la dinámica interacción de la sociedad civil, ya sea mediante intercambio turístico, de negocios, educativo u otro tipo de contacto entre nuestros pueblos, ofrece a Canadá y México las herramientas necesarias para continuar forjando vínculos más profundos y de beneficio mutuo.

La transformación de la relación es innegable, tanto desde la perspectiva bilateral como de la región de América del Norte; sin embargo, como lo reconocen ambos gobiernos, aún se puede hacer más para alcanzar su potencial de largo plazo. La dimensión estratégica de la relación bilateral se puede reforzar. El éxito se logrará al garantizar que los mecanismos amplios y flexibles de cooperación que se han desarrollado al paso del tiempo continúen respondiendo efectivamente a los desafíos de los años por venir en el ámbito nacional, bilateral y regional. No obstante, lo más importante es que estamos conscientes de que debemos garantizar la convergencia de varias iniciativas. Los múltiples integrantes de la relación constituyen su fuerza motora, es a ellos a quienes los gobiernos deben ofrecer un discurso y un sentido de dirección armonizados.

La agenda de América del Norte

TLCAN

Este instrumento —ahora en su décimo octavo aniversario— ha contribuido significativamente al incremento del comercio y de inversión extranjera directa en América del Norte, además de continuar siendo la piedra angular para la cooperación económica. Ha hecho a los tres socios más competitivos y ha permitido que los negocios mejoren su potencial operando en un mercado más grande y más integrado. Bajo la dirección de la Comisión de Libre Comercio, organización de nivel ministerial, los integrantes continúan explorando y atendiendo oportunidades y asuntos comerciales, esforzándose en adoptar formas nuevas y creativas de incrementar el comercio y la competitividad en un dinámico ambiente comercial global.

Los enfoques bilaterales y trilaterales son necesarios para reflejar el actual clima político y económico, así como los intereses y preocupaciones particulares de cada país.

Tanto México como Canadá han desarrollado iniciativas bilaterales con Estados Unidos en temas como la cooperación y armonización normativa, la seguridad fronteriza, la facilitación del comercio, la cooperación aduanal y los programas de viajero confiable. Aunque con frecuencia se presentan como un rechazo al enfoque trilateral, el hecho es que estas iniciativas son complementarias y pueden coincidir en el mediano y largo plazo. Un desafío importante sería extender exitosamente la cooperación en casos de pandemias a otros componentes de la agenda.

Para México y Canadá debería continuar siendo prioritario el intenso diálogo y cooperación trilateral centrada en las consultas políticas, competitividad, facilitación comercial y seguridad. Las reuniones Cumbre de Líderes de América del Norte constituirán una oportunidad importante para renovar la voluntad política y dar un nuevo impulso a la dimensión trilateral de la relación. El reto es hacer un esfuerzo conjunto para mejorar la competitividad de la región en la economía internacional y dotar de fuerza a la opinión de América del Norte en asuntos regionales y globales en los que tenemos una perspectiva común.

Hacia una mayor movilidad laboral

En el contexto de nuestros esfuerzos para mejorar la competitividad, el éxito del Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales es un contundente indicador de la gran oportunidad que existe para aprovechar mejor la naturaleza complementaria de nuestras demografías y mercados laborales. La conclusión con éxito de los programas piloto para la movilidad laboral en sectores clave de la economía canadiense prepara el camino para una expansión en el largo plazo en todos los sectores del mercado laboral canadiense, de acuerdo con la demanda de los empleadores, lo que representa un beneficio recíproco para nuestro desarrollo y competitividad económica.

Aprovechamiento de las oportunidades educativas

Los intercambios educativos, académicos y científicos representan algunos de los elementos de mayor transformación de la comunicación entre los pueblos. Ambos gobiernos pueden promover el dinamismo y alcance de cooperación en esta área facilitando el otorgamiento de visas, mejorando los acuerdos institucionales y los programas de becas. La reciente creación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid) dará un nuevo impulso a la colaboración científica y técnica, bilateral y dirigida a otros países en los cuales Canadá y México tienen intereses compartidos.

Una agenda de seguridad mejor integrada

México y Canadá enfrentan retos comunes al ocuparse de las dimensiones transnacionales de la delincuencia organizada desde sus contextos nacionales respectivos. Mediante su programa de cooperación bilateral con México, el respaldo que Canadá brinda a la reforma judicial y política está teniendo un efecto positivo importante en dos áreas clave de los esfuerzos para el desarrollo de capacidad en México. Esta experiencia, junto con una comunicación más cercana y el intercambio de información en temas de seguridad y defensa, permitirá que ambos gobiernos consoliden y expandan su colaboración. Al mismo tiempo, la presencia diplomática y los intereses complementarios de Canadá y México en Centroamérica y el Caribe constituyen una sólida plataforma para la cooperación regional con otros socios clave, que incluyen Estados Unidos, la cual se puede consolidar y expandir.

Cambio de percepciones

Ambos países enfrentan el reto de promover las acciones positivas que reflejen la importancia directa de la relación bilateral para sus respectivas sociedades. Nuestros gobiernos continuarán trabajando en colaboración con el sector privado, académicos y los medios de comunicación con el propósito de proyectar una visión más integral y con perspectiva del futuro.

Nuestros países son protagonistas respetados y responsables en el ámbito internacional, además de tener una posición de liderazgo en muchos temas. Éstos se encuentran completamente integrados en la economía mundial y son ejemplo de las ventajas del libre comercio, los mercados abiertos y las finanzas públicas responsables. Nuestra asociación estratégica puede incluir una acción conjunta renovada en temas regionales y globales.

Una alianza más sólida en América

El efecto estratégico de la participación de Canadá en América no puede subestimarse. México y Canadá han demostrado a lo largo de los años cuánto se puede lograr trabajando en equipo dentro y fuera del sistema interamericano. Con cada reto que América enfrenta, ya sea nuevo o conocido, ambos países pueden ser interlocutores influyentes a favor de los derechos humanos, la democracia y la participación de la sociedad civil.

Un mejor enfoque de la Cuenca del Pacífico

Como miembros de la APEC y participantes importantes en el comercio transpacífico, con relaciones bilaterales de gran importancia económica y política en el noreste,

sureste y sur de Asia, México y Canadá pueden consolidar sus actividades de intercambio en el área de la Cuenca del Pacífico, intensificado el diálogo bilateral en temas de la región relacionados con el libre comercio y la cooperación económica, entre otros.

Una colaboración más estrecha en la agenda global

Con una actitud inclusiva al enfrentar los retos globales, ya sea en las Naciones Unidas, el G20, la OEA u otros foros, Canadá y México pueden expandir su huella para determinar la agenda internacional. El efecto que tuvo el respaldo de Canadá a la candidatura del gobernador del Banco de México, Agustín Carstens, para ocupar el cargo de director gerente del Fondo Monetario Internacional envía un mensaje contundente al respecto.

Este ensayo es una invitación a reflexionar acerca de nuestros vínculos y a pensar creativamente acerca del camino por andar. Nuestros intereses y desafíos comunes son claros. Nuestra percepción de muchos temas está más cercana que nunca. Hay mucho por hacer como gobiernos federales, en alianza con un número creciente de participantes en esta relación. Los límites de lo que podemos lograr juntos estarán definidos, a su vez, por los límites de nuestra imaginación.

Relaciones comerciales

LA RELACIÓN ENTRE CANADÁ Y MÉXICO: UNA PERSPECTIVA EMPRESARIAL

*Carlos E. Represas
Oscar Vera*

Introducción

Desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, la relación económica entre México y Canadá se ha incrementado de manera significativa, tanto en lo que se refiere al comercio como a la inversión, al igual que en otras áreas relacionadas, como los flujos turísticos.

El comercio bilateral se ha incrementado a una tasa promedio anual del 12.5 por ciento, alcanzando treinta mil millones de dólares en el año 2010, lo que se ha traducido en que ambos países sean el tercer socio comercial en importancia para el otro. Más aún, la relación comercial de Canadá con México es mayor a la que tiene con el resto de América Latina en conjunto.

Por otra parte, la inversión canadiense acumulada en México es cercana a los diez mil quinientos millones de dólares, siendo el cuarto país en importancia en este renglón para México. Actualmente existen registradas más de dos mil quinientas empresas con capital canadiense que operan en México.

Respecto de los flujos de turismo, en 2010, cerca de un millón seiscientos mil canadienses visitaron México y se estima que alrededor de cincuenta mil se han convertido en residentes semipermanentes al tener algún tipo de propiedad en el país. Por su parte, hasta antes de la introducción del requerimiento de visa por el gobierno canadiense en 2009, aproximadamente doscientos cincuenta mil mexicanos al año visitaban Canadá.

A pesar de esta creciente interrelación entre los dos países, consideramos que su relación comercial y de inversión se encuentra aún muy por debajo de su potencial como economías naturalmente complementarias y, lo que es aún más importante, dado el potencial que tienen para competir exitosamente como socios en la economía global.

Una complementación exitosa

Existen diversas razones que permiten justificar el establecimiento de operaciones en México. Entre las que destacan las siguientes: la articulación de cadenas productivas en América del Norte, aprovechar las ventajas de costos de producción menores, beneficiarse con la red de tratados de libre comercio que tiene México, o establecer una base de producción para el mercado de América del Norte.

En cada uno de *estos* casos, existen ejemplos notables de éxito de empresas multinacionales canadienses en México, como son Bombardier (aeroespacial y transportación), Research in Motion (RIM), Bombardier Recreational Products (BRP), Goldcorp, Magna y Scotia Bank, entre otras.

Sin embargo, se debe reconocer que todavía son relativamente pocos los casos de coinversiones entre empresas canadienses y mexicanas, al igual que es escasa la presencia de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) canadienses en México. Por su parte, la presencia de empresas mexicanas en Canadá es muy limitada, lo cual no sólo se explica, por el tamaño relativamente pequeño del mercado canadiense comparado con el de Estados Unidos, o por las casi inexistentes ventajas en costos respecto de México, sino que se debe principalmente a la escasa información y a la falta de liderazgo político y de una visión estratégica en los dos países.

La necesidad de una visión estratégica

La gran importancia que reviste la relación bilateral de los dos países con Estados Unidos ha dado lugar a un “amigable descuido” de su propia relación bilateral. La agenda para que América del Norte sea una región altamente competitiva ha sido relegada debido a una combinación de factores e intereses políticos, sociales e internacionales de corto plazo en los tres países. En consecuencia, el resultado es que hoy en día existen tres relaciones bilaterales que prevalecen por encima del interés de una integración efectiva de la región y que ponen en riesgo su competitividad a largo plazo.

Para lograr una América del Norte competitiva, se requiere de una mayor integración de las tres economías, especialmente con las tendencias actuales en el mundo hacia una creciente regionalización. Canadá y México tienen una complementariedad natural que no ha sido aprovechada plenamente y que va más allá de América del Norte, ya que les permitiría incrementar su competitividad internacional *vis-à-vis* otros países y otros bloques comerciales en el contexto global.

Canadá tiene una vasta base de recursos naturales y tecnología de punta en varios sectores, pero está perdiendo competitividad en el sector manufacturero, principalmente por sus elevados costos laborales y una creciente *escasez* de mano de obra. En contraste, México tiene una mano de obra abundante con un costo competitivo y su ubicación geográfica permite a las compañías acceder a una logística muy competitiva, tanto dentro de la región del TLCAN como con el resto del mundo. Además, la estabilidad monetaria de México bajo un esquema de libre flotación del tipo de cambio y total libertad de movimientos de capital proporciona ventajas significativas a las empresas cuyo modelo de negocios global está basado en el dólar estadounidense.

Un excelente ejemplo de la complementariedad y desarrollo de una producción compartida entre las dos economías lo constituye la decisión de Bombardier para establecer operaciones de manufactura aeroespacial en México. Una evaluación interna de Bombardier de esa época concluyó que: “comparado con otras localidades

con costos laborales similares, México tenía claras ventajas que fueron determinantes para la decisión final, como la zona horaria, la proximidad geográfica y cultural, su capacidad bilingüe, sus sistemas de comunicación, la actitud proactiva de sus autoridades federales y estatales, y los tratados de libre comercio no sólo con América del Norte, sino también con Europa”.

De las dos economías más grandes de América Latina, la mexicana es la que tiene el mayor grado de complementación natural con Canadá (más allá de la existente dentro de América del Norte) en términos de sus estructuras económicas, ubicación geográfica, tecnología, recursos humanos y naturales. La complementariedad existente entre Canadá y Brasil, por ejemplo, es mucho menor e incluso varios de los principales sectores económicos de ambos países, como la agricultura, minería, industrias aeroespacial y manufacturera en realidad son competidores en el mercado mundial.

México también ofrece a las empresas canadienses una importante oportunidad como “puerta de entrada” a la mayoría de los países de América Latina, la Unión Europea, Japón y a países de otras regiones, gracias a su red de diecisiete tratados de libre comercio con cuarenta y nueve países.

El potencial para una mayor cooperación

El tamaño de las economías de ambos países es similar por lo que, en principio, deberían ser atractivas para sus respectivas pequeñas y medianas empresas. Incluso en el mercado de Estados Unidos, la creciente importancia del mercado hispano, que ya constituye el mayor grupo minoritario (mayoritariamente de origen mexicano) y cuya población asciende a cincuenta millones, abre toda una nueva área de oportunidades de negocios para la cooperación empresarial mexicana-canadiense.

Como ya mencionamos, la inversión canadiense en México ha sido principalmente a través del establecimiento de subsidiarias de propiedad al cien por ciento, a pesar de que las PYMES canadienses tienen, en general, escalas y tecnología apropiadas para realizar coinversiones con empresas mexicanas. Hasta ahora, su presencia en México ha sido relativamente pequeña por diversas razones: una de las principales, la falta de políticas específicas para promover este tipo de asociaciones.

Las historias de éxito, como es el caso de Bombardier, muestran el potencial para desarrollar sectores totalmente nuevos en México, más allá del establecimiento exclusivo de operaciones manufactureras de bajo costo, como para la capacitación de mano de obra especializada y para integrarse de manera competitiva a una cadena global de operaciones. Estas historias también son una evidencia de la elevada flexibilidad de los trabajadores mexicanos y las ventajas geográficas y logísticas que tienen las operaciones de manufactura en México.

Para ejemplificar el potencial para la cooperación manufacturera exitosa desde la perspectiva de una empresa canadiense, solicitamos a Laurent Beaudoin, presidente del Consejo de Administración y previamente director general de Bombardier,

Inc., que proporcionara una breve descripción del desarrollo de esa empresa en México.

Desde una perspectiva canadiense, quizá lo más importante es el hecho de que esta producción compartida beneficia también a sus consumidores y a sus trabajadores locales, en la medida en que sus empresas se vuelven más competitivas y pueden crecer en la economía global. La integración de la producción en América del Norte no es un juego de suma-negativa o de suma-cero, sino que en realidad es un juego de suma-positiva para ambos países.

No obstante las preocupaciones de los sindicatos, principalmente en Canadá, es fundamental que las organizaciones empresariales, las entidades gubernamentales y los sectores académicos de los dos países trabajen conjuntamente para demostrar con evidencia empírica que la producción compartida tiene un impacto positivo en los niveles de vida, tanto para los trabajadores canadienses como para los mexicanos.

Existen varias áreas con un buen potencial de complementación entre las dos economías, entre las cuales sobresalen las siguientes:

- Sector energético (en especial tecnología y servicios).
- Minería.
- Sector agropecuario.
- Servicios turísticos.
- Servicios financieros.
- Manufactura en general.
- Servicios de subcontratación *outsourcing* (servicios contables, tecnologías de información, ingeniería, *call centers*).
- Servicios logísticos.
- Tecnologías ambientales.

Existen otras dos áreas que hasta ahora han recibido poca atención y que podrían generar una mayor colaboración binacional: la primera es la relativa a la posibilidad de establecer en México centros de diseño e ingeniería para diferentes industrias empleando profesionales altamente calificados con costos significativamente más bajos que sus contrapartes canadienses y estadounidenses.

La segunda área tiene que ver con la posible utilización de la capacidad de investigación y desarrollo de algunas instituciones mexicanas de educación superior por parte de empresas canadienses (que pudieran estar establecidas o no en el país). Existe una vasta red de centros de investigación en México (la mayoría subutilizados, desafortunadamente), entre los que se encuentran la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Instituto Politécnico Nacional (IPN) y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), así como la red de Institutos Nacionales de Salud, que cuentan con capacidades de investigación y desarrollo sumamente competitivas en términos de costo. A su vez, en Canadá existe una diversidad de incentivos fiscales para apoyar la investigación y el desarrollo que, junto con sus profesionistas altamente calificados, podrían aprovechar a las empresas mexicanas en algunos sectores específicos (por ejemplo, el minero).

Incluso en la industria automotriz, en la que existe una clara competencia por la inversión entre los dos países, existe potencial para una mayor cooperación dentro del sector de autopartes en la manufactura, la capacitación de personal y el diseño.

Por ello, en lugar de solamente considerarse socios comerciales, los dos países deberían verse como “socios de producción” dentro de las cadenas productivas de América del Norte y a nivel global.

Además, también hay un buen potencial para incrementar la cooperación de los sectores empresariales en foros internacionales como el APEC, el G20 y la OCDE, de los que ambos países son miembros. Hasta ahora no ha existido un enfoque o plataforma conjunta para enfrentar los temas que son de mutuo interés en estos foros. Tampoco existe una estrategia conjunta entre los gobiernos ni entre las organizaciones y líderes empresariales de los dos países para promover sus objetivos comunes en los foros internacionales.

Una agenda para los sectores empresariales de Canadá y México

Se debe reconocer que la relación económica entre ambos países continuará creciendo en el futuro simplemente por su racionalidad económica. Sin embargo, es imperativo relanzar dicha relación sobre la base de una visión estratégica de largo plazo para cada país y para la competitividad de América del Norte en el entorno global.

Para lograr este objetivo, los sectores empresariales tanto de Canadá como de México, junto con el apoyo de sus sectores académicos, deberían tomar la iniciativa para posicionar en la agenda política y de la opinión pública de sus respectivos países la necesidad y los beneficios que conllevaría una asociación sustancialmente más fuerte. Esto también requeriría de una “estrategia de medios” explícita para aumentar la comprensión y el entendimiento de la opinión pública en cada país. Dentro de esas iniciativas, proponemos las siguientes:

- La armonización de regulaciones y estándares en diversos sectores.
- La convergencia de las respectivas políticas de promoción a la competencia económica.
- La equivalencia y certificación de competencias educativas y técnicas.
- El establecimiento de cuotas educativas preferenciales.
- El establecimiento de fondos públicos binacionales para financiar coinversiones y proyectos de investigación.
- La eliminación inmediata del requerimiento de visa y todas las limitaciones a la libre movilidad laboral intracompañías y al intercambio de estudiantes.

Además, los sectores empresariales de Canadá y México deben cabildear activamente a sus gobiernos para lograr un acuerdo para la acumulación de reglas de origen que permita aprovechar plenamente los tratados de libre comercio de ambos países y su complementación económica.

En síntesis, existe una gran oportunidad para lograr una interrelación económica mucho más profunda entre Canadá y México, siempre y cuando los sectores empresariales y académicos de los dos países tengan una visión clara y comprometida.

Sin embargo, para lograrlo es preciso que ambos países definamos primero nuestras aspiraciones comunes dentro de América del Norte. Un entendimiento entre Canadá y México (gobiernos, sectores empresariales, académicos, sindicatos y el público en general) en los temas relevantes pudiera resultar más fácil de lograr, e incluso ayudar a incorporar a Estados Unidos a estos acuerdos, que continuar con la estrategia actual de “divide y vencerás” al tratar de negociar bilateralmente cada país con Estados Unidos.

Es fundamental que tanto Canadá como México comprendan que, si bien es más compleja que una relación bilateral, en el largo plazo una integración trilateral de América del Norte será mucho más fuerte dentro de la economía global que tres relaciones bilaterales independientes.

Este “enfoque de un futuro común” contribuirá a avanzar la integración económica de América del Norte hacia lo que se denominaría “América del Norte 2.0”. El objetivo último de ambos países debería ser la creación del Mercado Común de América del Norte, teniendo como un paso intermedio el establecimiento de una Unión Aduanera.

En última instancia, una mayor integración convertirá a América del Norte en una región más competitiva y exitosa, lo que se traducirá en una mejoría sostenida de los estándares de vida de sus trabajadores y de sus sociedades en general.

El desarrollo de Bombardier Inc. en México

Sector de transporte

Bombardier comenzó a interesarse en México hacia finales de la década de los setenta, cuando la compañía deseaba ampliar su mercado de ferrocarriles de pasajeros de América del Norte. Su intención era incrementar su presencia en América Latina en un sector que dominaban los fabricantes franceses.

En 1981, el gobierno mexicano otorgó a Bombardier un contrato para la construcción de ciento ochenta vagones de metro para la Ciudad de México. Éstos utilizaban ruedas de hule, que era la misma tecnología que había empleado Bombardier en 1974 para el metro de Montreal. El pedido de vagones para el metro de la Ciudad de México fue, en ese momento, el mayor pedido de exportación de equipo para transporte masivo otorgado a una empresa manufacturera canadiense o estadounidense.

En mayo de 1992, Bombardier adquirió los activos de la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril S.A., Concaril (actualmente Bombardier Transportation), Concaril había sido creada por el gobierno de México en 1954 y producía una amplia gama de vehículos, incluyendo vagones de metro con ruedas de metal y ruedas de hule, vehículos ligeros de ferrocarril, autobuses de pasajeros y vehículos de carga. En ese momento, Laurent Beaudoin, director general de la empresa, señaló:

La compra de Concaril nos pone en una posición favorable para aprovechar nuevas oportunidades y retos no sólo en México, sino también en el sur de Estados Unidos. Es congruente con las negociaciones para el libre comercio que actualmente llevan a cabo Canadá, Estados Unidos y México. Además, tener como base a México nos permitirá enfrentar mejor la creciente demanda de equipo de transporte masivo de los países latinoamericanos.

En julio de 1993, Bombardier-Concaril concluyó su primer contrato a gran escala para equipo de transporte en México, al reconstruir y reequipar 234 vagones de metro para la Ciudad de México.

En marzo de 1998, Bombardier-Concaril ensambló su primera locomotora construida en México para la División Electro-Motiva de General Motors. Dos meses después, se acordó una coinversión con The Greenbrier Companies para construir vagones de carga en sus instalaciones.

A comienzos del nuevo siglo, en octubre de 2002, Bombardier firmó en la ciudad de México su mayor contrato en América del Norte con la empresa española CAF. Este contrato, con un valor de 508 millones de dólares canadienses, fue otorgado por las autoridades de la Ciudad de México para la manufactura de carros y góndolas para la red del metro de la ciudad, la gran mayoría de los cuales se construyó en las instalaciones de Bombardier en Ciudad Sahagún, Hidalgo.

Sector aeroespacial

Animada por sus éxitos en el sector de transporte ferroviario, para Bombardier fue natural considerar a México cuando buscaba una nueva ubicación que le permitiera incrementar su competitividad en el sector aeroespacial.

Un estudio interno en el que se compararon varias ubicaciones con costos laborales equivalentes encontró que México tenía claras ventajas que inclinaron la balanza a su favor: la zona horaria, la proximidad geográfica y cultural, las facilidades bilingües, su sistema de comunicaciones, la actitud proactiva de sus autoridades federales y estatales, y la red de tratados de libre comercio en vigor, no solamente con Estados Unidos, sino también con Europa.

En mayo de 2006, Bombardier Aerospace reubicó una pequeña parte de su producción a Querétaro, al norte de la Ciudad de México. Un equipo de quince personas estableció una planta temporal para la manufactura de arneses eléctricos.

Para formar trabajadores especializados, en 2007 los gobiernos federal y del estado de Querétaro establecieron oficialmente la Universidad Nacional Aeronáutica de Querétaro (UNAQ) con el apoyo de la École des métiers de l'aérospatiale de Montréal. Con ello, Bombardier se comprometió a desarrollar un intensivo programa de capacitación.

El 8 de febrero de 2008, Bombardier inauguró sus instalaciones de clase mundial para el subensamblaje y manufactura de componentes aeroespaciales en Querétaro, con una inversión de doscientos cincuenta millones de dólares. La empresa

fue la primera en establecerse en el parque aeroespacial de Querétaro. En sus instalaciones se ensamblan arneses eléctricos y se fabrica la parte trasera del fuselaje de los jets Global Express, así como la estructura del Learjet 85 y el ensamblaje y arneses para el próximo avión de mediano rango CSeries.

En enero de 2011, se empleaban mil cuatrocientas personas en su centro de manufactura de Querétaro y se esperaba que esta cifra aumentara a dos mil trabajadores con el lanzamiento de la producción del nuevo jet de negocios Learjet 85. Con una visión al futuro, la empresa ha decidido crear un centro de ingeniería aeroespacial para apoyar a sus centros de producción existentes.

Esta iniciativa permitirá a Bombardier no sólo el apoyo a sus instalaciones ya existentes, sino que también contribuirá a promover su expansión a nuevas operaciones.

En conclusión, la experiencia de Bombardier en México desde 1981 ha sido sumamente favorable. Los trabajadores tanto en el sector de transporte como en el aeroespacial han demostrado una capacidad notable de aprendizaje y una gran productividad. El nivel de competitividad de las instalaciones en México es equiparable al de las mejores plantas de la empresa en el resto del mundo.

Se espera que el desarrollo de Bombardier en México crezca de manera sostenida en el futuro. Además de servir al mercado local, en las instalaciones de Bombardier Transportation en Ciudad Sahagún continúan realizándose cada vez más trabajos de subensamblaje de productos para América del Norte, lo que también ocurre con las plantas aeroespaciales en Querétaro. Con un optimismo derivado de sus fortalezas y de la próxima generación de ingenieros actualmente en formación, Bombardier considera que México se ha convertido en un socio clave para el desarrollo de sus operaciones en América del Norte.

NEGOCIOS EN MÉXICO: ALGUNAS HISTORIAS DE ÉXITO

Redline, salvaguarda de la brecha digital

Redline Communications es un líder tecnológico en el diseño y manufactura de soluciones estándar para el acceso inalámbrico de banda ancha. Los productos de la compañía han sido premiados por su alta capacidad, desempeño, confiabilidad y seguridad, cualidades comparables con las que ofrecen operadores de telecomunicaciones, proveedores de servicios y empresas de clase mundial. Redline es un miembro importante del WiMAX Forum™, una organización sin fines de lucro que promueve un protocolo universal estándar para el acceso a Internet de banda ancha.

Cuenta con más de veinte mil instalaciones en setenta y cinco países de los cinco continentes, que operan mediante una red de distribución global de más de ochenta socios de negocios. Sus oficinas centrales se encuentran en Markham, Ontario, Canadá, y cuentan con centros de ingeniería y diseño en Rumania, así como oficinas de ventas en todo el mundo. Ha desarrollado un proyecto de prueba en Tabasco, México, y tiene como objeto convertirse en socio y proveedor de e-México, un proyecto de gran escala del gobierno federal cuya meta es brindar a todo México conectividad pública a Internet, así como otros servicios electrónicos.

Redline, que realiza negocios en México desde 2003, ha firmado contratos con los gobiernos estatales de Chiapas, Nuevo León, Puebla y Yucatán, entre otros, para abastecer con tecnología WiMAX los sistemas de respuesta a emergencias municipales, rurales y escolares, así como otros programas de conectividad que emplea el gobierno. El trabajo de esta empresa con los gobiernos federal y estatales la coloca a la vanguardia del mercado emergente de banda ancha en México y la posiciona como socia en el desarrollo económico del país.

Scotiabank, apoyo a los negocios en América Latina

Scotiabank Inverlat es uno de los principales grupos financieros de México, con más de quinientas sucursales y mil cajeros automáticos, y una participación de mercado del 6 por ciento, lo que lo convierte en el séptimo banco más grande de México. Constantemente es calificado como una institución que brinda un alto nivel de satisfacción a los clientes, al ofrecer excelentes servicios de banca y mostrar una fuerte responsabilidad social.

Scotiabank ha operado aquí desde que estableció una oficina de representación en 1967 y hoy emplea a más de siete mil personas. Aunque otros bancos canadienses han establecido oficinas de representación en México, sólo éste se ha trasladado a la banca personal. En una época en que muchos bancos locales quebraron, Scotiabank decidió concentrar en México su estrategia internacional para el continente americano, mediante la adquisición gradual de la institución financiera mexicana Grupo Financiero Inverlat (GFI).

Después de la crisis financiera y económica de México en 1994, la industria bancaria se colapsó, lo que trajo tasas de interés elevadísimas e incumplimientos crediticios sin precedentes. En 1996, la unidad de reestructuración bancaria del gobierno aprobó la oferta de Scotiabank para adquirir el 10 por ciento de las acciones de GFI, monto que se incrementó a un 55 por ciento en el año 2000. El gobierno conservó la propiedad del 36 por ciento y un número pequeño de accionistas eran dueños del resto. En 2001, GFI cambió su nombre oficial a Scotiabank Inverlat y entre 2003 y 2004, esta empresa, junto con el resto de los accionistas privados, adquirieron el resto de las acciones en manos del gobierno.

En México, la institución utilizó su experiencia bancaria internacional a su favor y apoyó a la próspera clientela de negocios canadiense (ahora el cuarto mayor inversionista extranjero directo en México). También consolidó una fuerte clientela local brindando acceso a hipotecas para la vivienda y créditos automotrices en un momento en que la mayoría de los bancos mexicanos aún eran cautelosos en el otorgamiento de créditos. Algunos analistas consideran que Scotiabank ha ayudado en el desarrollo de una fuerte clase media en México. La ubicación de esta empresa en el país ha demostrado ser estratégica para su expansión de largo plazo en el hemisferio, dado que se encuentra ya en treinta y cinco países (el 22 por ciento de sus utilidades del año pasado provino de la banca internacional). Su presencia temprana y el crecimiento en México lo han posicionado como uno de los participantes financieros clave en México y en el hemisferio, en donde ha desempeñado un papel central apoyando el crecimiento económico y los negocios canadienses.

Palliser Furniture: “Hechos en América del Norte”

Palliser Furniture Upholstery Ltd. es un ejemplo de las ventajas que se pueden obtener al aprovechar el TLCAN y la cadena de suministro norteamericana para mejorar la calidad, precios y competitividad al surtir mercancías a los clientes en Canadá, Estados Unidos y México. Con plantas en Winnipeg, Manitoba y Saltillo, México, Palliser ha logrado satisfacer con éxito la creciente demanda de muebles norteamericanos de alta calidad. La empresa ha aprovechado el TLCAN plenamente abasteciendo a los clientes con productos enviados desde centros de producción en el norte y el sur del continente, y ha reducido su huella ambiental mientras asegura entregas justo a tiempo y servicio con eficiencia de costos.

Palliser es el segundo mayor fabricante de muebles de Canadá. Comenzó sus operaciones en el norte de México, en 1998, con una planta en Saltillo, Coahuila,

que fue la primera etapa de una estrategia norteamericana más grande. El éxito de esta planta de producción condujo al establecimiento de operaciones en Matamoros, Tamaulipas.

Palliser había considerado originalmente expandirse hacia China, pero eligió a México por diversas razones. La primera fue la ubicación: la proximidad de este país con el mercado de Estados Unidos reducía los costos, tanto de fletes como de almacenamiento. La segunda fue la habilidad industrial: el área de Saltillo contaba con trabajadores calificados en la industria textil, en particular cosedores de cuero, que gozan de gran demanda. La tercera razón fue la mano de obra: si bien los salarios eran inferiores en China, esto se veía compensado por una mayor productividad en México. Por último, los reglamentos para la inversión extranjera directa de México hicieron que fuera más fácil para Palliser establecer su empresa sin tener que conformar una coinversión más complicada.

Palliser goza de una sólida reputación como buen empleador y persona moral. Su ética corporativa fomenta una cultura laboral de respeto por la integridad y dignidad de los empleados, del medio ambiente y de la comunidad en la que opera. Palliser hace hincapié en la educación y capacitación laboral, incluyendo el aprendizaje del inglés como segunda lengua, clases de computación, información sobre el cuidado de la salud y la seguridad, así como capacitación para el liderazgo.

Linamar: cadenas de suministro globales y el sector automotriz

En 2010, Linamar ocupaba el vigésimo noveno lugar entre los fabricantes de equipo original (OEM) en América del Norte y el septuagésimo cuarto a nivel mundial. Linamar diseña y fabrica componentes y sistemas metálicos de precisión para los mercados de la industria automotriz, de energía y móvil. La compañía opera en Canadá, Estados Unidos, México, la región Asia-Pacífico y Europa.

Linamar Corporation fue una de las primeras compañías en entender el concepto de cadenas de suministro globales. Para estar más cerca de sus clientes, reubicó en México parte de sus instalaciones de manufactura automotriz, incluso antes de que se aplicara el TLCAN. También hizo sus primeras inversiones en México antes de la entrada en vigor del tratado en 1994, negociando un contrato de cinco años con Volkswagen en México para fabricar partes para dos de sus modelos. Éste fue el inicio de una estrategia de negocios que aprovecha las complementariedades de los mercados canadiense y mexicano. El enfoque ha sido de gran éxito para Linamar que, desde su planta en México, espera fabricar y suministrar partes para la venta de hasta trece millones de vehículos en América del Norte.

La geografía ha favorecido a Linamar. Después del impacto devastador de la crisis financiera y económica de 2009, la industria automotriz en toda América del Norte se vio forzada a reajustarse a una nueva realidad. México aprovechó la oportunidad para consolidar su posición en América del Norte como un fabricante automotriz competitivo. La ubicación de Linamar en nuestro país se convirtió en un

activo estratégico, pues le representó una verdadera ventaja en términos de los costos de producción de componentes tales como transmisiones para la industria automotriz mexicana. ¡Todo es cuestión de ubicación!

Desde entonces, las operaciones de Linamar en México se han expandido y hoy la compañía cuenta con cuatro plantas en los estados de Nuevo León, Coahuila y Durango. Las plantas de Linamar en México abastecen a los fabricantes locales de automóviles que venden a mercados tanto en México como en el sur de Estados Unidos. La ubicación de Linamar es una ventaja competitiva dada la proximidad a su mercado.

Esta empresa entiende que el modelo de negocios global es la nueva realidad y, a medida que los fabricantes automotrices, desde Nissan hasta General Motors (GM) y Ford Motor Company amplían sus plantas en México, Linamar está situada estratégicamente y se prepara para abastecer este aumento en la demanda.

Goldcorp: explotación minera para el triunfo de la responsabilidad social

La explotación minera es un tema controversial en cualquier país; sin embargo, Goldcorp ha roto el molde y se ha convertido en un productor eficiente, sostenible y socialmente responsable. En un corto periodo, la canadiense Goldcorp ha pasado de ser un jugador intermedio sólido a uno de los principales productores de oro en el mundo. Su expansión a México forma parte de un plan estratégico para invertir en países importantes de bajo riesgo. En 2010, Goldcorp fue el mayor inversionista extranjero en México y es el productor de oro número uno.

La compañía inició su relación comercial con México hace nueve años cuando tomó el control de Minas de San Luis (Luismin). Después de haber iniciado con una producción de cincuenta mil onzas de oro por año, Goldcorp ahora produce seiscientos cincuenta mil onzas anuales. La compañía planea incrementar la producción a un millón de onzas por año —el 55 por ciento de la producción total de oro en México.

Emplea a seis mil personas en México y sus activos operativos incluyen las minas de oro/plata de El Sauzal, Los Filos, San Dimas (Tayoltita) y Peñasquito. Goldcorp ha invertido alrededor de mil quinientos millones de dólares estadounidenses en Peñasquito, la mina más grande de México en explotación a cielo abierto. Para cumplir con sus metas de producción, ha diseñado un trayecto bien definido para sus proyectos. La compañía actualmente se encuentra trabajando en dos operaciones mineras principales —la segunda etapa de las minas el Peñasquito y Camino Rojo, de reciente adquisición— y está invirtiendo alrededor de sesenta millones de dólares anuales para ampliar la producción existente y explorar nuevas reservas.

Goldcorp atribuye gran parte de su éxito a su firme compromiso con la protección ambiental y la responsabilidad social empresarial (RSE). Considerada frecuentemente “el ejemplo a seguir” en RSE, en la industria minera, Goldcorp se enorgullece de los tres importantes pilares de RSE presentes en su modelo de negocios: la gente —“todo lo que hacemos comienza con nuestra gente”—; la seguridad —“[el trabajo es] suficientemente seguro para nuestras familias”—; y la participación activa con

todas las partes interesadas, como fundamento de un desarrollo constructivo, creativo y sostenible. Goldcorp busca contrarrestar las percepciones negativas de la industria minera dedicando tiempo y recursos a la protección del medio ambiente y a los derechos humanos de sus empleados y de los residentes de las comunidades en las que opera. Goldcorp también contribuye al desarrollo económico de estas comunidades y se guía por los estándares y mejores prácticas internacionales.

Apotex: ser local es buena receta

Apotex, la mayor compañía farmacéutica propiedad de accionistas canadienses, es un ejemplo de cómo la combinación de investigación, desarrollo, manufactura, distribución y una visión estratégica del futuro y más allá de las propias fronteras pueden construir una empresa de gran éxito. Apotex fue fundada en 1974 y comenzó con dos empleados y un solo producto. Hoy la empresa opera en 115 países y tiene más de seis mil ochocientos empleados. Apotex es líder mundial en la producción de medicamentos genéricos y tiene más de trescientos productos. La compañía dedica una cantidad considerable de dinero a la investigación y desarrollo y emplea a más de dos mil científicos en el mundo.

Estableció sus primeras operaciones fuera de Canadá cuando compró al fabricante mexicano Protein en 1996. Desde entonces, Apotex Mexico ha establecido alianzas con los sectores público y privado del país para vender medicamentos genéricos. México también se ha convertido en un punto de salida para la venta de esas medicinas a trece países en Centro y Sudamérica. Esta empresa cuenta con cerca de 600 empleados en México y un centro de investigación y desarrollo que ha creado cincuenta y tres nuevos productos. Es propietaria de tres plantas de producción en dos grandes ciudades y cuenta con una gran oficina central en la Ciudad de México.

Los medicamentos genéricos son cada vez más importantes en México como una alternativa a las medicinas que resultan costosas en épocas de dificultades económicas. El mercado farmacéutico mexicano ofrece gran potencial para Apotex y otros fabricantes de genéricos. En la actualidad, los medicamentos genéricos representan entre 6 y 7 por ciento del total de las ventas farmacéuticas en México; sin embargo, cuando Apotex ingresó al mercado mexicano no había un marco normativo para comercializar y vender genéricos. Desde esa fecha, y a partir de la aprobación de la ley sobre estos productos en 1998, ha surgido y evolucionado un mercado de medicamentos genéricos.

En 2011, Apotex celebró quince años en el mercado mexicano y anunció la adición de dieciséis nuevos productos a su línea de genéricos. La compañía está haciendo más inversiones en México, construyendo una nueva planta manufacturera y un centro de distribución, además se encuentra en proceso de adquirir maquinaria adicional. La decisión de Apotex de ingresar al mercado mexicano le ha generado dividendos en muchas formas: al expandirse ha logrado acceso no sólo al mercado mexicano de cien millones de personas, sino también potencialmente al enorme mercado que representa el resto de América Latina.

Canadá y México: relaciones académicas

ALIANZA PARA ABORDAR LOS RETOS MUNDIALES Y DE DESARROLLO

*Jennifer Jeffs**

Introducción

La Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), con sede en Ginebra, organismo especializado de ONU, se estableció con el fin de desarrollar un sistema internacional de propiedad intelectual para estimular la innovación y contribuir al desarrollo económico. Dicho organismo ha definido el cambio climático, la salud y la seguridad alimentaria como los tres principales retos que enfrenta la supervivencia humana y, en fechas recientes, ha instituido una sección para analizar el trabajo que se realiza en estas áreas a escala internacional. La naturaleza urgente y mundial de estos problemas exige esfuerzos en colaboración y el aprovechamiento de recursos limitados. Los países menos desarrollados sufrirán de manera desmedida por los desafíos relacionados con el cambio climático, la salud y la seguridad alimentaria, y su sufrimiento influirá en las naciones más ricas. Así pues, además de los imperativos éticos para resolver las desigualdades, las alianzas entre naciones ricas y pobres tienen un sentido práctico coherente; en particular las colaboraciones entre países que se encuentran en distintos niveles de desarrollo y que se localizan en un mismo continente, ya que comparten preocupaciones tanto de carácter regional como mundial. Canadá y México servirían de ejemplo al resto del mundo al afrontar los problemas mundiales mediante una alianza.

Canadá y México comparten identidad como miembros del TLCAN y del G20, así como retos regionales y mundiales, y un poderoso vecino, por lo que resulta lógico contar con una alianza bilateral que apalanque los recursos nacionales de investigación para crear agendas colaborativas en la materia. Los programas de investigación entre Canadá y México generarían tecnologías útiles, atraer la atención y, potencialmente, financiamiento adicional por parte de Estados Unidos. Una agenda de investigación México-Canadá apela a los principales consejos canadienses de investigación: el Consejo Nacional de Investigación (National Research Council, NRC), el Consejo para la Investigación en Ciencias Naturales e Ingeniería (Natural Sciences and Engineering Research Council, NSERC) y el Consejo para la Investigación de Ciencias Sociales y Humanidades (Social Sciences and Humanities Research Council, SSHRC), los cuales fomentan las alianzas internacionales. Si bien es muy probable que Estados Unidos tienda a ocuparse de sus asuntos internos por algún tiempo, Canadá

* La autora agradece la colaboración en investigación y edición de Lorena Gutiérrez y Naomi Joseph.

y México deben trabajar para que su colaboración sea lo suficientemente importante, visible y relevante como para atraer la atención y recursos de Estados Unidos. En vez de seguirse diferenciando de México para captar la atención del reino en común, Canadá debería cambiar su estrategia para atraer la atención de dicho país trabajando con México, no sólo en cuestiones de seguridad regional y combate al crimen, sino también en problemas mundiales.¹

Una agenda innovadora de desarrollo: colaboración en la investigación

Este capítulo sugiere una aproximación a ciertos temas —las asimetrías en el desarrollo de América del Norte y la falta de financiamiento para el desarrollo de México proveniente de sus socios del TLCAN— que, aunque difiere, complementa el capítulo escrito por Isabel Studer en este volumen. Si bien la doctora Studer hace hincapié en la necesidad de emprender investigaciones sobre la relación comercial entre Canadá y México, yo sugiero que las comunidades de investigadores de Canadá y México colaboren en temas concernientes a los desafíos mundiales más importantes. La existencia de programas nacionales de investigación colaborativa en temas como clima y energía, salud y seguridad alimentaria, generarían conocimiento y propiedad intelectual de relevancia para los principales asuntos de interés mundial. Si se obtienen resultados concretos de las investigaciones y se tienen los marcos adecuados de propiedad intelectual para gestionarlos, contar con una agenda de alianza para la creación y acumulación de conocimiento sobre problemas internacionales específicos entre un país rico pequeño y una economía emergente grande transmite un poderoso mensaje de legitimidad. Y desde la perspectiva de desarrollo y prosperidad, la producción de investigación destinada a generar estrategias para la gestión de problemas de carácter global presenta inmensas oportunidades de creación de riqueza.

Cada vez resulta más evidente y se reconoce el hecho de que casi todos —si no es que todos— los principales retos mundiales afectarán en forma más desproporcionada, y más rápida, a los países en desarrollo que a las naciones ricas e industrializadas, por lo menos en el futuro cercano.² Pero también es cada vez más claro que las naciones desarrolladas no pueden dormirse en sus laureles ante estos retos. En un grupo regional —América del Norte— que implica estructuras de producción integrada a tan gran escala, los costos de estos retos para México afectarán negativamente la prosperidad de América del Norte en general. Canadá debe ayudar a México a combatir los efectos negativos de los grandes retos globales. Dicha

¹ En fechas recientes afirmé que Canadá necesita apoyar los esfuerzos de Estados Unidos y del hemisferio para incrementar la seguridad en la región. Véase Jennifer Jeffs, "Get off the Sidelines, Canada. Join Ameripol", *The Globe and Mail*, 1º de marzo de 2010.

² Véase Paul Collier, *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done about It* (Oxford: Oxford University Press, 2007); Thomas Pogge, *World Poverty and Human Rights: Cosmopolitan Responsibilities and Reforms*, 2ª ed. (Cambridge: Polity Press, 2008).

contribución beneficiaría a México, Canadá, y a las naciones de todo el mundo. Dados los imperativos de desarrollo y las estructuras de producción integrada descritas en el capítulo de Isabel Studer, el potencial de una alianza México-Canadá es único.

La colaboración entre un país rico y pequeño y una economía emergente y populosa para atacar los retos mundiales mediante el estímulo a sus recursos demográficos y geográficos complementarios constituiría un ejemplo convincente para otros. Reconociendo las asimetrías de desarrollo en América del Norte, Canadá necesita trabajar con su socio sureño en el TLCAN, con el cual también tiene una relación bilateral asimétrica, para desarrollar agendas de desarrollo que reúnan, comprometan y generen conocimiento en áreas específicas de interés común. Una vez que ambas naciones produzcan investigación de valor agregado y, más importante que eso, la propiedad intelectual que de ello resulte se traduzca en patentes y contratos de licenciamiento, lograrán atraer la atención —y el financiamiento, como es de imaginarse— de su rico y poderoso vecino de en medio. En lugar de tratar de captar la atención de Estados Unidos diferenciándose de México, Canadá necesita cambiar su estrategia para lograr este cometido *colaborando con México*, no sólo en cuestiones de seguridad y combate a la delincuencia, sino también en temas que representan desafíos para la supervivencia mundial.

La influencia de América del Norte en el mundo se fortalecerá si las comunidades investigadoras de Canadá y México se comprometen a combinar la experiencia y capacidad de ambos países en diferentes etapas de desarrollo y con perfiles nacionales tan distintos. Dichas iniciativas demostrarían que la inversión canadiense —no sólo en forma de asistencia financiera directa, sino como coinversiones activas en países menos desarrollados— resultaría en un beneficio mutuo a largo plazo que vaya más allá de un mero subsidio, en particular cuando los países participantes comparten un continente.

Innovación y empleos

Si bien los tres países del TLCAN tienen sus propias preocupaciones nacionales, ya sean desafíos políticos o de gobernabilidad, delincuencia y narcotráfico, o crisis económicas, todas tienen implicaciones en el empleo. Una población con empleos productivos sirve como cimiento para la estabilidad tanto política como económica, de cualquier nación. Si bien todos entienden la importancia de los empleos, es difícil relacionar la generación de empleos con la investigación —conexión fundamental para los paradigmas que se desarrollan respecto de los temas mundiales que generarán empleo en el futuro—. Los factores condicionantes de la economía global apenas empiezan a cambiar. La mayoría de nosotros no entiende cómo está ocurriendo esta evolución, cuán rápido sucederá o hacia dónde nos dirigirá; pero lo que sí tenemos que entender es que, en el futuro, los empleos se encontrarán en áreas e industrias que aún no existen y que la investigación en temas globales es fundamental para abordarlos desde una perspectiva innovadora, así como para el desarrollo de

nuevas tecnologías, economías, formación del conocimiento, métodos de producción y técnicas de gestión. Dichas innovaciones, y la forma en que las aprovechemos y las integremos, serán fundamentales para el futuro del planeta. En un sentido estricto, desde la perspectiva de la prosperidad en el futuro, los retos globales que enfrentamos traerían consigo las más grandes oportunidades de generación de riqueza en la historia de la humanidad. Canadá y México no tendrían mejor oportunidad de colaborar frente a esos retos sino a través de agendas de investigación financiadas y ejecutadas en forma conjunta, desarrollando alianzas bien definidas entre las instituciones de investigación de ambas naciones.

Fuentes alternas de energía y cambio climático

Canadá y México padecen una dependencia desmedida de sus industrias petroleras nacionales para satisfacer sus necesidades de energía y obtener su producto nacional bruto (PNB). La industria petrolera presenta una rica oportunidad para realizar investigación sobre tecnologías para extracción limpia y es un excelente ejemplo de un área en la que las universidades y la industria pueden colaborar para crear propiedad intelectual relativa a un asunto que atañe a ambos países. En fechas recientes, Canadá creó un consorcio para compartir la propiedad intelectual entre compañías petroleras que operaran en las arenas bituminosas canadienses con el propósito de desarrollar tecnologías de extracción limpias y ecológicas.³ Conveniría mucho a Canadá y México cooperar en el campo de la energía por diversas razones. La era postAcuerdo de Copenhague representa un enorme desafío para estas naciones: ambas se han comprometido a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero; sin embargo, ambas economías nacionales tienen una desproporcionada dependencia de la producción y exportación de hidrocarburos como su principal fuente de ingreso. Esta contradicción presenta una buena oportunidad para que Canadá y México colaboren para cumplir con las políticas actuales de generación de energía con bajas emisiones de carbono, al tiempo que mantienen su papel como importantes proveedores de energía. Las principales áreas en las que pueden colaborar incluyen la instrumentación de políticas de eficiencia energética y el desarrollo de energías renovables a través de diálogos políticos y técnicos (aunque las relaciones en torno al petróleo y el gas siguen teniendo el papel protagonista) tanto a nivel federal como estatal y provincial.

Hasta la fecha, la interacción bilateral ha tenido lugar principalmente entre las provincias canadienses y el gobierno federal mexicano o con Pemex, la empresa petrolera paraestatal. Por ejemplo, en 2007, el Ministerio de Energía de Alberta y la Secretaría de Energía de México firmaron un acuerdo de cooperación que incluye compartir las mejores prácticas en reglamentaciones para la exploración de

³ Nathan Vanderklippe, "Oil Companies Finalize Pact to Share Tailings Research", *The Globe and Mail*, 13 de diciembre de 2010, en <<http://www.theglobeandmail.com/globe-investor/oil-companies-finalize-pact-to-share-tailings-research/article1835655/>>, consultada el 26 de julio de 2011.

hidrocarburos, desarrollo de eficiencia energética y promoción de cooperación técnica.⁴

Energías renovables

Un informe de la Fundación Canadiense para las Américas (Canadian Foundation for the Americas, Focal) revela que Canadá tiene una pequeña capacidad instalada para generación de energía eólica, de biomasa sólida y fotovoltaica.⁵ México tiene un perfil similar con un porcentaje aún más pequeño de generación de energía eólica, pero mayor capacidad instalada para energía de biomasa y geotérmica. Ambos países podrían ampliar el desarrollo de sus capacidades de energías renovables. A excepción de las energías fluvial y marina, los gobiernos provinciales tienen jurisdicción sobre los recursos renovables en Canadá. Es de resaltar que México podría lanzar un programa de cooperación en generación de energía eólica con Alberta, Ontario, Quebec y Manitoba,⁶ en tanto que Canadá debería prestar atención e invertir fondos y realizar investigación en empresas y proyectos existentes que estén desarrollando tecnologías innovadoras de generación de energía en México. Una de dichas empresas, Canromex, ha adoptado proyectos de desarrollo de conversión de biogás en energía en Chihuahua, Quintana Roo, Atizapán y San Luis Potosí, y sigue ganando nuevos proyectos en el Estado de México con su empresa asociada, Green Point Energy.⁷

Cambio climático y medio ambiente

El interés específico de México en preservar y mejorar los ecosistemas sustentables proviene del hecho de que es uno de los países con mayor biodiversidad en el planeta. Como cualquier otro país, la resistencia de México a los efectos del cambio climático dependerá de la cooperación con sus vecinos regionales. Después de la Conferencia de las Partes celebrada en Cancún (COP-16), Canadá y México

⁴ Secretaría de Energía, gobierno federal de México, “Declaración sobre la cooperación en materia de energía entre la Secretaría de Energía de los Estados Unidos Mexicanos y el Ministerio de Energía de la Provincia de Alberta, Canadá”, en <<http://www.energia.gob.mx/webSener/res/473/DECLARATION%20ALBERTA.pdf>>, consultada el 26 de julio de 2011.

⁵ Canadian Foundation for the Americas, “The Mexico-Canadá Relationship: A Backgrounder”, en <http://www.focal.ca/images/stories/Canada-Mexico_FOCAL_Backgrounder_October%202010_e-sm.pdf>, consultada el 26 de julio de 2011.

⁶ Véase Lourdes Melgar y Focal, “In Search of Relevance for Canadian-Mexican Energy Relations”, en <http://focal.ca/images/stories/pdfs/CMI_Melgar_In_Search_of_Relevance_for_Canadian-Mexican_Energy_Relations_March_2011.pdf>, consultada el 26 de julio de 2011.

⁷ Canromex, “Canromex: History”, en <<http://www.canromex.com/History.html>>, consultada el 26 de julio de 2011.

acordaron aplicar iniciativas bilaterales para combatir el cambio climático,⁸ entre las que se encuentran la mitigación de emisiones de metano en plantas petroleras, eficiencia energética y tratamiento anaeróbico de residuos en la industria porcícola en Yucatán. Hasta ahora, el resultado más importante de este diálogo es la adopción de un modelo común para medir las emisiones de gases de efecto invernadero.⁹ La iniciativa del 2001, bajo la Alianza México-Canadá, propone poner en marcha el modelo canadiense de detección y captura de emisiones de carbono en México. Este modelo también ayuda a evitar la contaminación del suelo, incendios y otros daños ambientales. Para aplicarlo, los expertos canadienses organizaron un taller dirigido a las autoridades ambientales mexicanas en marzo de 2011. El gobierno canadiense no debe soslayar estos precedentes para los proyectos de investigación ambiental México-Canadá. Al compartir y producir conjuntamente modelos para abordar el problema del cambio climático, las comunidades investigadoras de México y Canadá pueden demostrar al resto del mundo que la investigación es más productiva cuando se hace en colaboración, ya que países con climas sumamente distintos comparten problemas ambientales que tienen soluciones comunes.

Salud mundial

Existen antecedentes igualmente buenos y muchas más oportunidades para la colaboración entre México y Canadá en investigación relativa a temas de salud mundial. Es frecuente que los profesionales mexicanos de la salud reciban educación en el extranjero y que tengan fuertes lazos con Europa y Estados Unidos. Las nuevas iniciativas de investigación aprovecharían los programas ya existentes, en particular los del Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (International Development Research Centre, IDRC), que identifica la atención a la salud como el área prioritaria de investigación en México. Funsalud, un centro de investigación no lucrativa en México, encabeza una investigación respaldada por el IDRC en temas de financiamiento de la atención médica, equidad y pobreza en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú. Hay equipos de investigadores que evalúan y cuantifican el gasto por hogar en salud y la pauperización de las familias bajo diversos modelos nacionales de atención a la salud. Su objetivo es identificar lecciones provenientes de las políticas de diversos modelos recientes de financiamiento a la atención médica, por ejemplo, el Seguro Popular para los no asegurados. En particular, el proyecto analiza cómo los desembolsos en gastos de salud imprevisibles repercuten en la pobreza de los hogares. El Programa de la Asociación

⁸ Sala de Prensa en línea de la Semarnat “Com. 65/11 - Fomentan México y Canadá lazos de entendimiento en cambio climático”, en <http://saladeprensa.semarnat.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=3025:fomentan-México-y-Canadá-lazos-de-entendimiento-en-cambio-climatico&catid=50:comunicados&Itemid=110>, consultada el 26 de julio de 2011.

⁹ Agustín del Castillo, “México contará con un sistema de medición de gases de efecto invernadero”, *Milenio*, 17 de marzo de 2011, en <<http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/7124535617041c8e5402057a53154c55>>, consultada el 26 de julio de 2011.

Mundial Teasdale-Corti para la Investigación en Salud fue desarrollado por los cuatro socios fundadores de la Iniciativa Global de Investigación en Salud, incluyendo el IDRC, con el propósito de investigar la epidemia de obesidad infantil en México.

Canadá y México han colaborado en lo relacionado con la influenza H1N1 —Canadá prestó a México cinco millones de dosis de la vacuna del virus H1N1 cuando brotó la pandemia en 2009—, pero la mayoría de las iniciativas entre México y Canadá en materia de salud global han sido independientes de los gobiernos de estos países. En diciembre de 2009, el Consejo Nacional de Investigación del Instituto de Ciencias Biológicas impartió un taller sobre vacunación para fortalecer el diálogo entre los funcionarios gubernamentales, partes interesadas e investigadores canadienses en los sectores de salud y vacunación y sus contrapartes mexicanas. En 2004 se estableció el Programa Conjunto de Investigación en Salud México-Canadá sobre Tuberculosis para promover la cooperación entre las universidades y organizaciones de investigación de ambas naciones.¹⁰ Las autoridades y directivos de México necesitan resultados de sus investigaciones y evidencia científica para tomar decisiones sobre a las formas de mejorar los sistemas de salud. Con el apoyo del IDRC, el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) de México se ha aliado con la Fundación Canadiense de Investigación sobre los Servicios de Salud para seleccionar y adaptar enfoques innovadores destinados a cerrar la brecha existente entre investigación y políticas. Estos programas demuestran el potencial de mayor colaboración entre Canadá y México si llegaran a integrarse bajo un mandato bilateral mayor.

De acuerdo con el Plan de Acciones Conjuntas México-Canadá 2010-2012, ambos países trabajarán unidos en temas de salud y respuesta en caso de emergencia, concentrándose en protocolos de conducta para responder ante emergencias sanitarias y desastres naturales, incluyendo marcos de comunicación bilateral y trilateral para casos de pandemias y brotes de enfermedades infecciosas.¹¹ La investigación en temas de salud en México, financiada por el IDRC, centrada en áreas de obesidad infantil y financiamiento de la atención médica, debe preocupar a los vecinos más desarrollados de México, ya que a ellos también les aquejan estos problemas. El Reino Unido ha señalado la salud materna como uno de esos problemas y ha financiado investigación que demuestra la efectividad de procurar la reducción de la mortalidad materna en México.¹² Esta investigación conduce a soluciones asequibles a un problema que afecta a los países en desarrollo en todo el mundo. Canadá debería seguir el ejemplo del Reino Unido, en colaboración con los investigadores mexicanos de la salud, quienes tienen experiencia para moverse dentro de los distintos niveles del gobierno en México. Al identificar áreas de investigación

¹⁰ Canadian Institute of Health Research, “Mexico-Canada Joint Health Research Program in Tuberculosis”, en <<http://www.cihr-irsc.gc.ca/e/28621.html>>, consultada el 26 de julio de 2011.

¹¹ Canada International.gc.ca, “Plan de Acciones Conjuntas México Canadá, 2010-2012”, en <<http://www.Canadainternational.gc.ca/México-mexique/assets/pdfs/México-JAP.pdf>>, consultada el 26 de julio de 2011.

¹² Department for International Development, Research for Dialogue “Advocacy Reduces Maternal Mortality in Mexico”, en <<http://research.dfid.gov.uk/r4dconsult/2010/03/01/advocacy-reduces-maternal-mortality-in-México/>>, consultada el 26 de julio de 2011.

en salud pública como prioridades compartidas con México, Canadá integraría diferentes iniciativas de investigación con la meta mayor de reformar los sistemas de salud de ambos países para brindar modelos innovadores para Estados Unidos y el mundo.

Seguridad alimentaria

La falta de seguridad alimentaria es una amenaza mundial cada vez mayor que reclama la inversión en investigación agrícola. El incremento en el precio del maíz ha ocasionado una crisis alimentaria en México, con lo cual contribuye a la pobreza y al desasosiego político. Canadá debería colaborar con México en la estabilización de estos precios. Además de realizar investigaciones sobre el cambio climático —causa importante de la crisis alimentaria—, Canadá y México colaborarían en la introducción de productos convenientes, asequibles, saludables y sostenibles. Canadá aprendió la dura lección cuando una innovadora compañía canadiense creó el proceso mediante el cual se elabora la canola a partir de las semillas de colza, antes de vendérselo a Estados Unidos.¹³ Hoy los productores agrícolas del oeste de Canadá pagan cuotas de licenciamiento a una empresa estadounidense para fabricar canola en Canadá. La siguiente canola bien sería un descubrimiento que beneficie a México y Canadá por igual. Por ejemplo, los investigadores canadienses han desarrollado el uso de la cebada como suplemento para el maíz que se utiliza tradicionalmente en productos básicos como la tortilla mexicana. La cebada es uno de los productos principales de la agricultura en la provincia de Saskatchewan; se utiliza más comúnmente para consumo animal y preparación de bebidas, y rara vez se produce para consumo humano, aunque sus altos niveles de betaglucano ayudan a reducir el colesterol y controlar el azúcar en la sangre. La cebada no sólo es una alternativa saludable a los productos tradicionales de maíz, sino que también tiene mayor estabilidad de precio. México obtendría grandes beneficios de dichas innovaciones canadienses mediante la colaboración en investigación en biotecnología alimentaria y su integración al mercado.

El sector alimentario requiere de grandes inversiones en investigación y desarrollo. Es necesario realizar pruebas e investigaciones antes de introducir al mercado cualquier producto cuyo fin sea mitigar las dificultades de acceso a los alimentos. Ya existen programas que facilitan la colaboración en este sector. Canadá podría organizar investigaciones con México a través del Fondo Canadiense para Investigaciones sobre Seguridad Alimentaria Internacional (Canadian International Food Security Research Fund, CIFS RF). Se trata de un programa de colaboración entre el IDRC y la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (Canadian International Development Agency, CIDA) que financia alianzas entre organizaciones de investigación en

¹³ La compañía canadiense Cargill vendió aceite de semilla de canola —entonces llamado aceite de colza, bajo en contenido de ácido erúico— y la técnica de su procesamiento a productores agrícolas estadounidenses.

Canadá y las naciones en desarrollo.¹⁴ Monterrey, una ciudad que realiza investigaciones de alta tecnología en México, organizó un taller sobre biotecnología alimentaria en 2008, con la participación exclusiva de México y Canadá, y en 2010 fue sede de la Cumbre Internacional de Biotecnología.¹⁵ Estos talleres fueron diseñados para reunir a los biólogos de sistemas canadienses y mexicanos con el propósito de mejorar la colaboración bilateral existente y promover nuevas alianzas. Si recibieran mayor apoyo de las instituciones de investigación y universidades canadienses, este tipo de iniciativas podrían llevarse a cabo con mayor frecuencia y darían más resultados al amparo de un mandato bilateral.

Conclusiones

Hasta la fecha ha habido suficientes iniciativas de investigación mexicanas y canadienses-mexicanas en los campos del cambio climático y energía, salud mundial y seguridad alimentaria que demuestran el potencial de dichas colaboraciones para hacer aportes relevantes al conocimiento, los cuales serían redituables, tanto por su aplicación práctica a los problemas mundiales como por su valor como propiedad intelectual. Canadá ya ha demostrado su compromiso con la cooperación en la investigación con otros países. El acuerdo de cooperación científica y tecnológica Canadá-India fomenta la investigación en tecnologías ambientales sostenibles y de energía alterna, biotecnología, salud y protección civil en casos de desastres, pero lo hace mediante seminarios, conferencias, simposios y talleres, más que mediante proyectos de largo plazo. El Acuerdo Marco de Cooperación en materia de Ciencia, Tecnología e Innovación Canadá-Brasil 2008 representa un mejor modelo, ya que promueve una mayor colaboración en investigación y desarrollo entre Brasil y Canadá en las áreas de agricultura, biotecnología, nanotecnología y desarrollo de energías renovables, entre otras. Canadá y México deben llegar a un acuerdo similar: un acuerdo ambicioso y de amplio espectro que conlleve objetivos comunes y que sea referenciable. Este acuerdo bilateral abordaría los temas globales, al tiempo que beneficiaría a las economías norteamericanas codependientes, resultado que daría aún más legitimidad a los esfuerzos futuros de Canadá y México.

¹⁴ International Development Research Centre “Canadian International Food Security Research Fund”, en <http://www.idrc.ca/EN/Programs/Agriculture_and_the_Environment/Canadian_International_Food_Security_Research_Fund/Pages/default.aspx>, consultada el 26 de julio de 2011.

¹⁵ The Centre for Nonlinear Dynamics in Physiology and Medicine, “Systems Biology and the New Frontiers of Food Biotechnology”, taller del 20 al 22 de octubre de 2008, Monterrey, México, en <<http://www.cnd.mcgill.ca/Monterrey/program.html>>, consultada el 26 de julio de 2011.

UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN COMÚN

Isabel Studer

La investigación académica sobre las relaciones Canadá-México se encuentra tan subdesarrollada como las relaciones bilaterales entre estos dos países. Los estudios actuales tienden a ser descriptivos y muy pocos han explorado áreas en las que se podría promover una perspectiva más estratégica de las interacciones entre estos países. Si bien la percepción de la relación Canadá-México es dinámica y estratégica en los círculos gubernamentales, queda claro que resulta, en gran medida, irrelevante para la política exterior de ambos países.

Desde el 11 septiembre y la subsecuente crisis de la integración de América del Norte como un proyecto político, muchos analistas han investigado a fondo la manera de dar a la relación Canadá-México un mayor peso estratégico. Sus sugerencias han variado desde institucionalizar la multiplicidad de contactos que han desarrollado desde principios de la década de 1990; establecer un número reducido de proyectos y prioridades relevantes; separar la relación Canadá-México del marco trilateral de América del Norte, y evitar el aislamiento de esta relación en América del Norte dando mayor énfasis a las iniciativas de política exterior, ya sea en foros multilaterales o regionales, particularmente en América Latina.¹ Ninguna de estas propuestas ha prosperado o llevado a la creación de una verdadera alianza (ya no digamos una estratégica) en la que haya propósitos comunes. Una visión estratégica de la relación Canadá-México requiere que se trabaje en la consolidación de la agenda de América del Norte y se atiendan las asimetrías regionales. Para desarrollar esta visión es necesario contar con una agenda de investigación acertada y creativa que muestre el punto en el que convergen los intereses de estos dos países y en donde hay oportunidades de colaboración. Este capítulo muestra ampliamente varias áreas en las que las características complementarias y ventajas de los dos países pueden constituir elementos básicos para su alianza estratégica.²

¹ Olga Abizaid Bucio, "The Canada-Mexico Relationship: The Unfinished Highway", 2004, consultada en <http://www.focal.ca/pdf/Mexico-Canada_Abizaid-FOCAL_Canada-Mexico%20Relationship%20Unfinished%20Highway_October%202004_FPP-04-8.pdf> y Andrew F. Cooper, "Thinking outside the Box in the Canada-Mexico Relations: The Long Road from Convenience to Commitment", en D. Drache, ed., *Big Picture Realities: Canada and Mexico at the Crossroads* (Waterloo, ON: Wilfrid Laurier University Press, 2008): 237–251.

² Este ensayo ofrece un resumen de lo presentado en la obra de 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-25 Years On* (Washington, D.C.: Cambria Press, 2011).

Una visión estratégica

El hecho de que la relación bilateral entre Canadá y México se haya marginado en las políticas exteriores no significa que no haya crecido en los últimos quince años ni que carezca de potencial. Los contactos bilaterales se han multiplicado y los intercambios económicos han echado raíces. Más bien, Canadá y México han dejado pasar la oportunidad que ofrece el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) para desarrollar una sólida agenda trilateral que pudiera servir a los intereses individuales y compartidos, en particular los relacionados con la promoción de una América del Norte competitiva, próspera y segura. Después de todo, la relación bilateral más pequeña de América del Norte puede llegar a adquirir relevancia para cada país sólo si aborda los temas que más les importan, es decir, los problemas regionales que requieren una acción colectiva con su vecino común. En lugar de esto, Canadá y México se han ido al extremo opuesto, abandonando todo esfuerzo por reforzar la agenda trilateral, limitando así su relación bilateral a sus intereses esenciales. A pesar de la retórica gubernamental, la falta de un propósito común para atender sus intereses individuales y compartidos mediante la agenda de América del Norte ha dado como resultado una sucesión de iniciativas bilaterales vacías que han producido poco o ningún resultado concreto.

Aunque algunos analistas han mencionado la preferencia de Canadá por un enfoque de bilateralismo doble como uno de los elementos que ha ocasionado la ausencia de una agenda trilateral sólida,³ más bien es la renuencia, tanto de Canadá como de Estados Unidos, de atender las asimetrías existentes en América del Norte, lo que explica la falla del “optimista experimento” llamado TLCAN.⁴ Pese a que 40 millones de mexicanos viven en la pobreza, México no ha tenido derecho a recibir asistencia oficial para el desarrollo, y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional no cuenta con un programa bilateral para México. En contraste, entre 2007 y 2008, España sola ofreció cuatro veces más asistencia para el desarrollo a México de lo que lo hizo Canadá —24 millones de dólares en comparación con 6 millones de dólares—, mientras que Estados Unidos ofreció 93 millones de dólares en esos mismos años. Canadá tiene un interés directo en asistir a México para que enfrente los desafíos en su “desarrollo”, ya sea en la lucha en contra del crimen transnacional, el combate a la pobreza y desigualdad, como al desarrollo de la gobernabilidad democrática. “Lo último que Canadá necesita es un experimento fallido del capitalismo democrático liberal justo en la entrada de nuestro socio estratégico más importante. Si Estados Unidos ya se encuentra distraído

³ Robert Pastor, “The Third Side of the North American Triangle: Canada-Mexico Relations”, en *The North American Dialogue Series* -CEDAN 14 (2010): 1–20; Armand Peschard-Sverdrup, “The Canada-Mexico Relationship: A View from Inside the Beltway”, en *FOCAL Point. Focus on Canada-Mexico* 9, no. 4 (2010): 5–7, consultada en <http://www.focal.ca/pdf/focalpoint_may2010.pdf>; Raúl Benítez, “Mexico-Canada: Building North America’s Security Framework”, en *FOCAL Point. Focus on Canada-Mexico* 9, no. 3 (2010): 11–13, consultada en <http://www.focal.ca/pdf/focalpoint_may2010.pdf>.

⁴ Carol Wise e Isabel Studer, *Requiem or Revival? The Promise of North American Integration* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2006).

con México en detrimento de Canadá, el hecho de que México estuviera abrumado por agitaciones políticas y económicas sólo empeoraría los problemas”.⁵

En realidad, algunos de los programas de mayor éxito que Canadá ha implementado en México son los relacionados con el desarrollo de la capacidad en el área de gobernabilidad democrática. La Ley de Acceso a la Información de 2003, de México, tuvo como modelo a la Ley de Acceso a la Información de Canadá, entre otros ejemplos nacionales; la estrecha relación entre Elections Canada y el Instituto Federal Electoral de México hizo posible el intercambio de las mejores prácticas entre las dos instituciones; y el programa canadiense @Campus Mexico, implementado en colaboración con la Secretaría de la Función Pública de México, tuvo como objetivo la profesionalización de los servidores públicos de carrera mexicanos mediante cursos de capacitación en línea, foros de análisis, una biblioteca digital, etcétera.

También existen oportunidades para que Canadá y México colaboren a favor de sus intereses comunes en América del Norte. Una agenda de investigación elaborada con base en estos intereses estratégicos podría ayudar como respaldo a una agenda concreta (bilateral y trilateral) para la cooperación entre los dos países.

Intercambios económicos

Los intercambios económicos entre Canadá y México eran casi inexistentes antes del TLCAN, pero se detonaron después de la firma del acuerdo. Este hecho es el punto de partida de, virtualmente, cualquier análisis de la relación Canadá-México. Debido a la geografía y dimensión de la economía estadounidense, la relación económica Canadá-México siempre será pequeña comparada con las otras dos relaciones bilaterales norteamericanas: el comercio Canadá-México representa cerca del 7 por ciento del comercio Estados Unidos-México y 5 por ciento del comercio Canadá- Estados Unidos; la Inversión Extranjera Directa (IED) de Estados Unidos en México es veinte veces mayor que la inversión proveniente de Canadá y ésta última tiende a ser menor que aquella de países como Holanda y España. En los análisis comerciales a menudo se excluye la existencia de los sistemas transnacionales de producción en América del Norte, los cuales forman parte importante del comercio bilateral total entre Canadá y México, y han producido una significativa reducción de costos y mayor eficiencia. Autos y electrónicos en conjunto representan cerca del 65 por ciento de las exportaciones mexicanas a Canadá y el 35 por ciento de las exportaciones canadienses a México. En contraste, el petróleo, el gas, la carne y los granos representan una proporción mayor de exportaciones de Canadá a México que los productos manufacturados, lo que puede explicar la falta de interés por parte de Canadá en incluir temas de competitividad en la industria automotriz en agenda bilateral con México. Sin embargo, ante una importante crisis en la industria

⁵ Greenspon, en Canadian International Council, *Open Canada: A Global Positioning Strategy for a Networked Age* (Ottawa, 2010), 52, en <<http://www.onlinecic.org/opencanada>>.

automotriz estadounidense y el grado de integración de la industria en América del Norte, resulta sorprendente la falta de esfuerzos sostenidos para coordinar las políticas de los tres países con el fin de reforzar la competitividad y de análisis de la industria con el propósito de mejorar la competitividad de una de las industrias más importantes de la región. Aunque el Grupo de Trabajo de Comercio e Inversión de la Alianza México-Canadá ha incluido acciones en tecnologías de manufactura de las industrias automotriz y aeroespacial, éstas son incipientes y débiles en comparación con las iniciativas Canadá-Estados Unidos, que incluyen el financiamiento para la reestructura de Chrysler y General Motors, la armonización de normas de seguridad y medio ambiente con Estados Unidos y la inversión en infraestructura fronteriza para reducir los costos de transacciones de la industria.⁶

El surgimiento de cadenas de producción con valor global ofrece importantes oportunidades para dotar de nueva energía al TLCAN mediante estrategias que abordan esta nueva realidad. Los riesgos de mantener la entrada al mercado de Estados Unidos para Canadá y México son altos, ya que se enfrentan con los desafíos dobles de un acceso más difícil en la frontera estadounidense y la competencia de bienes y productos chinos importados hacia Estados Unidos. Canadá y México podrían beneficiarse al impulsar intensamente las cadenas de suministro con valor regional promoviendo el Marco de Cooperación Normativa, adoptado en la Cumbre de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad (ASP). Este marco ya menciona las reglamentaciones, normas y otras barreras no arancelarias en industrias clave (automotriz, electrónica, de transporte, de tecnología de la información y comunicaciones). La investigación basada en el sector, más sistemática, es necesaria con el propósito de descubrir oportunidades para utilizar cadenas de valor regionales a fin de competir en el mundo.

Canadá tiene un interés directo en reforzar el TLCAN por otra razón que con frecuencia se da por hecho, es decir, la certidumbre que el acuerdo ofrece a inversionistas canadienses en México. Cierta número de empresas importantes mencionadas en la lista de la revista *Fortune 500*, como Royal Bank of Canada, Banco de Nueva Escocia, Manulife Financial, Sunlife Financial, Power Corp of Canada, Magna International, Alcan y Bombardier operan en México, aunque la gran mayoría de las dos mil quinientas compañías canadienses establecidas en el país son pequeñas y medianas. En años recientes, las inversiones canadienses en el sector minero se han incrementado sustancialmente. Dado que los temas de seguridad y medio ambiente son de gran efervescencia en este sector económico, no es de sorprender que el Grupo de Trabajo para Competitividad y Tecnología de la Alianza México-Canadá haya puesto gran énfasis a la responsabilidad social corporativa, incluyendo las metas para la Fuerza de Tareas Mineras con el fin de desarrollar proyectos de minería sostenibles, compartir las mejores prácticas y diseñar un conjunto de herramientas para la responsabilidad social corporativa. Se puede hacer

⁶ Government of Canada, "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" (Ottawa, 2009).

más a través de la Comisión para la Cooperación Laboral de América del Norte, la cual ha emprendido por lo menos un proyecto de cooperación en el área de higiene y seguridad nacional del sector minero. La Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte también podría efectuar estudios y ofrecer seminarios y talleres destinados a presentar las mejores prácticas y hacer recomendaciones para desarrollar proyectos mineros “verdes”. Canadá y México también tienen la posibilidad de diseñar mecanismos más acertados para reforzar la cooperación bilateral y trilateral en este sector económico de tanta importancia.

Energía y cambio climático

La energía y el cambio climático están adquiriendo gran importancia para determinar el futuro de la prosperidad y competitividad económica de las naciones, además de representar un enorme potencial para la cooperación entre Canadá y México. Los dos países son los proveedores de petróleo más importantes de Estados Unidos y sus recursos han sido esenciales para la seguridad energética a largo plazo de su vecino. Sin embargo, la opinión pública de Estados Unidos está demandando independencia de los recursos energéticos extranjeros y una mayor disponibilidad de recursos energéticos más limpios, lo que implica desafíos pero también oportunidades para la cooperación regional.

La producción de petróleo llegó a su máximo en México y el país está en camino a convertirse en un importador neto de hidrocarburos. Tanto los yacimientos de gas natural explotados en Estados Unidos como las arenas alquitranadas de Alberta, ofrecen posibilidades, aunque costosas, de nueva capacidad energética. Al igual que sucede con los depósitos de carbón, que abunda en Estados Unidos y, particularmente, con los recursos petrolíferos del Golfo de México, estas “nuevas” fuentes de energía fósil representan un reto ambiental significativo para América del Norte. También están surgiendo oportunidades de cooperación mediante la transferencia de tecnología, a medida que surgen tecnologías de captación y almacenamiento de carbono destinadas a reducir las emisiones de las arenas alquitranadas de Canadá y se logran importantes reducciones gracias a las acciones a favor de la eficiencia de energía en los sectores del petróleo y gas en México.⁷

Para Canadá y Estados Unidos el costo de la reducción de emisiones será alto, pero un enfoque de cooperación que incluya a México ayudará a minimizar los costos de mitigación, calmar las inquietudes acerca de los posibles efectos negativos para la competencia de la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y hasta consolidar la posición competitiva de América del Norte en la economía mundial. Tanto los altos niveles de interdependencia energética como la existencia de un contexto institucional para la colaboración en América del Norte —la Comi-

⁷ Véase Isabel Studer, “Supply and Demand for a North American Climate Regime,” en Neil Craik, Isabel Studer y Deborah VanNijnatten, eds., *Designing Integration: Regional Governance on Climate Change in North America* (por ser publicado por Toronto University Press).

sión para la Cooperación Ambiental y el Banco de Desarrollo de América del Norte— podrían establecer los cimientos para los mercados regionales/transnacionales de energía renovable y un sistema de comercialización de emisiones para ayudar a enfrentar la inestable perspectiva energética.

El comercio de la electricidad, aunque no sea de importancia para América del Norte en conjunto, es trascendente entre Canadá y Estados Unidos. Se espera que crezca la demanda de electricidad en la frontera México-Estados Unidos, y Estados Unidos, particularmente California, están adoptando cada vez más Normas de la Cartera de Renovables. Por lo tanto, podría acordarse la cooperación regional para la armonización de las políticas en América del Norte con el fin de desplegar las tecnologías apropiadas y establecer interconexiones en red transfronteriza de fuentes de electricidad que no emitan carbono. Los tres países han adoptado medidas para “alinear” sus estándares de eficiencia de energía como un objetivo de su programa para enfrentar el cambio climático y de cooperación en materia de energía limpia, aunque hasta ahora los esfuerzos han sido limitados.⁸

Migración, demografía y movilidad de mano de obra

Debido a una combinación de factores, incluyendo el envejecimiento de la población y la transición hacia una economía basada en el conocimiento, la inmigración ha sido esencial para el crecimiento económico, la población y la fuerza laboral que Canadá tendrá en el futuro. El crecimiento de la fuerza laboral canadiense disminuirá su ritmo en la próxima década como consecuencia de la reducción esperada en el crecimiento de la población, combinada con una disminución en el índice de participación de la mano de obra a medida que los *baby boomers* (nacidos en la posguerra) comienzan a retirarse. En Canadá, al igual que en Estados Unidos, los inmigrantes constituyen una fuente importante de suministro de mano de obra, representando cerca de una quinta parte de los nuevos solicitantes de empleo, y se espera el crecimiento de su participación en la fuerza laboral. Cada año Canadá recibe cerca de un cuarto de millón de inmigrantes permanentes —la mitad de los cuales lleguen por motivos económicos y de negocios— y más de cien mil trabajadores temporales provenientes del extranjero, la mayoría de los cuales son obreros altamente calificados.⁹

Hasta ahora, la mayor parte de los esfuerzos que han hecho Canadá y México se ha centrado en facilitar el “desplazamiento ordenado, legal y seguro” de ciudadanos a través de las fronteras, en lugar de adoptar un enfoque “basado en intereses” que podría explotar las características complementarias del mercado laboral existente

⁸ Alianza para la Prosperidad y Seguridad de América del Norte (2007) Montebello, *Declaración conjunta, primer ministro Harper, presidente Bush y presidente Calderón, Cumbre de Líderes de América del Norte*, 2007, en <http://www.spp.gov/pdf/leaders_statement_2007_english.pdf>.

⁹ Ciudadanía e Inmigración de Canadá, *Hechos y cifras: Resumen sobre inmigración: residentes permanentes y temporales* (Ottawa, 2008), en <<http://www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/facts2008/index.asp>>.

como un medio de reforzar la competitividad futura en América del Norte. Con toda seguridad, el número de mexicanos en Canadá es una pequeña fracción de los que viajan a Estados Unidos; aun así, los mexicanos se han convertido en el grupo inmigrante más grande de origen latinoamericano. México es también la segunda fuente más importante de trabajadores extranjeros temporales que llegan a Canadá, siendo 20 900 trabajadores los que llegaron en 2008, cifra excedida sólo por Estados Unidos, cuyo número de trabajadores fue de 31 399.¹⁰ Una gran mayoría de mexicanos (cerca de 15 500 en 2009) ingresaron a Canadá como trabajadores temporales por un periodo máximo de ocho meses (cinco en promedio), mediante el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales (PTAT), el cual existe desde 1974 y ha contribuido a la supervivencia de los ranchos hortícolas y tabacaleros en Ontario y Quebec gracias al constante flujo de mano de obra barata.¹¹ Muchos estudios resaltan las virtudes del programa como modelo de mejores prácticas que demuestra cómo la migración puede funcionar de manera ordenada y legal para beneficio de trabajadores y productores agrícolas. Sin embargo, el PTAT es más bien pequeño. Además, pocos han prestado atención a las dificultades que representa garantizar los derechos de los trabajadores temporales en Canadá; la política migratoria es una responsabilidad compartida entre las provincias del gobierno federal, mientras que la política laboral se encuentra en manos de los gobiernos provinciales. Los esfuerzos bilaterales para expandir el programa a otras áreas —construcción, hotelería y finanzas— tendrían que ocuparse de estos asuntos institucionales.¹²

Una tendencia incipiente que también necesita documentarse mejor es el número creciente de canadienses que están eligiendo a México como segunda residencia. Muchos canadienses que pasan algunos meses en el país refugándose del clima frío ingresan a México con visa de turistas. De acuerdo con algunos estudios, México tiene un enorme potencial como lugar de retiro para canadienses y estadounidenses que están en busca de “un segundo hogar”. Considerando la dinámica demográfica de los dos países y su proximidad geográfica, no resulta inverosímil esperar que un creciente número de canadienses elijan a México como lugar de retiro.

Capital humano

La transición hacia la economía basada en el conocimiento ha fomentado la demanda de trabajadores altamente capacitados. Se espera que más de dos terceras partes de todos los empleos nuevos ofrecidos en Canadá durante el periodo de 2006 a 2015 correspondan a ocupaciones que exijan educación superior (universidad y posgrados) o una preparación en áreas administrativas. En contraste con Estados Unidos, en donde los trabajadores inmigrantes se concentran en los extremos de

¹⁰ *Ibid.*, 57.

¹¹ Austina J. Reed, “Canada’s Experience with Managed Migration: The Strategic Use of Temporary Foreign Worker Programs”, *International Journal* (primavera de 2008): 479.

¹² Studer, “Mexico and the Forgotten Partnership”.

la escala educativa, los inmigrantes en Canadá tienden a tener niveles de habilidades que les permiten contribuir rápidamente al desarrollo del mercado laboral y, por lo tanto, tienden a poseer un nivel educativo igual al de la población nacida en Canadá. El sistema de inmigración por puntos de Canadá, en el cual las habilidades han sido componente clave desde la década de 1990, fue diseñado para atraer inmigrantes con mayores posibilidades de triunfar en el mercado laboral canadiense.

Aunque los negocios estadounidenses y canadienses alguna vez pudieron haber pensado que podrían reclutar inmigrantes altamente capacitados o de elevado nivel académico para ocupar cargos importantes de las filas de universidades e instituciones académicas estadounidenses y canadienses, o directamente de otros países, las economías en expansión de China, Corea del Sur e India están reteniendo y trayendo de regreso a muchos de sus ciudadanos. De este modo, los estudiantes se han convertido en una fuente importante de mano de obra calificada para Canadá y, dado que muchos de los temas de integración que otros inmigrantes enfrentan se resuelven mediante el proceso educativo canadiense, se considera que los estudiantes tienen un alto potencial como inmigrantes permanentes. A partir de 2005, Canadá introdujo un conjunto de medidas para facilitar la inmigración de estudiantes extranjeros y permitirles ganar experiencia laboral fuera del campus universitario. A pesar de la inquietud de que esto pudiera producir una “fuga de cerebros” del talento mexicano, Canadá y México recientemente firmaron un Acuerdo de Movilidad de la Juventud mediante el cual los jóvenes pueden viajar y trabajar hasta por un año en otro país.

Pese a la dinámica demográfica, que es complementaria en América del Norte, las habilidades y niveles educativos que en la actualidad prevalecen en México sugieren que el país no cuenta con un número suficiente de trabajadores competentes para captar la posible inversión extranjera derivada de la situación laboral que sus dos vecinos enfrentarían por el envejecimiento de su población. México ha estado incrementando su inversión en educación y está aplicando una variedad de reformas para mejorar la calidad, pero las oportunidades educativas siguen estando mal distribuidas; como consecuencia, muchos estudiantes de grupos marginados y rurales enfrentan muchos obstáculos para la continuación de su preparación posterior a la educación primaria. En contraste con otros países manufactureros, México enfrenta costos de producción relativamente altos y una fuerza laboral con habilidades de un nivel relativamente bajo.¹³

Ahora existen cientos de programas de intercambio universitario y de investigación entre Canadá y México, pero el número de estudiantes mexicanos en Canadá sigue estando relativamente bajo, siendo 2001 el año en que se alcanzó el nivel histórico más alto, de más de cinco mil estudiantes, para después descender a casi la mitad de esa cifra y colocarse muy por debajo de las cifras correspondientes a India, Arabia Saudita, China y Corea del Sur. Además, muchos más mexicanos prefieren estudiar en otros países. Sólo el 5 por ciento de los ciudadanos mexicanos inscritos en universidades

¹³ Stephanie Guichard, *The Education Challenge in Mexico: Delivering Good Quality Education for All*. Documento de Trabajo del Departamento de Economía de la OCDE No. 447 (Septiembre de 2005), 4, en <http://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-education-challenge-in-mexico_047122723082>.

del extranjero estudia en Canadá, en comparación con el 51 por ciento que asiste a universidades estadounidenses y el 14 por ciento que estudia en universidades de España.¹⁴ Algo similar sucede con las becas para estudiantes e intercambios académicos. De acuerdo con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), en 2009 esta institución ofreció 104 becas nuevas para que estudiantes mexicanos emprendieran estudios de posgrado en Canadá, mientras que el número de becas fue tres y cuatro veces mayor para realizar estudios en países como España y Estados Unidos.¹⁵ En 2009, investigadores mexicanos recibieron sólo tres de las 196 becas otorgadas por el Programa Conociendo Canadá, mientras que países como Francia, China y Argentina recibieron entre trece y diecinueve de estas becas.¹⁶ En suma, el potencial para la cooperación y el desarrollo de programas que inviertan en capital humano es de importancia y beneficio para todas las partes involucradas, pero la lista de proyectos desarrollados por el Grupo de Capital Humano de la Alianza México-Canadá es breve y en gran medida irrelevante.¹⁷

Seguridad

México a todas luces tiene recursos insuficientes para su lucha contra el narcotráfico, que se ha convertido en un desafío importante para la seguridad del país y de la región fronteriza Estados Unidos-México, así como para la estabilidad de América del Norte en conjunto.¹⁸ El país necesita de la ayuda internacional, la cual, hasta ahora, ha provenido principalmente de Estados Unidos a través de la Iniciativa Mérida (por 1 400 millones de dólares) y de algunos países europeos. Los proyectos de cooperación de Canadá con México en inteligencia, defensa y programas de asistencia que cuentan con la participación de la Real Policía Montada de Canadá y fuerzas policiales mexicanas son incipientes y podrían expandirse sustancialmente.

Comentarios finales

En su relación bilateral, Canadá y México hasta ahora han dejado pasar la oportunidad de desarrollar una alianza que siga una agenda bien definida para América del Norte y así colaborar enfrentando los problemas regionales y aprovechando las

¹⁴ OCDE, *Educación en una mirada: indicadores 2009*, en <http://www.oecd.org/document/24/0,3343,en_2649_39263238_43586328_1_1_1_1,00.html#4>.

¹⁵ Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Sistema Integrado de Información sobre Investigación Científica y Tecnológica (SIICYT), “Capítulo IV” (México, 2010), 314, en <http://www.siicyt.gob.mx/siicyt/indicadores/SeriesEstadisticas.do?id_capitulo=004&id_subcapitulo=012>.

¹⁶ Consejo Internacional de Estudios Canadienses (2009), *Informe anual 2008-2009* (Canadá, marzo de 2009), 24, <http://www.iccs-ciec.ca/pdf/reports_and_summaries/completeannualrep-0809.pdf>.

¹⁷ Véase Studer, “Mexico and the Forgotten Partnership”.

¹⁸ Véase un análisis completo de las oportunidades en el área de seguridad en R. Morden, “Seguridad hemisférica: el dilema Canadá-México” en este mismo volumen.

oportunidades globales. La falta de un propósito común ha dificultado que los dos países aprovechen la rápida expansión de los contactos bilaterales que se han dado en los últimos quince años y dirigir esos esfuerzos de tal modo que la relación México-Canadá cobre importancia para cada uno de estos países y para la región. La falta de una alianza estratégica también ha ocasionado que los problemas pequeños adquieran una dimensión mayor de la deseada, lleven a la toma de decisiones unilaterales que han sido innecesariamente dañinas para ambos países y ha hecho evidente que el compromiso formal para desarrollar una alianza estratégica carece de importancia real.

Canadá y México podrían ayudar a desarrollar estrategias donde ambos países se beneficien para América del Norte. Podrían emprender acciones destinadas a fortalecer industrias integradas en la región que ya forman parte de cadenas de valor global y flujos comerciales; emprender proyectos que garanticen una fuerza laboral competitiva para América del Norte, inversiones en capital humano y la promoción de los derechos laborales de los inmigrantes; adoptar un enfoque coordinado para las áreas análogas de seguridad energética y cambio climático, y crear un marco común para atender los desafíos de seguridad. Las acciones comunes en estas áreas ofrecen enormes posibilidades de hacer que la relación Canadá-México sea relevante para los intereses estratégicos de cada uno de estos países, es decir, manteniendo un acceso constante al mercado estadounidense y mejorando la competitividad para la región de América del Norte. Canadá también podría ser más activa en su ayuda al vecino del Sur para que éste aumente su capacidad en áreas donde la competitividad y seguridad de América del Norte enfrenta obstáculos. Al hacerlo, Canadá podría favorecer los intereses regionales así como los propios y facilitar la participación de Estados Unidos en soluciones positivas para resolver el problema que representa la asimetría en América del Norte.

**Canadá y México:
relaciones con los medios
de comunicación**

MÁS QUE MARGARITAS Y MARIACHIS

Marina Jiménez

Los canadienses se enorgullecen de ser gente de mucho más mundo que sus primos estadounidenses tan estrechos de miras. Y, sin embargo, en el tema de México son extremadamente ignorantes. El país es invariablemente considerado como extraño e impulsivamente violento: un volcán, siempre al borde de precipitar su destrucción.

Sí, México se ha visto envuelto en una guerra global contra el narcotráfico, propiciada principalmente por las demandas de consumidores de Estados Unidos y Canadá. Sin embargo, esa violencia se limita a unos pocos lugares del país, principalmente a lo largo de la frontera con Estados Unidos, y la incidencia de la violencia es mucho menor que en Brasil, aunque los medios de comunicación canadienses muestran a este país de manera mucho más favorable.

México, la decimotercera economía más grande del mundo, no debería subestimarse considerándolo un patio trasero violento y sitio para unas vacaciones baratas. Tiene mucho más que ofrecer que margaritas y mariachis.

Con una clase media en expansión, un 4 por ciento de tasa de crecimiento y un gobierno democrático, México es un actor cada vez más importante en la economía global. Fabrica de todo, desde las BlackBerries de la empresa RIM hasta aeronaves de la compañía Bombardier, y es una meca del cine, el arte y la cocina de talla internacional. En los últimos quince años, su democracia ha madurado, la pobreza ha disminuido y los ingresos por lo general han aumentado.

No obstante, sin corresponsales canadienses permanentes en América Latina, el marco de los medios de comunicación del continente, y de México, sigue siendo limitado. Precipitadamente se ordena a los periodistas que escriban sobre las elecciones o la iniciativa militar que el presidente Felipe Calderón ha lanzado contra los cárteles de la droga y la violencia derivada.

Esto limita, a su vez, el conocimiento por parte del público y el discurso sobre el presente y futuro del país. “Los medios de comunicación canadienses sólo tienen dos formas de ocuparse de México: o bien como una curiosidad cultural o como una causa perdida; sombreros o metralletas”, dice Agustín Barrios, director de la Iniciativa Canadá-México para el Consejo Mexicano sobre Relaciones Exteriores. “Existen muchas otras historias. Somos la treceava economía más grande del mundo, somos el BRIC de América Latina”.¹

¹ Agustín Barrios, entrevista de la autora, mayo de 2011.

Una encuesta de opinión pública en 2010 realizada por Leger Marketing reveló que un 39 por ciento de los canadienses tienen una impresión favorable de México, mientras que un 47 por ciento consideraban al país desfavorablemente. Por el contrario, un 61 por ciento tienen una impresión favorable de Brasil, y sólo un 17 por ciento lo consideran al contrario. Por coincidencia, la cobertura de México por parte de los medios era más negativa que la de Brasil: de las veintitrés mil notas sobre México que se publicaron en los principales periódicos canadienses en el último año, sólo una quinta parte fueron favorables. Hubo la mitad de notas publicadas sobre Brasil, pero casi un tercio fueron favorables.

“La cultura mexicana no siempre encuentra eco en los canadienses”, observa John Stackhouse, director de *The Globe and Mail*. “Existe la omnipresente asociación de México con unas vacaciones baratas en la playa. Tampoco existe ningún tipo de grupo poblacional nacional, a diferencia de la India. El desafío tácito es, ¿cómo se ve afectada Canadá por los vaivenes de México?”.²

Las décadas de los ochenta y noventa fueron una época distinta; la mayoría de las principales organizaciones de noticias canadienses tenían corresponsales con sede en la región que cubrían las dramáticas y sangrientas revoluciones de Centroamérica, la transición de México a la democracia y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994. Eran historias cautivadoras, llenas de tensión y conflicto.

Hoy en día, sin embargo, la región está más en calma, por lo que el interés ha decaído. Los medios de comunicación están entretenidos con la guerra contra el terrorismo, la primavera árabe y el auge de China e India. Existe una falta de interés en cubrir toda la complejidad de los acontecimientos políticos, económicos y culturales de México. Sólo Connie Watson, de la Canadian Broadcasting Corporation (CBC), trabaja como corresponsal canadiense de tiempo completo en América Latina, hasta fecha reciente establecida en México.

Por supuesto, existen muchas otras fuentes de información, incluyendo *The Economist*, a cargo del editor para América Michael Reid, el *New York Times*, el *Washington Post*, *Los Angeles Times*, y periódicos británicos como *The Guardian*, pero ayuda el hecho de disponer de organizaciones de medios nacionales que cubran su propio hemisferio. “No hay duda de que México pelea por debajo de sus posibilidades en nuestra conciencia. El hecho de que sea un país extranjero, aunque no de ultramar, y sea una cultura singular, aunque no tan exótica como la India o China, crea una cierta autocomplacencia”, dice Stephen Northfield, ex redactor de noticias extranjeras de *The Globe and Mail*. “El lento desarrollo de la gobernabilidad y las instituciones, los derechos civiles y la libertad de expresión no suponen grandes historias comparadas con las apasionantes transformaciones democráticas de los años ochenta y noventa”.³

A pesar de tantos desafíos, no hay nada que detenga el auge de México. Está avanzando con reformas institucionales y fortaleciendo su democracia. Cuenta con

² John Stackhouse, entrevista de la autora, mayo de 2011.

³ Stephen Northfield, entrevista de la autora, mayo de 2011.

una amplia y dinámica clase media. Sobrellevó bien la recesión global de 2008, una prueba tangible de la fortaleza inherente de su sistema bancario. Y con el tiempo triunfará sobre sus complejos desafíos en materia de seguridad.

Como escribió Michael Reid en su libro *Forgotten Continent*, los esfuerzos de países como México, Brasil y Chile por construir sociedades más justas y prósperas convierten a la región en uno de los laboratorios más pujantes del mundo para las democracias capitalistas. A medida que México crece en importancia en el escenario mundial, hay signos de que el paradigma periodístico también está a punto de cambiar.

México es el mayor socio comercial de Canadá en América, y el tercero más grande a nivel global, veintisiete mil millones de dólares estadounidenses en comercio recíproco durante el último año. Hay dos mil quinientas empresas canadienses operando en México, en industrias que incluyen la bancaria, aeroespacial, manufacturera y tecnológica. El montaje de cola de la aeronave Global Express de Bombardier se fabrica en México, se envía a Montreal para su ensamble, y en ocho días se integra a un fuselaje. En 2010, un millón seiscientos mil canadienses visitaron México. La comunidad de expatriados consta de setenta y cinco mil miembros.

“Ha habido una enorme explosión de las economías de América Latina, y no hemos estado prestando la suficiente atención a la creciente importancia y éxito de México y Brasil”, observa Northfield. “De la misma forma que China nos sorprendió con su crecimiento hace cuatro años, pronto llegará ese momento en América Latina. Reconoceremos lo profundos que son nuestros lazos y nuestros intereses, por lo que el público empresarial exigirá mayor cobertura y la clase política se involucrará más” (ibíd.).

No sólo existe un tremendo potencial para el crecimiento en la cobertura de los principales medios de comunicación —periódicos y emisoras—, sino que la pléthora de medios sociales proporciona novedosas formas de comunicar información, construir puentes y ofrecer nuevas historias.

The Globe and Mail está considerando la reapertura de su oficina para América Latina en 2012, con sede o bien en México o en Brasil. Esto refleja un apetito cada vez mayor entre los lectores de noticias empresariales, políticas y económicas, y la disposición del periódico a ampliar el discurso predominante sobre México. *The Toronto Star* no tiene planes de reabrir su oficina en la ciudad de México, que cerró hace unos años, pero se ha comprometido a ampliar su cobertura mediante el envío de corresponsales a la región con regularidad. “México es mucho más que los cárteles de la droga y unas vacaciones baratas en la playa”, afirma Michael Cooke, jefe de redacción de *The Toronto Star*. “Hay historias de esperanza y progreso, de optimismo e innovación. La labor de los periodistas canadienses es encontrar estas historias”.⁴

La oficina para América Latina de la CBC abrirá en Brasil este otoño, con la orden de viajar a otras partes de la región, incluyendo México. “Los mexicanos tienen un verdadero sentido de quiénes son. Quiero seguir contando historias sobre el dinamismo

⁴ Michael Cooke, entrevista de la autora, mayo de 2011.

del país, así como sobre la fragilidad de su democracia y el fortalecimiento de sus instituciones”, observa Watson.⁵

La presencia de cuarenta millones de latinos, muchos de ellos jóvenes mexicanos, en Estados Unidos, resulta también incomprensible para Canadá. Están dando una nueva forma al panorama político, económico y cultural, a medida que Estados Unidos experimenta una radical transformación demográfica.

Por supuesto, la relación de Canadá con México y su conocimiento sobre este país se ha visto siempre influido por la presencia de su gran y poderoso vecino común. Ottawa ha considerado durante años a México como el socio incómodo del trío y como una amenaza para la supuesta relación especial de Canadá con Washington.

Pero esto también está cambiando. Con la creciente preocupación de Estados Unidos tanto por los desafíos de México como por sus oportunidades, una estrecha alianza con México tiene el beneficio añadido de dar a Canadá un peso adicional en Washington.

Con una mayoría en el Parlamento, el gobierno conservador puede actuar ahora con mayor decisión en su Iniciativa para las Américas y esforzarse por mejorar la democracia, seguridad y prosperidad de la región. Aunque un análisis interno encontró que la estrategia de 2007 carecía de enfoque y financiamiento, el gobierno se ha comprometido a reforzar estos esfuerzos, bajo la recién nombrada ministra para las Américas, Diane Ablonczy.

Entender un país tan diverso como México no es fácil, especialmente en una época de fuertes presiones sobre las organizaciones de medios para reducir gastos y adaptarse a tecnologías nuevas y en rápida evolución. Los iconos, lenguas e idiosincrasias de México son complejos. Su identidad viene definida, en muchos aspectos, por su historia como país que lleva las cicatrices de la colonización tanto española como estadounidense. Fragmentos del largo y sangriento pasado del país están entretejidos en su identidad, desde la riqueza de la civilización y cultura precolombina a la consolidación del imperio azteca, la llegada de los europeos y la revolución de 1910. Los mexicanos a menudo se ven a sí mismos como víctimas de este pasado turbulento; como Octavio Paz, uno de los más grandes escritores de México, escribió en *El laberinto de la soledad*: “Se nos enseña desde la infancia a aceptar la derrota con dignidad”.

Como federación, existe también una gran diversidad regional, desde el acaudalado norte y ciudades como Monterrey, a Chiapas en el sur, a la vitalidad del D.F. (el Distrito Federal), una de las grandes capitales del mundo, con veinte millones de habitantes. Jorge G. Castañeda, autor, académico y ex secretario de Relaciones Exteriores de México, habla sobre la identidad de su país en su libro *Mañana Forever*. Describe cómo ciertos rasgos determinan las actitudes públicas y la autopercepción, incluyendo un enfoque en el individuo, un deseo de evitar el conflicto, el papel del ritual en la sociedad, la herencia mestiza (española e indígena) del país, la fuerte atracción del norte y un resentimiento hacia la intervención extranjera.

⁵ Connie Watson, entrevista por la autora, mayo de 2011.

Los mexicanos tienen un sentido de la ironía mejor representado en el personaje de Cantinflas, un cómico de los años cuarenta que hacía el papel de pobre inocentón luchando por la justicia. El personaje dio lugar a la invención del verbo *cantinflear*, que significa hablar rápidamente sin decir nada que tenga sentido. Los mexicanos son también fervientes entusiastas de las telenovelas, los culebrones y la lucha libre (pocos canadienses saben que el Vampiro Canadiense, representado por un canadiense de nombre Ian Richard Hodgkinson, es una icónica estrella de la lucha libre).

Los mexicanos de todas las clases sociales veneran a la Virgen de Guadalupe y valoran la riqueza de su propia tradición artística, incluyendo las pirámides de Chichén Itzá y los treinta mil sitios arqueológicos activos del país, así como a sus cineastas, artistas e intelectuales públicos como Carlos Fuentes. Carlos Slim, el hombre más rico del mundo, que hizo su fortuna en la industria de las telecomunicaciones, es dueño del Museo Soumaya, donde expone su enorme colección privada de arte. Eugenio López, heredero del imperio de procesamiento de alimentos Grupo Jumex, está haciendo lo mismo con un museo de arte contemporáneo cercano. El trío de destacados cineastas mexicanos —Alfonso Cuarón, Guillermo del Toro y Alejandro González Iñárritu— han cosechado la aclamación global por sus películas.

La industria mexicana del turismo está tratando de promocionar la rica herencia cultural del país mediante su campaña “El México que creías conocer”, promoviendo ciudades coloniales como Puebla y Oaxaca, así como la propia capital. Antaño conocida principalmente por su *smog*, secuestros exprés e intenso y constante tráfico, la ciudad de México está experimentando una importante renovación urbana. Se ha convertido en un destino en sí mismo, gracias a una mejor seguridad, una vibrante escena artística y de restaurantes, y una proliferación de galerías contemporáneas en áreas históricas restauradas, como las colonias Condesa y Roma.

Transmitir la riqueza y diversidad de esta cultura a los canadienses es difícil. La mayoría no consideran al D.F. como una de las grandes capitales del mundo. Sin embargo, los medios sociales, incluyendo blogs, Twitter y Facebook, constituyen un buen espacio para comunicar nuevos mensajes. Recientemente, por ejemplo, unas fotografías de los monumentos y panoramas de referencia de la Ciudad de México tomadas por un piloto de helicóptero estadounidense se volvieron virales, cuando miles de personas descargaron las espléndidas imágenes.

Menos jerárquicos y más innovadores, los medios sociales tienen también un mayor atractivo para la juventud. Aunque Canadá tiene dieciséis millones de usuarios de Facebook, México tiene dieciocho millones, cifra que está creciendo a un índice de trescientos mil al mes. Aquí existe un potencial ciber-TLCAN, aunque hay que reconocer que la lengua puede seguir siendo una barrera.

Otra forma de cambiar el marco es a través de intercambios entre las poblaciones. México es ya el segundo destino turístico más popular de Canadá, después de Estados Unidos. A pesar de la cobertura negativa sobre la guerra contra el narcotráfico, el número de visitantes canadienses a México ha estado creciendo a un ritmo constante, con un aumento de un 20 por ciento en el último año. Aunque la mayoría del millón seiscientos mil visitantes canadienses anuales van a la playa, muchos también hacen una rápida excursión a las pirámides.

Asimismo, setenta y cinco mil expatriados canadienses viven en México, y más de cincuenta mil mexicanos viven en Canadá, principalmente profesionales calificados que entraron mediante el programa de inmigración por puntos. Ellos podrían utilizar los medios sociales para proporcionar contexto y dar su visión sobre las cosas, de modo que, cuando se produzca una decapitación relacionada con el narcotráfico, exista un mejor entendimiento de su significado más amplio. Si alguien recibe un disparo en la ciudad fronteriza de Tijuana, no hay ningún motivo para creer que los delitos aumentarán en Cancún, a unos 3200 kilómetros de distancia, en un estado con un índice delictivo inferior al de muchas ciudades estadounidenses.

México, por supuesto, está muy lejos de ser el país con mayor criminalidad de América Latina. Los delitos relacionados con los cárteles de la droga siguen estando en su mayoría restringidos a ciudades fronterizas como Tijuana y Ciudad Juárez. En el último año, un 70 por ciento de los homicidios vinculados al crimen organizado tuvieron lugar en sólo un 3 por ciento de los municipios. El índice de muertes violentas de México por cada cien mil personas es inferior a los de Brasil, Colombia en plena guerra contra el narcotráfico y Centroamérica. Sólo doce canadienses murieron en México en el último año, incluyendo los que murieron por causas naturales —aunque cada caso consular atrae una excesiva atención.

¿Y qué hay de la imagen de Canadá en México?

Desde 2006, Canadá ha sido el país más popular en México, según una encuesta anual realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Esta visión generalmente positiva se agrió temporalmente en 2009, cuando Ottawa impuso una visa para los visitantes mexicanos tras un aumento radical en el número de mexicanos que solicitaban asilo político en Canadá. La imposición de una visa fue un golpe psicológico, además de crear obstáculos burocráticos para los mexicanos, quienes tuvieron que presentar desde documentos de hipoteca hasta certificados de matrimonio para obtener una visa de visitante.

A pesar de este revés, los mexicanos tienden todavía a considerar a Canadá como una sociedad ordenada y civilizada que es tolerante con las minorías. Muchos consideran a los canadienses como “los gringos buenos”. Sigue habiendo una falta de conocimiento, sin embargo, sobre los iconos culturales, el panorama político, los valores esenciales y características particulares de Canadá. Los mexicanos pueden estar familiarizados con Céline Dion, Michael Bublé, el Cirque du Soleil y Arcade Fire, pero saben menos acerca de los indígenas de Canadá, las tensiones entre la Canadá inglesa y francesa, y de escritores, cineastas y cómicos canadienses. Esto se debe, en parte, a la barrera lingüística.

Cada país podría dedicarse a generar una diplomacia blanda para modificar las percepciones y promover el diálogo. Los intercambios literarios, académicos y periodísticos y los programas culturales, así como los vínculos entre las principales organizaciones culturales y científicas podrían ayudar a lograr estos objetivos. Los periodistas mexicanos y canadienses podrían emprender intercambios periodísticos y mejorar el entendimiento de cada país sobre el otro por medio de reportajes y seminarios.

En noviembre de 2011, en una colaboración entre el Instituto Nacional de Antropología e Historia de México y el Museo Real de Ontario (Royal Ontario Museum, ROM),

la exposición “Maya: secretos de su mundo antiguo” llegó al ROM y al Museo Canadiense de la Civilización de Ottawa. Esta exposición, de doscientos cincuenta piezas, entre cerámica, máscaras y otras obras, dio a los canadienses un acceso sin filtros al patrimonio de México. Hace dos años, la Galería de Arte de Ontario (Art Gallery of Ontario, AGO) rindió un homenaje al fotógrafo mexicano Arturo Cruz, evento que ayudó también a extender la imagen de México más allá de mariachis y margaritas.

Los medios sociales se prestan indudablemente a ser un catalizador para el cambio. Tienen el potencial de determinar una clase diferente de relato en cada uno de los lados, uno que sea más complejo y minucioso.

México y Canadá necesitan aprovechar las tradiciones que ya existen, por ejemplo, enviando niños mexicanos a campamentos de verano en Ontario y Quebec, o a escuelas privadas, aunque esto claramente sea sólo para las elites. Aproximadamente diez mil estudiantes mexicanos vienen ya a estudiar en escuelas de enseñanza secundaria y universidades canadienses, y en programas de idiomas cada año; éstos podrían desarrollarse adicionalmente a través de más becas y una mejor mercadotecnia. Más estudiantes canadienses podrían considerar el estudiar español o completar programas de tercer año de estudios en el extranjero en universidades e instituciones mexicanas. Establecer centros académicos para estudios sobre América del Norte es una excelente forma de mejorar el diálogo y promover una mayor investigación y un entendimiento más completo de la relación bilateral. Este año, la Universidad Simon Fraser lanzó una maestría en administración de empresas para las Américas, en alianza con universidades de México, Brasil y Estados Unidos. Actualmente se ofrecen visas de trabajo para estudiantes mexicanos y canadienses interesados en emprender vacaciones de trabajo en los países de unos y otros.

Canadá y México necesitan aprovechar estas incipientes iniciativas y desafiar el discurso abrumadoramente negativo. Es hora de que los medios de comunicación vayan más allá del sombrero y la pistola. México es un gran aliado, y en las próximas décadas se convertirá en un actor global aún más importante. Como con todas las grandes naciones, ningún relato puede captar la sofisticación, vitalidad, éxitos y desafíos de México.

EL ENIGMA DE LA IMAGEN DE CANADÁ: NI “DUDLEY DE LA MONTAÑA” NI “JOE EL CANADIENSE”

José Carreño Figueras

¿Quiere Canadá ser mejor conocido? Por motivos tanto políticos como económicos, cada país desea que sus virtudes nacionales tuviesen una mejor publicidad en el mundo. Cuando menos, una buena imagen se traduce en “poder blando”, un artículo tangible y deseable en el escenario mundial. En términos económicos, un perfil más alto significaría inversiones y turismo extranjeros, especialmente si el país en cuestión cuenta, como Canadá, con una abundancia de recursos naturales y magníficos paisajes.

Canadá es un país con una excelente imagen fuera de sus fronteras. Sin embargo, si el caso mexicano es típico, esa popularidad no se debe a otra cosa que a ser simplemente Canadá. Desde 2006, Canadá ha sido el país extranjero más popular en México, incluso después de la controversia creada en 2009, cuando el gobierno canadiense denunció el abuso del “generoso” sistema de asilo de Canadá y empezó a exigir visas para los mexicanos que pretendían viajar allá.

En México, casi un 82 por ciento del grupo estadístico definido como “líderes” y un 68 por ciento del público en general consideran a Canadá como su país favorito, según una encuesta anual realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y publicada el 7 de abril de 2011. Pero aunque los resultados son claramente halagadores para Canadá y los canadienses, suscitan la interrogante: ¿por qué a los mexicanos les gusta Canadá?

Llámelo “marca Canadá”. Mejor aún, remítase a eso y al “Índice de marcas de naciones”. No hay una respuesta mejor o más clara. En México, al menos, no existen estudios o encuestas diseñadas específicamente para identificar el motivo subyacente para esta imagen positiva. A nivel internacional, se piensa que la calidad de vida, el atractivo turístico y los sistemas de valores se combinan para crear dicha imagen. Pero algunos analistas, canadienses ellos mismos, atribuyen la imagen a que son, simplemente, “buena gente”. Y puede que haya algo de razón en eso. Si México es el termómetro, el positivo apoyo popular mexicano hacia Canadá no parece traducirse en conocimiento o nada de particular interés.

“Los países con marcas sólidas obtienen bonos políticos, culturales y económicos. Cuando los observadores dicen que Canadá lucha por encima de sus posibilidades en el escenario mundial, realmente se refieren a que el país aprovecha su capital político basado en una marca”, señaló Simon Houpt en su artículo “What Is Canada’s Brand?” (¿Qué es la marca Canadá?), publicado por *The Globe and Mail* el 30 de junio de 2010.

Esto resulta útil. Pero *El Universal*, el diario de información general más importante de la Ciudad de México, informa que publicó sólo dos noticias sobre Canadá en los primeros tres meses de 2011. Esto no es de sorprender, ya que el mismo periódico imprimió exactamente el mismo número de noticias sobre Canadá en un periodo idéntico en 2010. *Milenio*, otro de los principales diarios, afirma haber publicado “quizá cuatro o cinco” noticias sobre Canadá en los primeros cuatro meses de 2011. Los artículos incluían las consecuencias de la crisis nuclear japonesa, la opinión canadiense sobre la participación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en la guerra civil libia y las elecciones federales de principios de mayo.

Cualquiera que sea el motivo, el hecho es que Canadá no es un país que figure mucho en los medios de comunicación mexicanos o, de hecho, en los medios estadounidenses. Una de las explicaciones ofrecidas es que Canadá y México no comparten frontera. Pero la proximidad geográfica no es motivo suficiente: casi a diario se hace mención de lejanas naciones europeas, del Medio Oriente e incluso africanas. Y sí, en términos reales Canadá es un país importante para México, tanto en lo comercial como en lo político. Sin embargo, países que son incluso menos conocidos por el público mexicano ocupan espacios de las páginas de los medios de este país mucho más a menudo que Canadá.

Por otra parte, existe otra explicación, tal vez más precisa: Canadá no es un país de crisis, y tales países no son atractivos para los medios noticiosos.

Una búsqueda en Google a principios de mayo sobre noticias referentes a Canadá en la prensa mexicana produjo ciento diecinueve resultados en el mes de abril de 2011. Pero México cuenta con más de trescientos diarios. Y lo que es peor, algunas de las noticias estaban relacionadas o bien con visitas de funcionarios canadienses o con el autoexilio del líder de un sindicato minero mexicano y su búsqueda de asilo político huyendo de la acción judicial en México.

Roberto Rock, director editorial de *El Universal*, tiene una respuesta simple: no sucede nada en Canadá que despierte el interés de los medios de comunicación mexicanos. Ese argumento proporciona la mitad de la explicación de por qué los medios mexicanos no tienen una presencia en Canadá. La otra mitad es simplemente el aspecto económico.

Pascal Beltrán del Río, jefe de redacción de otro importante diario mexicano, *Excelsior*, plantea algo similar: “no sabemos nada de Canadá y ése puede ser el motivo de que nos guste”. De modo que sigue habiendo una pregunta fundamental y válida: ¿por qué Canadá tiene una imagen tan favorable en México? ¿Es quizá debido a los propios canadienses? ¿O podría ser gracias a las diferencias que se perciben entre Estados Unidos y Canadá? Pero una vez más, como dijo Rock en una entrevista, puede muy bien deberse al poquísimos material negativo que se publica sobre Canadá.

La “conmoción” por el tema de la visa en 2009 fue simplemente eso, un problema momentáneo. Los reportajes anuales sobre la matanza de crías de foca apenas generan un murmullo en la opinión pública mexicana. Las historias sobre el movimiento separatista de Quebec llevan largo tiempo olvidadas. Por consiguiente, lo que pueden considerarse como noticias negativas no supone un factor.

De modo que ¿por qué a los mexicanos les gusta Canadá? No hay datos que brinden una respuesta clara. Incluso la embajada canadiense en México es incapaz de ofrecer razones. Pero, entonces, ¿hay algo que no sea digno de amarse sobre Canadá? Aunque la respuesta pueda estar clara desde el punto de vista de un canadiense, desde el lado mexicano requiere de una explicación adicional. La investigación empírica no proporciona ninguna clave. Existe, sin embargo, la “marca Canadá”.

Podría ser, como han afirmado algunos humoristas, que el mundo ve a los canadienses como estadounidenses con buenos modales, y los mexicanos, en particular, los ven como “gringos” más agradables. Para los mexicanos, Canadá parece un lugar bonito y pintoresco, con paisajes encantadores y de alguna forma extraños, donde las personas cumplen con las leyes, hacen un esfuerzo por entender a otras culturas y, por encima de todo, son anglosajones sin el tono imperativo que, de una forma u otra, empaña la diplomacia estadounidense, o la arrogancia que algunos creen que es parte de su carácter. A veces, es la ilusión de Canadá como un contrapeso civilizado y respetuoso de las leyes frente al coloso estadounidense.

Para muchas personas del mundo, especialmente en México, eso supone una enorme diferencia. La política exterior canadiense ha permitido a su gobierno asumir el papel de “policía bueno”, en contraste con el “policía malo” estadounidense. La reputación de Canadá como país norteamericano “diferente” se benefició de la negativa canadiense a romper relaciones con Cuba tras la llegada al poder de Fidel Castro en 1959, de su rechazo a enviar tropas a Vietnam, y de su reticencia a tomar parte en la invasión de Irak en 2003 a pesar de las presiones del presidente George W. Bush.

Y eso es parte de la “marca Canadá”. Si la política exterior canadiense ha contribuido a la imagen del país en el mundo, esto ha sido especialmente cierto en México, tal como señalaba Beltrán del Río.

Para los mexicanos, la “marca Canadá” evoca la imagen de un lugar tranquilo y agradable para visitar de vez en cuando y, en algunos casos, lo ven como una excelente alternativa a Estados Unidos y sus maneras antipáticas para la educación superior de sus hijos. Para algunos mexicanos, la forma en que otros países los tratan —como exigir visas que pueden tardar diez días o más en obtener, responder a intrusivas solicitudes de información personal, enfrentar agentes de inmigración que exigen saber cuánto tiempo te quedarás, y la forma en que esos agentes te examinan para determinar si planeas pedir asilo político... o una estancia más allá de lo permitido en el país— puede ser desagradable, por no decir humillante.

Sin embargo, la verdad es que los mexicanos no conocen Canadá a pesar del hecho de que cientos de miles de residentes temporales canadienses han visitado México a lo largo de los años (poco más de millón y medio en 2010) y decenas de miles de mexicanos (casi doscientos mil en 2010) han visitado Canadá o viajado allí para trabajar y estudiar. Existen crecientes vínculos humanos, simbolizados por unos setenta mil canadienses de origen mexicano (según las estadísticas de Canadá), pero aun así la idea que los mexicanos tienen de Canadá sigue sin estar clara.

Los mexicanos han sabido y admiran, sin lugar a dudas, la inclusividad, apertura y tolerancia de la sociedad canadiense, simbolizada por la forma en que Canadá se

ha ocupado de los derechos de la minoría francófona, ha tratado a los pueblos indígenas y ha incorporado a la creciente comunidad de habla hispana y a los migrantes asiáticos.

Pero esa noción es algo idealista, basada más en sentimientos que en el conocimiento de los porqués y los cómo. En muchos sentidos, la visión mexicana de Canadá ha estado determinada por descripciones optimistas. “El mexicano medio ha mantenido durante generaciones las imágenes idílicas de Canadá que aprendió en la escuela primaria... esas ideas se mantienen sin contaminar debido a la ausencia de interferencias generadas en los medios de comunicación”, explica José Carreño Carlón (sin relación con el autor), profesor de comunicación pública y políticas públicas en la Universidad Iberoamericana. Según Carreño Carlón, a esta situación contribuye el bajo perfil que los medios en general, y los medios mexicanos en particular, han otorgado al liderazgo político canadiense y sus problemas después de Pierre Trudeau. Y Trudeau era muy apreciado en México.¹

Es la “marca Canadá”.

Sin embargo, la realidad todavía es que, si bien muchos mexicanos señalan los paisajes y la cultura canadienses como los motivos de que les guste Canadá, sólo un número relativamente pequeño de mexicanos tiene algún conocimiento directo del país y la mayoría de ellos se verían en apuros para recordar un escritor o artista canadiense.

Por supuesto, puede ser que muchos recuerden que figuras de la cultura pop como Céline Dion, Paul Anka, Michael Bublé y Justin Bieber son canadienses, y que muy pocos sepan que William Shatner y Pamela Anderson son de origen canadiense, como lo son Mike Myers y Dan Aykroyd, pero si cualquiera de estas celebridades hubiese permanecido en Canadá, es probable que sería tan desconocida como lo son otros canadienses con talento (al menos en México, pero probablemente en el mundo). Resulta sorpresivo enterarse, por ejemplo, de que Marshall McLuhan y John Kenneth Galbraith eran canadienses.

Como sus colegas, Carlos Marín, jefe de redacción de *Milenio*, subrayó otro hecho: las malas noticias sobre Canadá —si es que las hay— son pocas y aisladas.

Por ejemplo, aunque se reporta la matanza de crías de foca, cada año la historia va y viene y muy pocos prestan atención: los mexicanos no tienen conexión con esos animales, excepto de vez en cuando en un circo o un zoológico. Hay también reportes sobre las controversiales técnicas de minería a cielo abierto utilizadas por algunas empresas canadienses; pero más allá de eso, muy poco. Muy pocos mexicanos están familiarizados con el gobierno canadiense o la dinámica política del país.

Existe una idea general sobre las diferencias entre los canadienses ingleses y los canadienses franceses, y acerca del movimiento separatista de Quebec, pero sería difícil para la mayoría de los mexicanos nombrar personajes históricos o considerarse informados sobre las tensiones entre las provincias atlánticas y las occidentales. “No sabemos nada de su estilo de gobierno o su política”, señalaba Beltrán del Río.

¹ José Carreño Carlón, entrevista del autor, 28 de abril de 2011.

“Marca Canadá”, efectivamente.

Se trata de Dudley de la montaña sin la bobería incluida. Es como si Nelson Eddy en el filme clásico *Rose Marie* hubiese escrito el guión de estas percepciones de largo alcance. Y los mexicanos realmente creen que los canadienses son grandiosos, en primer lugar porque no son estadounidenses, en segundo lugar porque pugnan por la libertad, el mantenimiento de la paz, la ayuda humanitaria, la inclusividad, el pluralismo y, quizá, debido a la labor de las ONG canadienses o a la opinión favorable de los trabajadores temporales mexicanos que visitan Canadá cada año.

Es como si la publicidad de “Joe el Canadiense” se hubiera emitido en la televisión mexicana. En realidad, sin embargo, sólo unos pocos mexicanos conocen al personaje canadiense creado para Molson’s.

Culpen a los medios de comunicación, en parte a los medios estadounidenses, pero también y, en gran medida, a los medios canadienses y mexicanos. Más a los primeros porque, después de todo, los canadienses y los mexicanos han sabido unos de otros de la misma forma y desde la misma óptica: la óptica de los ojos e interpretaciones estadounidenses.

El 19 de septiembre de 1985, como corresponsal para los medios mexicanos, estuve en los estudios de la Canadian Broadcasting Corporation (CBC) en Washington, D.C., intentando describir el significado de las imágenes aún incomprensibles enviadas desde la Ciudad de México tras un terrible sismo. Años después, me encontré, demasiado a menudo, intercambiando con mis colegas canadienses de Washington, D.C., las tomas descartadas de los representantes de nuestros países sobre las negociaciones del TLCAN. Washington, D.C., es el lugar para el intercambio de información entre canadienses y mexicanos.

Pero, como siempre, como dice el viejo chiste mexicano: nos encontramos con que el mayor obstáculo entre nosotros era Estados Unidos.

Sólo hay una periodista canadiense que ha pasado suficiente tiempo en México como para ser considerada una verdadera experta. Brigitte Morissette ha estado en México durante más de veinticinco años trabajando básicamente para la división francesa de Radio Canadá. Pero no hay ningún reportero anglocanadiense en México —excepto aquellos que de algún modo han logrado ser contratados por empresas estadounidenses o británicas.

Y los representantes de medios mexicanos en Canadá son prácticamente inexistentes, a menos que estemos hablando de Alberto Rabilotta, un reportero argentino-canadiense que trabaja desde Montreal y escribe ocasionalmente sobre cuestiones mexicanas.

Según el gobierno canadiense, cada año unos miles de mexicanos visitan Canadá como trabajadores temporales (18 010 en 2010) o estudiantes (2925 en 2010), cifra que puede incrementarse en unos miles de estudiantes temporales que asisten a cursos de verano.

En México, no existe una mejor idea de Canadá hoy en día que antes de la firma del TLCAN, cuando los mexicanos se enteraron de que los estadounidenses no estaban precisamente deseosos de que México se uniera a una comunidad comercial de América del Norte y de que los canadienses consideraban a México como un intruso

ruidoso y no exactamente bienvenido en la “relación especial” que, a pesar de las afirmaciones de Richard Nixon, Canadá cree que tiene con su vecino del sur.

En marzo de 2001, por ejemplo, el entonces primer ministro Jean Chrétien se presentó en Washington para reunirse con el recién nombrado presidente George W. Bush, principalmente para garantizar la preservación de una tradición: que el primer jefe de gobierno en reunirse con el nuevo jefe del Ejecutivo estadounidense sea el primer ministro de Canadá. Esa tradición pareció verse “amenazada” por los vínculos entre Bush, ex gobernador de Texas, y México. La fuente de esa “amenaza” fue la elección en 2000 de Vicente Fox, el primer presidente en ochenta años que no era del Partido Revolucionario Institucional (PRI), sino del Partido Acción Nacional (PAN), de la oposición tradicional.

Para los mexicanos fue un tanto sorprendente descubrir que los canadienses, siempre tan independientes, tan dispuestos a presentarse como una alternativa en la política internacional, pudieran ser tan celosos de sus vínculos con Estados Unidos. Después de todo, quizá los canadienses son como los mexicanos en el sentido de que nuestro nacionalismo se basa mucho no sólo en quiénes somos, sino en lo que no somos. Y cada uno de los países está muy resuelto a dejar claro que no son estadounidenses. “Joe el Canadiense” es un personaje que podría ser muy atractivo para los mexicanos, si supiéramos de él, aunque sólo fuera por el sentido de orgullo de no ser estadounidenses.

Pero Molson's, el patrocinador de “Joe el Canadiense”, hizo lo mismo que Corona, el orgullo de las cervezas mexicanas: lo vendió por una buena suma de dinero a los cerveceros estadounidenses, Molson's a Coors, Corona a Anheuser-Busch. Sin embargo, el mensaje de “Joe el Canadiense” podría tocar la fibra sensible en México. Después de todo, nos enfrentamos a algunos problemas muy similares y a la fuerte presencia del mismo vecino.

Más allá de cualquier otra cosa, la pregunta es: ¿qué se puede hacer? Obviamente, sería deseable tener un intercambio de información mejor, mayor y más directo entre ambos países. Pero esto requeriría de la intervención abierta de nuestros gobiernos y de una decisión política, especialmente por parte del gobierno canadiense.

Es muy poco probable que los medios noticiosos de los dos países tengan un repentino interés en el otro. En términos puramente económicos y de interés público, no tiene sentido que las organizaciones de noticias, sean canadienses o mexicanas, intercambien corresponsales.

Sin embargo, sería conveniente si ambos países estuvieran más convencidos de la importancia estratégica del otro. Ambos son vecinos de Estados Unidos y, les guste o no, forman parte de una unidad económica norteamericana; actuando juntos, pueden tener un mayor impacto sobre ese vecino abrumadoramente poderoso del que tiene cada uno de manera individual o en competencia con el otro y, por consiguiente, ambos deberían planear un mejor entendimiento mutuo.

¿Eso significa que los gobiernos deberían contar con una mejor política de información pública? Por lo menos en el caso de Canadá, sí. Por buena que sea, y a pesar de la “marca Canadá,” la imagen por sí sola únicamente servirá a largo plazo, en especial si se desea un socio económico y un aliado político o estratégico que

no debería decepcionarse por la realidad. Cuando menos, sería deseable tener una identidad que no esté determinada por las opiniones del vecino o vista desde su óptica, por muy agradables y placenteras que parezcan ser hoy en día.

El gobierno mexicano tiene su propia responsabilidad sin duda alguna; debe ayudar a educar a la opinión pública mexicana, pero debería también alentar la participación del gobierno canadiense en el desarrollo de un conocimiento sobre lo que ya constituye una imagen favorable en México.

Y sí, sería tentador dejar las cosas tal cual. ¿Por qué debería esforzarse Canadá en ser mejor conocido cuando ya es apreciado? Es una pregunta que clama por una respuesta. Sin embargo, hablando desde un punto de vista mexicano, si “Dudley de la Montaña” puede considerarse entre los personajes más representativos de tu país, puede que quieras hacer algo respecto de esa imagen.

Relaciones subnacionales

NUEVOS POLOS DE PODER E INFLUENCIA

David Parks

El éxito del proyecto de América del Norte dependerá del grado en el que México y Canadá desarrollen una relación bilateral de valor significativo frente a las dos relaciones transfronterizas más sólidas e históricas. La ausencia de una firme alianza México-Canadá apoya, sin duda, la postura de los escépticos de todos los países de que el TLCAN es y siempre será nada más que un acuerdo comercial, y esperar más es ser poco realista y desconocer el contexto continental. La posición de este artículo es que el proyecto norteamericano no está muerto —a pesar de una falta de compromiso estratégico trilateral por parte de los gobiernos federales, el mundo académico y la sociedad civil— y que la relación bilateral Canadá-México ha mejorado, en algunos casos impulsada, por una serie reciente de relaciones a menudo no gestionadas entre los gobiernos provinciales y estatales de los dos países federales. En un breve espacio, este artículo examinará aspectos de la descentralización de los estados de México, proporcionará un breve resumen del aumento de la actividad internacional entre estados mexicanos y provincias canadienses, abordará la importancia de esta diplomacia subnacional en el contexto tanto bilateral como trilateral de América del Norte, así como de los desafíos y oportunidades que enfrentan los gobiernos subnacionales de Canadá y México para aumentar la cooperación subnacional y establecer una alianza más profunda y duradera entre los dos países. Por último, este artículo propondrá acciones clave que podrían emprenderse para fortalecer y concentrar los vínculos institucionales entre los estados mexicanos y las provincias canadienses.

Dos federaciones muy diferentes

Canadá y México tienen sistemas federales de gobierno en múltiples niveles y es importante reconocer las diferencias entre el diseño federal de los dos países, como lo determinan sus respectivas constituciones y en la práctica de las relaciones intergubernamentales. La federación canadiense está profundamente descentralizada, tanto en teoría como en la práctica, mientras que los estados de México luchan por reconciliar su autonomía garantizada constitucionalmente con sus exiguos ingresos de fuentes propias, lo que contrasta con sus contrapartes canadienses. A los estados mexicanos se les exige consultar con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) antes de firmar acuerdos, mientras que las provincias canadienses sólo lo

hacen si el acuerdo en cuestión choca con la jurisdicción federal. Cabe señalar que las relaciones entre todos los gobiernos de Canadá y México se ven influidas hasta cierto punto por la presencia de una tercera federación en América del Norte: Estados Unidos. Aunque muchos de los desafíos que enfrenta la región requieren de una cooperación trilateral, este artículo sostiene que una mejora de las relaciones entre las provincias canadienses y los estados mexicanos contribuirá a tener relaciones bilaterales —e incluso trilaterales— más sólidas entre las federaciones de América del Norte.

Un México en proceso de descentralización

México sigue siendo una federación muy centralizada. Si se compara con Canadá, los estados mexicanos han experimentado un considerable grado de descentralización en las dos últimas décadas, particularmente en los sectores de educación y salud. Sin embargo, la descentralización fiscal sigue inconclusa, puesto que la inmensa mayoría de los ingresos gubernamentales estatales y locales proceden de transferencias federales directas. En 1998, el ramo 33 estableció la transferencia ordenada de fondos desde el gobierno federal a los estatales y locales, en gran medida para cubrir los gastos subnacionales en áreas descentralizadas. Concebido en un principio para financiar cinco áreas de gasto, el ramo 33 se ha ampliado en la actualidad hasta cubrir ocho áreas. Estos fondos están condicionados (lo que se denominan aportaciones), y el gobierno federal mantiene un considerable control sobre el desarrollo de políticas en estas áreas. Los estados mexicanos reciben transferencias no condicionadas del gobierno federal (lo que se denominan participaciones) que, cuando se combinan con los fondos asignados que ya se mencionaron, pueden constituir un 80 por ciento o más de los ingresos de un estado. Los ingresos de fuentes propias continúan a la zaga, y las disposiciones fiscales actuales proporcionan pocos incentivos para que un estado aumente este tipo de ingresos. Además, los estados reciben transferencias no condicionadas del Fondo de Estabilización de Ingresos del Petróleo, lo que reduce aún más los incentivos para que los gobiernos estatales amplíen su base de ingresos.

Desarrollo económico e innovación

En los últimos veinticinco años, México ha pasado de ser simplemente un país exportador de petróleo a convertirse en uno de los principales exportadores de bienes manufacturados, incluyendo vehículos, refacciones, ropa y componentes electrónicos, a Estados Unidos y Canadá. A pesar de este salto hacia adelante, el crecimiento económico en la década de 2000 se retrasó en relación con el de otros competidores globales, mientras que los beneficios de la actividad económica no han aliviado la pobreza generalizada en muchas regiones del país. Esto se ha atribuido a una combinación de varios factores que incluyen un acceso estrechamente controlado

al crédito, crisis recurrentes de divisas, facilidad para realizar negocios en el sector informal, fuerte competencia de otros países manufactureros y la emigración a Estados Unidos de trabajadores desempleados o subempleados. Aunque México se ha enfocado en aumentar su competitividad mediante una mejora en las normas, servicio de ventanilla única para la apertura de nuevos negocios e inversiones en infraestructura, ha descuidado el área de la innovación. Aunque existen importantes áreas de innovación nacional, como biotecnología e investigación energética, constituyen una parte muy pequeña de la economía y prevalece la idea de que la economía del país consiste en sucursales: los productos son hechos en México en lugar de creados en México.

Aunque la política federal de desarrollo económico dio resultados desiguales en la última década, ha habido muchos avances positivos a nivel estatal, particularmente en el norte del país. Estos triunfos son, en muchos casos, resultado de una cooperación entre los gobiernos federal y estatal, así como del sector privado. En 2011, IBM abrió un centro de innovación en la Ciudad de México, una clara señal de que las empresas globales ven a México ascendiendo por la cadena de valor de la tecnología, más allá de la manufactura, hacia el diseño, la producción e investigación y desarrollo. Los estados de Jalisco, Nuevo León y el Estado de México, entre otros, tienen en la actualidad centros de innovación y tecnologías de la información para conjuntar a actores estatales y federales con el propósito de promover el desarrollo en ciencia y tecnología a nivel estatal, específicamente el programa de “fondos mixtos” del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Existen otros fondos federales de innovación a los que pueden acceder los gobiernos estatales, incluyendo el Fordecyt (Fondo Institucional de Fomento Regional para el Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación), que proporciona apoyo para proyectos en serie, organizados en torno a temas y proximidad geográfica.

Estados como Coahuila, Baja California y Nuevo León han hecho importantes inversiones en universidades y escuelas técnicas para satisfacer demandas específicas de mano de obra. Esto los ha dotado de competitividad en dos sentidos: como una fuerza laboral formada y capacitada para los empleadores y como un destino educativo dentro de México. Otros estados han puesto su atención en la administración, con el fin de mejorar el acceso al crédito para proyectos de infraestructura y hacerse más atractivos para la inversión externa. Michoacán, Zacatecas y Quintana Roo han trabajado para mejorar la gestión financiera, incluyendo la adopción de prácticas de contabilidad estandarizadas, la mejora de herramientas de transparencia y la profesionalización de la hacienda pública estatal. Muchos estados han trabajado para mejorar las regulaciones, o bien han armonizado o eliminado trámites repetitivos para las empresas que deseen establecerse en su jurisdicción.

Presiones para recentralizar la seguridad pública

En los últimos veinte años, en México se ha visto una considerable descentralización de las facultades de la seguridad pública desde el gobierno federal hacia los gobiernos

estatales y municipales. Históricamente, las capitales de estado ni siquiera contaban con sus propias fuerzas policiales municipales; el gobernador empleaba a la policía estatal para operar en la capital del estado. La reforma constitucional de 1996 consagró los derechos de todos los municipios de proporcionar una policía autónoma, y casi todas las capitales de estado en la actualidad cuentan con su propia fuerza policial. El narcotráfico y la presencia del crimen organizado se hicieron más visibles después de 2000, cuando los presidentes municipales y gobernadores exigieron más recursos para combatir a estos elementos criminales. Todos los órdenes de gobierno, incluyendo el gobierno federal en la administración del presidente Vicente Fox, estuvieron de acuerdo, en términos generales, en que estaba justificada una mayor descentralización política para enfrentarse a estos desafíos.

Esta visión optimista de gobiernos locales investidos de poder se ha visto un tanto empañada por los crecientes niveles de violencia relacionada con el narcotráfico en México. La guerra contra el crimen organizado del presidente Calderón, emprendida a principios de su mandato, en 2006, ha planteado cuestiones sobre la capacidad de los gobiernos municipales para enfrentar la creciente amenaza a la seguridad pública por parte de los criminales. Remitiéndose a los muchos casos de corrupción en los cuerpos policiales municipales, así como al hecho de que las fuerzas de policía locales están a menudo más pobremente armadas que los criminales que combaten, muchos de los aliados políticos del presidente Calderón, así como la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), son partidarios de sus intentos por reformar la policía en México mediante la eliminación de más de dos mil cuerpos policiales municipales. Aunque en muchos casos la policía municipal quedaría insertada en fuerzas de seguridad ampliadas a nivel estatal, los críticos de esta recentralización señalan los múltiples casos de corrupción en las fuerzas policiales estatales y federales, y ponen en duda también si las estatales satisfecerían las necesidades de seguridad de las comunidades locales. Este cambio en la dirección de la política del gobierno federal plantea cuestiones acerca de cómo continuará el proyecto de descentralización de México, y si es posible una mayor autonomía de los gobiernos locales en el contexto de la actual agenda contra el crimen.

Diplomacia subnacional en México y Canadá

Un área de actividad subnacional en México que se ha disparado durante la última década es la diplomacia. Los estados mexicanos son cada vez más activos en el escenario internacional, en áreas de economía y comercio, pero también en el ámbito político. Cada gobierno estatal cuenta con una oficina o, en algunos casos, un departamento asignado a la tarea de gestionar las relaciones internacionales, y varios estados tienen oficinas de representación en Estados Unidos, en áreas con importantes poblaciones de inmigrantes procedentes de sus jurisdicciones. En 2009, doce estados y el Distrito Federal fundaron la Asociación de Oficinas de Relaciones Internacionales de los Estados, una institución asignada a la tarea de coordinar las actividades internacionales de estas entidades tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

Aunque la Constitución federal no prohíbe a los gobiernos subnacionales establecer relaciones internacionales, no permite que los estados firmen tratados con otros gobiernos. Por este motivo, la mayoría de los “acuerdos” firmados por estados mexicanos se denominan memorandos, compromisos, declaraciones de cooperación, etc. Además, se exige a todos los gobiernos subnacionales que tramiten la aprobación de los acuerdos internacionales por la SRE antes de su firma, así como hacer registrar el acuerdo una vez que se ha firmado.

A diferencia de los gobiernos estatales mexicanos, no se exige a las provincias canadienses reportar a su gobierno central los acuerdos internacionales que sean firmados con otros gobiernos subnacionales, a menos que el acuerdo infrinja la jurisdicción del gobierno federal. Comparadas con sus contrapartes mexicanas, la mayoría de las provincias no han institucionalizado las relaciones internacionales en la estructura gubernamental (Alberta, Ontario y Quebec son la excepción). En muchos casos, una única oficina gestiona las relaciones intergubernamentales internacionales y nacionales, y podría haber mala comunicación entre esta oficina y otros departamentos gubernamentales. Como sucede en México, abundan las historias sobre acuerdos de cooperación firmados entre gobiernos subnacionales que son descubiertos después de haber vencido, debido no a una mala voluntad o una falta de interés, sino más bien a rotaciones de personal o líneas de comunicación interrumpidas. Por consiguiente, hay un movimiento en muchos gobiernos provinciales para exigir que todos los departamentos envíen los acuerdos de cooperación internacional firmados a los departamentos de Relaciones Intergubernamentales, que a menudo se localizan en las oficinas de los primeros ministros de las provincias. Se espera que semejante centralización de la información lleve a una mejor ejecución de los acuerdos.

Vínculos subnacionales entre México y Canadá

Aunque el gobierno de Canadá no mantiene un registro de los compromisos internacionales firmados entre las provincias canadienses y sus contrapartes mexicanas, la SRE de México ha documentado veintitrés acuerdos de cooperación mutua firmados entre 1998 y 2009. Se trata de una cifra conservadora, puesto que los estados mexicanos históricamente han proporcionado esta información de manera voluntaria. Las áreas de cooperación se relacionan principalmente con el comercio, seguido por agricultura, ingeniería forestal y gestión ambiental. El registro de México revela que ha habido un importante aumento en el compromiso estados-provincias desde 2006, encabezado por un pequeño número de circunscripciones: las provincias de Quebec, Alberta, Ontario, Manitoba y Columbia Británica, y los estados de Nuevo León, Jalisco, Campeche, el Distrito Federal y Veracruz. Muchos de estos intercambios son temáticos o centrados en sectores; por ejemplo, Quebec ha organizado recientemente visitas enfocadas en la industria aeroespacial a cuatro estados de México. Además, existen más de doscientos acuerdos registrados entre universidades canadienses y mexicanas, lo que facilita el movimiento de académicos y estudiantes entre los dos países. Como la educación entra dentro de la jurisdicción de las

provincias de Canadá, la cooperación en este campo constituye una importante área de intercambio subnacional. Esto queda demostrado en la relación Alberta-Jalisco, donde la dinámica relación comercial se ve fortalecida aún más por el movimiento de más de cinco mil estudiantes entre las dos jurisdicciones durante la última década.

La seguridad pública es uno de los más importantes desafíos que enfrentan los tres órdenes de gobierno de México. Bilateralmente, Canadá ha proporcionado asesoría en capacitación policial al gobierno federal de México por medio de la academia de la Real Policía Montada de Canadá (Royal Canadian Mounted Police, RCMP) para funcionarios policiales de nivel medio y superior de México. El compromiso directo entre provincias y estados en esta área es evidente en Columbia Británica y Baja California por la firma de una Carta de Intereses 2009 para cooperar en la prevención de actividades delictivas transfronterizas, como tráfico de armas, lavado de dinero y pornografía infantil. Existen oportunidades adicionales para que las provincias canadienses apoyen reformas policiales en México: el debate en torno a las recientes propuestas en México para integrar a las fuerzas policiales municipales en organismos estatales de orden público puede, sin duda, estar sustentado con la información acerca de las experiencias de Ontario y Quebec en la fusión de cuerpos policiales regionales.

Además de una cooperación bilateral, las provincias canadienses y los estados mexicanos participan en colaboraciones trilaterales con sus contrapartes estadounidenses. En vista de la relativa madurez del diálogo subnacional entre los estados de la Unión Americana y de México, sería aconsejable para las provincias canadienses tener una mayor participación en los debates regionales. Existen ejemplos satisfactorios de cooperación trilateral mediante asociaciones continentales, particularmente en las áreas de políticas de comercio agrícola y cambio climático. Durante veinte años, altos funcionarios federales y subnacionales de Canadá, México y Estados Unidos se han reunido anualmente en el Acuerdo Agrícola Trinacional para abordar cuestiones de interés bilateral y trilateral, recogidas en planes de acción de grupos de trabajo y respaldadas con información obtenida gracias a reuniones específicas de técnicos expertos. Los objetivos fijados en las reuniones de alto nivel se incluyen a menudo en las deliberaciones de otros encuentros nacionales y regionales; por ejemplo, los objetivos agrícolas establecidos en las reuniones del Acuerdo Trinacional se han expuesto a los grupos de trabajo sobre agricultura de la Conferencia de Gobernadores de la Frontera Estados Unidos-México y el Comité Consultivo sobre Agricultura Estados Unidos-Canadá.

La política sobre cambio climático ha presentado otra oportunidad para la cooperación regional subnacional. Seis estados fronterizos del norte de México, Nueva Escocia, Nueva Brunswick y Saskatchewan mantienen condición de observadores en la Iniciativa Climática de los Estados del Oeste (Western Climate Initiative, WCI) dirigida por Estados Unidos; mientras Columbia Británica, Manitoba, Ontario y Quebec disfrutan de membresía de pleno derecho. La WCI reúne jurisdicciones independientes que colaboran para elaborar e implementar políticas que se ocupen del cambio climático a nivel regional. Ha proporcionado una oportunidad sin precedentes para que estados y provincias tomen la iniciativa a la hora de diseñar

una estrategia regional de facto para la reducción de gases de efecto invernadero. Éste es quizá el ejemplo más radical del impacto potencial de una cooperación subnacional organizada, a medida que los socios de la WCI ocupan el espacio dejado por los gobiernos federales de Canadá y Estados Unidos, que aún tienen que articular plenamente sus estrategias nacionales contra el cambio climático.

Desafíos actuales a la cooperación subnacional

Las provincias canadienses, como los estados mexicanos, carecen a menudo de la capacidad para gestionar relaciones intergubernamentales internacionales complejas, y en muchos casos dependen del gobierno federal para realizar esta tarea. Tanto en Canadá como en México, la falta de comunicación interdepartamental o una adjudicación poco clara de los compromisos firmados puede ocasionar una falta de seguimiento para cumplir con los plazos acordados. El elevado nivel de rotación entre los funcionarios estatales de México presenta desafíos a la continuidad, y no es algo inusual que las nuevas administraciones abandonen los compromisos internacionales o les resten prioridad.

Las diferencias lingüísticas y culturales son claros obstáculos a un mayor compromiso entre las provincias canadienses y los estados mexicanos. Aunque el estudio de la lengua inglesa es obligatorio en casi todas las escuelas secundarias de México, la lengua española está disponible para estudio optativo sólo en la mitad de las provincias y territorios de Canadá, a menudo no hasta los tres últimos años de escuela pública (del grado diez al doce). Aunque esto probablemente sea debido en parte al énfasis en fomentar el aprendizaje de los dos idiomas oficiales de Canadá, el hecho de que algunas provincias no parezcan activamente comprometidas a proporcionar oportunidades tempranas para el aprendizaje del idioma español podría dificultar que los profesionistas de estas provincias disfruten plenamente de las oportunidades disponibles en una América del Norte cada vez más integrada. La necesidad de ampliar el acceso a la enseñanza del español en las escuelas canadienses se extiende más allá de la relación Canadá-México: Pew Research Center pronostica que la población hispana de Estados Unidos se triplicará en 2050, cuando será un 29 por ciento de la población. Es revelador que las provincias que ofrecen al menos seis años de español en sus escuelas públicas (Alberta, Columbia Británica, Quebec y Manitoba) son las que han firmado más acuerdos de cooperación con estados mexicanos. Estas provincias están también posicionadas para aportar profesionistas mejor preparados para comunicarse con la creciente población hispana de Estados Unidos.

Más allá del comercio: mayor colaboración entre provincias canadienses y estados mexicanos

En la última parte de este artículo se examinan nuevas oportunidades para el compromiso de gobierno a gobierno entre las provincias canadienses y los estados mexicanos.

Aunque el éxito a largo plazo de estas relaciones depende del compromiso de estados y provincias, existiría un modelo útil para que las asociaciones nacionales demuestren la importancia del diálogo subnacional entre naciones. Tanto México como Canadá cuentan con asociaciones nacionales de líderes subnacionales; estas asociaciones utilizarían mejor para facilitar el contacto entre estados y provincias. Una primera reunión entre los presidentes electos y los directores ejecutivos de la Conago y el Consejo de la Federación sería una forma muy eficaz para establecer un compromiso de alto nivel de los líderes subnacionales de México y Canadá. Tal encuentro se daría en los márgenes de una reunión anual previamente programada de cualquiera de las organizaciones. El Consejo de Gobiernos Estatales en Estados Unidos es muy activo a la hora de reunir legisladores estatales estadounidenses con sus contrapartes mexicanos. La Asociación Nacional de Administradores Estatales mantiene un estrecho diálogo con la Comisión de Funcionarios Fiscales Estatales de México. Anualmente tienen lugar reuniones regionales de primeros ministros canadienses y gobernadores estadounidenses, al igual que entre gobernadores de Estados Unidos y de México. En pocas palabras, el contacto entre las provincias canadienses y los estados mexicanos debe institucionalizarse si el proyecto norteamericano evolucionara más allá de dos relaciones y media.

En segundo lugar, podría animarse a provincias y estados a organizar intercambios entre funcionarios públicos de sectores escogidos. Lo ideal sería que se establecieran relaciones entre gobiernos subnacionales que comparten características comunes (geografía, economía, etc.), como ha sido el caso con Alberta y Jalisco, Columbia Británica y Baja California, así como Quebec y Nuevo León. Se puede profundizar en estas relaciones mediante un traslado temporal de funcionarios de áreas de interés compartido: departamentos de ingeniería forestal, medio ambiente y turismo, por citar algunos. Podrían establecerse nuevas relaciones entre jurisdicciones con características similares —Nueva Escocia y Nayarit, por ejemplo—. Los beneficios para los gobiernos serían dobles: estas relaciones no sólo conducirían a un mayor entendimiento de la cultura organizacional y social, sino que permitirían a los funcionarios participantes establecer contactos dentro de sus respectivos gobiernos anfitriones para encontrar más áreas de cooperación. Esto comenzaría como un proyecto piloto de uno o dos funcionarios y aumentar gradualmente, a medida que los gobiernos participantes evaluaran los beneficios y costos de los intercambios.

Por último, las provincias se comprometerían a impartir cursos de español en sus escuelas públicas. Con miras a relaciones de largo plazo, la formación en idiomas será esencial para salvar la distancia geográfica y cultural entre los dos países. Seis de las provincias y territorios de Canadá ofrecen un programa optativo de español, y sólo la mitad de estos programas son de más de tres años. Modificar un programa de estudios es un proceso largo y laborioso, pero debería animarse a las provincias que no ofrecen español a replantearse esta decisión durante su próximo proceso de revisión del plan de estudios.

Conclusiones

La descentralización de México ha generado gobiernos estatales que cultivan activamente relaciones en todo el mundo. A diferencia de las otras dos relaciones bilaterales, los estados mexicanos y las provincias canadienses no disfrutaban de la misma proximidad geográfica y cercanía histórica. Desarrollar estas relaciones requerirá un esfuerzo más concertado por parte de gobiernos y asociaciones nacionales y subnacionales. Las tres oportunidades aquí mencionadas no son nuevas; describen más o menos las políticas adoptadas por las entidades de Estados Unidos y sus asociaciones subnacionales durante las últimas dos décadas en México. El éxito del proyecto norteamericano depende de la solidez de la relación Canadá-México, y esta solidez estará determinada, en gran medida, por la cohesión de sus componentes.

TODO ES LOCAL: EL AUMENTO EN LAS RELACIONES A TRAVÉS DE REDES DE CONTACTO LOCALES

José Natividad González Parás

La globalización y el libre comercio en América del Norte: una nueva visión para los gobiernos nacionales y locales

México y Canadá están unidos por la geografía y, más recientemente, por la historia de las economías regionales. Puede que no sean países vecinos, pero están próximos. Pertenecemos a la misma región continental y al mismo bloque económico gracias a acuerdos de libre comercio firmados con nuestro vecino común, Estados Unidos —la economía más importante del mundo—. Canadá y México estamos también unidos, más allá de nuestro estatus compartido como vecinos de Estados Unidos, por nuestras raíces indígenas americanas y latinas, y por la similitud de determinados valores culturales que trascienden lo tangible.

El acuerdo de libre comercio ha sido muy valioso para los tres países de América del Norte, pero el gobierno estadounidense no ha convertido en una prioridad para el futuro estrechar más los lazos con sus vecinos del norte y el sur. Aunque algunos ven una “comunidad económica de América del Norte”, similar a la Unión Europea, como el siguiente paso tras el libre comercio, esto todavía no es posible. No forma parte de la visión del futuro de América del Norte. Existen también decisivos factores estructurales e históricos de filosofía política que no incluyen, al menos para México, la posibilidad de ser “aliados incondicionales sin restricciones” de Estados Unidos en el escenario internacional. Sin embargo, más allá de las prioridades de este país, existen dos realidades que conspiran para integrarnos y fortalecernos como región. La primera es el libre comercio —la economía, como dicen los expertos— y la segunda es nuestra inexorable proximidad, con sus implicaciones para las poblaciones y una ciudadanía reconstituida, junto con problemas y desafíos comunes. En este contexto, Canadá y México, con las afinidades intangibles que nos unen, disponen de una perspectiva prometedora, que es más que simplemente la suma de las relaciones gubernamentales entre los tres países.

Los vínculos entre los países del mundo no se limitan a las relaciones entre los gobiernos de cada país. Obviamente, los acuerdos internacionales son firmados por representantes nacionales, pero la comunicación, interrelación e interacción entre países fluye también a través de conexiones entre personas, empresas, instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales, líderes de opinión y, por supuesto, gobiernos estatales y municipales.

La nueva economía global, en términos de libre comercio, permite el flujo de capital a través de fronteras, en busca de mercados y lugares atractivos dónde producir y, en América del Norte, los tres países en conjunto disponen de ventajas comparativas que compartir. Esto ha dejado libres a empresas y gobiernos locales, fuera del ámbito de los gobiernos nacionales y las relaciones bilaterales para interactuar a nivel internacional y atraer inversiones productivas, organizar redes logísticas y humanas, y diversificar las relaciones gubernamentales en las esferas locales de otros países.

La experiencia en las relaciones entre estados y provincias, y los nuevos mecanismos que conectan a los gobiernos locales de Canadá y México

Las relaciones entre gobiernos locales de Canadá y México han aumentado en años recientes. Las delegaciones comerciales y gubernamentales van y vienen más a menudo, y estos sectores han establecido nuevos patrones de relaciones institucionales independientes de aquellas de los gobiernos nacionales. Estados como Nuevo León, Jalisco, Guanajuato, Campeche, Veracruz, el Estado de México y el Distrito Federal, y provincias como Quebec, Manitoba, Alberta, Columbia Británica y Ontario, entre otras, han sido activos en este sentido. Los gobiernos locales participan también en mecanismos trilaterales (México-Estados Unidos-Canadá), como en el caso de la Coalición del Súper Corredor de América del Norte (North American Super Corridor, Nasco), que integra ejes verticales de comercio y logística, y a través de foros o reuniones para intercambio y cooperación, como la Cumbre Anual de Líderes sobre Relaciones Norteamericanas, con iniciativas emprendidas por gobernadores y primeros ministros llevadas a cabo en ciudades de los tres países (Monterrey, 2005; Gimli-Winnipeg, 2006; Dallas, 2007; Guanajuato, 2008 y Quebec, 2009), así como la de la Asociación Internacional del Agua (International Water Association, IWA) celebrada en 2010. Existen también relaciones locales bilaterales entre Canadá y México creadas por universidades y organizaciones no gubernamentales, mediante la participación de delegaciones locales en conferencias y foros internacionales, y a través intercambios y acuerdos (memorandos de entendimiento) que cubren cuestiones de cooperación cultural, religiosa, científica y técnica, entre otras.

Como gobernador de Nuevo León, un estado fronterizo industrial y orientado al progreso en el norte de México, tuve la oportunidad de contribuir a las relaciones entre gobiernos locales y ser testigo de su dinámica. Interactuamos en la esfera gubernamental y en fomentar intercambios entre nuestras economías regionales y las provincias de Quebec, Manitoba, Alberta, Columbia Británica y Ontario. Los primeros ministros Jean Charest y Gary Doer visitaron Monterrey en dos ocasiones, y yo visité varias provincias canadienses como jefe de delegaciones de funcionarios y empresarios. La relación con Quebec, por ejemplo, ha sido estrecha y edificante. Quebec asistió al Forum Universal de las Culturas de Monterrey en 2007; las universidades de Nuevo León y Sherbrooke establecieron un programa sobre Quebec en la Universidad

Autónoma de Nuevo León y un programa sobre Nuevo León en Quebec; en el estado se creó el Centro de Estudios sobre Quebec, así como el Centro de Negocios de Quebec y el Centro Internacional de Exposiciones Cintermex. Los intercambios culturales, científicos, ambientales, industriales y comerciales se han ampliado considerablemente y continúan aumentando bajo la nueva administración de mi estado.

Este nuevo tipo de relación no ha sido lo suficientemente estudiada, explotada y apoyada con el fin de fortalecer los lazos entre nuestros dos países. No existen registros sistematizados de la labor realizada y de los acuerdos firmados a nivel local; no se han establecido mecanismos institucionales para asociaciones de representantes gubernamentales de ambos países; no se han creado organismos para comunicar estrategias y actividades a las autoridades de gobiernos nacionales a cargo de la política exterior y la economía; y, hasta el momento, nadie ha logrado describir y medir las ventajas y virtudes de este nuevo aspecto de las relaciones entre dos países que son tanto aliados comerciales como cercanos en su ubicación.

El desafío es situar el factor local en la agenda estratégica de Canadá y México como un vehículo para fortalecer la relación entre los dos países, e impulsar propuestas que aprovechen la energía y capacidad de los actores locales.

Ideas para fortalecer el aspecto local de la nueva relación Canadá-México

En los primeros años del siglo **xxi**, nuestra experiencia en diversas áreas —las relaciones en una era de libre comercio, la integración de bloques geoeconómicos, la proximidad virtual provocada por la revolución en la tecnología de las comunicaciones y los esfuerzos por compartir ventajas mutuas para competir más satisfactoriamente en el contexto de la globalización— apunta a una importante conclusión. Existe un nuevo tipo de actor gubernamental en escena que se mueve tanto en espacios de gobierno como en esferas locales. Estos actores desempeñan ya un papel cada vez más importante y pueden convertirse en instrumentos más eficaces para el intercambio y para unas relaciones más sólidas entre los países.

El desafío es encontrar formas de potenciar a estos nuevos agentes locales con el fin de canalizar mejor sus esfuerzos y energía, para garantizar que sus contribuciones no se pierdan con el tiempo; que, en lugar de rivalizar con ministerios de asuntos exteriores y agencias federales, puedan crear sinergias con ellas, de modo que exista una serie de relaciones entrelazadas con posibilidades de funcionar como una plataforma y un trampolín para un mayor entendimiento y consolidación entre las esferas pública y privada de regiones y naciones.

Varias propuestas para potenciar a los agentes locales han surgido a partir de reuniones de expertos promovidas por la Iniciativa México-Canadá, patrocinada por Focal (Fundación Canadiense para las Américas) y Comexi (Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales). Éstas se exploran en los apartados siguientes:

- *Documentar el historial de una relación emergente.* Uno de los primeros requisitos es reunir documentos que sean testimonio de lo que se ha logrado en los últimos diez años de relaciones entre autoridades e instituciones locales de ambos países. Este archivo debe ser lo más completo posible. Debería incluir acuerdos y memorandos de entendimiento, reportes de reuniones y visitas, las conclusiones de foros y los discursos y declaraciones de presidentes, primeros ministros, gobernadores, alcaldes, líderes de asociaciones y líderes de opinión participantes.
- *Desarrollar canales en lugar de diques en esferas federales de gobierno, con el fin de canalizar iniciativas locales.* La dinámica entre los ministerios de Relaciones Exteriores y organismos federales de nuestros dos países generalmente ha subestimado o pasado por alto, o a veces incluso, ha creado obstáculos a iniciativas locales que no pertenezcan a su jurisdicción y no estén a su cargo. Hay una cierta resistencia a aceptar o validar memorandos de entendimiento o acuerdos no vinculantes entre autoridades locales sobre cuestiones que no comprometen la soberanía de cualquiera de las dos naciones, aunque esta resistencia está cediendo poco a poco. Las demandas y propuestas que surgen a partir de foros no federales se abren paso con enorme dificultad, si es que lo hacen, hasta llegar a los miembros del gabinete, y rara vez se les tiene en cuenta en reuniones binacionales de parlamentarios federales o miembros del Poder Ejecutivo.

El personal de los ministerios exteriores y departamentos de Economía y Comercio responsables de las relaciones entre los dos países no sólo debería considerar las iniciativas de los gobiernos locales como de interés estratégico, sino ir más allá y convertirse en fuentes de orientación y asistencia para estas iniciativas. Ha habido algunos avances en años recientes, pero es importante ampliarlos y traducir esta actitud diferente en políticas públicas dentro de su ámbito administrativo. La participación activa de las embajadas en tales procesos, que hemos visto recientemente, constituye también un apoyo muy importante para estos esfuerzos.

- *Reevaluar y apoyar los foros especializados y mecanismos no gubernamentales que contribuyen a la relación entre los dos países.* Foros como las Conferencias Cumbre del Hemisferio Norte de América, organizadas por autoridades locales, y las reuniones de la Nasco, entre otras, son oportunidades muy valiosas para escuchar lo que los actores locales tienen que decir y consolidar relaciones más cercanas a las economías regionales y a las personas. En particular, apoyando a los líderes canadienses y mexicanos de estas iniciativas tripartitas, Canadá y México pueden garantizar un mayor involucramiento por parte de nuestro vecino común, Estados Unidos. Los corredores logísticos que unen a Canadá y México son un área específica donde la Nasco puede ayudar a hacer más eficaz el intercambio de bienes y mercancías entre los dos países.
- *Fomentar la comunicación entre organismos que representen a las autoridades locales de ambos países.* Tanto México como Canadá disponen de mecanismos para representar a gobiernos estatales y provinciales. En nuestro país, ese mecanismo es la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), y en Canadá

es el Consejo de la Federación. En el caso de México, la Conago dispone de una secretaría técnica y una comisión de comercio y asuntos internacionales integrada por gobernadores. Debería establecerse una conexión que diera seguimiento a las cuestiones relacionadas con las relaciones para las que exista un consenso universal, y de ese modo dar mayor peso a propuestas realizadas a gobiernos nacionales. La Conago podría invitar a un primer ministro canadiense para tratar la cuestión de los esfuerzos realizados en esferas locales, en el interés mutuo de fortalecer la relación entre nuestros dos países.

- *Promover e institucionalizar la relación de intercambio económico a través de grupos o conglomerados de producción estratégica.* Hay ciertos sectores que tienen un mayor interés en la relación con sus contrapartes en diversas regiones de ambos países. Algunos sectores o “conglomerados” en la industria aeroespacial, de energías alternas, maderera y del papel, de uso y tratamiento de aguas, biotecnología, y turismo, entre otras, han creado redes de miembros y han enviado delegaciones (grupos público-privados) para visitar varias ciudades de ambos países. Valdría la pena documentar las relaciones en estos sectores estratégicos y conseguir el apoyo de embajadas y funcionarios federales para fortalecer los mecanismos y redes de comunicación. Esta estrategia de atención especializada o enfocada en ramos podría llevar a las organizaciones empresariales y cámaras de comercio a establecer relaciones más receptivas y garantizar así un mayor seguimiento de los contactos y acuerdos.
- *Promover e institucionalizar las relaciones entre los sectores académicos, científicos y tecnológicos de ambos países con la participación de universidades locales y centros de investigación.* Lo que aplica para la economía aplica aun más para el conocimiento, es decir, no conoce fronteras. Las relaciones entre los sectores educativos, en la enseñanza de idiomas y en educación secundaria y superior han aumentado exponencialmente. Sería importante desarrollar un sistema más organizado y permanente, con la participación de los ministerios de asuntos exteriores, departamentos de educación, consejos de ciencia y tecnología, embajadas y asociaciones universitarias de ambos países, con el fin de fortalecer las conexiones en educación, ciencia y tecnología, y dar seguimiento a los acuerdos y avances logrados en estas áreas.
- *Promover el intercambio y la cooperación en cuestiones de gobernabilidad y administración pública en esferas estatales/provinciales y municipales.* Canadá y México tienen mucho que compartir en el área de gestión administrativa y servicio público a niveles de gobierno local. Con la participación del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de México y la Escuela Nacional de Administración Pública (École nationale d'administration publique, ENAP) de Canadá, podrían multiplicarse los acuerdos para el intercambio de mejores prácticas y la administración de recursos humanos y financieros en la gestión local. Deberían realizarse esfuerzos para aumentar el número de tales programas. Al hacerlo, la relación a nivel de gobiernos locales también se vería fortalecida.
- *Fomentar y aumentar el número de intercambios estudiantiles mediante acuerdos regionales, y promover la enseñanza del español como tercer idioma en Canadá.*

Los intercambios estudiantiles, donde los alumnos conviven durante un tiempo y aprenden un idioma, nos ayudan a entendernos mejor unos a otros y engendran empatía, interés y afecto por tierras y sociedades que son diferentes de la nuestra. Al lograr estos objetivos se crea un terreno fértil para la cercanía y las conexiones.

En resumen, México y Canadá son socios económicos por medio del libre comercio; son vecinos dentro de la misma región continental; se complementan entre sí en términos de geografía, raíces, valores culturales y turismo. Sin embargo, todos estos rasgos son necesariamente atribuidos a las relaciones humanas, las cuales van más allá de las instituciones gubernamentales. El nivel local es el fundamento y la base de los niveles nacional y regional en todo el mundo.

Para entendernos mejor unos a otros, para complementarnos más unos a otros, para enriquecer las vidas de nuestras naciones soberanas, debemos interactuar en la base de la pirámide, ampliar y compartir nuestra visión, así como nuestras circunstancias, a partir del nivel local. Sólo entonces sentiremos que verdaderamente somos socios y aliados en la construcción de un país mejor, una América del Norte mejor y un mundo mejor.

3 LA RELACIÓN TRILATERAL

El TLCAN a veinte años

PERSPECTIVAS DEL TLCAN

Luis de la Calle Pardo

Introducción

La premisa de origen del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fue impulsar la integración regional e ir más allá de lo que era asequible multilateralmente. Veinte años después, el mismo fundamento es aún más válido. La complementariedad demográfica de los tres países del TLCAN es ahora más evidente y las realidades macroeconómicas implican que Estados Unidos tendrá que reducir significativamente su déficit de cuenta corriente. Para que el costo del ajuste no implique una reducción importante en bienestar, derivado de menores niveles de consumo, las exportaciones tienen que incrementarse de manera pronunciada; Canadá y México están posicionados para jugar un papel crucial en este ajuste.

Este artículo retoma el argumento original del TLCAN y propone una integración más profunda, en la que se aproveche el perfil demográfico competitivo de la región, con el propósito de transformar a América del Norte en una exportadora neta. El TLCAN se concibió como un instrumento para profundizar los flujos de comercio e inversión en la región; ahora es el momento de realizar adecuaciones adicionales en materia de comercio, inversión y flujo de personas para competir en los mercados mundiales.

La integración económica es mucho más profunda de lo que piensa la mayoría

Sin duda alguna, el TLCAN ha demostrado ser una herramienta efectiva para incrementar el comercio y la inversión entre los tres socios.

Desde la adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) en 1986, la expansión del comercio exterior ha sido un elemento clave en la estrategia de crecimiento económico sustentable y la estabilidad macroeconómica de México. En la actualidad, México cuenta con una de las redes más extensas de acuerdos de libre comercio en el mundo, la cual abarca cuarenta y tres países.

De igual modo, desde la entrada en vigor del TLCAN, Canadá y Estados Unidos han firmado varios acuerdos regionales y bilaterales de libre comercio. Cuando se negoció el TLCAN, en 1993, el tema central de las negociaciones fue establecer condiciones

para incrementar los flujos de comercio e inversión en toda la región. Por esta razón, el éxito del acuerdo se puede evaluar al revisar los resultados en el comercio y la inversión en los últimos diecisiete años. El desempeño ha sobrepasado las expectativas aun ante la fuerte e inesperada competencia de China:

- En 2010 el comercio trilateral del TLCAN alcanzó los 878 000 millones de dólares, cifra tres veces superior a la registrada en 1993, el año previo a la implementación del TLCAN.¹
- Las exportaciones de México hacia los socios del TLCAN se han quintuplicado, y su participación en el mercado de las importaciones totales de Estados Unidos ha aumentado de 5 por ciento en 1990, a 12 por ciento en 2010, aunque la mayoría de los especialistas considera que ha perdido terreno ante China.
- Canadá y México se han convertido en los mercados más importantes del mundo para las exportaciones de Estados Unidos por un gran margen, al representar una tercera parte de las exportaciones a Estados Unidos.
- El comercio entre Canadá y Estados Unidos es el intercambio bilateral más grande del mundo, el cual, en 2010, alcanzó casi medio billón de dólares estadounidenses, 137 por ciento más que en 1993.
- Canadá es el segundo mercado más grande de México; las ventas a este país superan las registradas por México a la Unión Europea en su conjunto y representaron el 3.6 por ciento de las exportaciones totales de 2010.²
- En el 2008, la inversión extranjera directa (IED) registrada en Canadá y Estados Unidos proveniente de los socios del TLCAN alcanzó una cifra cercana a los 470 000 millones de dólares, mientras que la IED en México, proveniente de las economías del TLCAN, llegó a los 156 000 millones en los quince primeros años del TLCAN.³
- Hasta el 2008, la economía de Estados Unidos tuvo su periodo más prolongado de expansión y una reducción significativa en el desempleo. Sería un error atribuir este crecimiento al acuerdo; no obstante, sí indica que aquellos que afirmaban que el TLCAN tendría un efecto negativo en la economía de Estados Unidos estaban equivocados.

Si bien las cifras de comercio e inversión son importantes, vale la pena subrayar que los principales beneficios del TLCAN probablemente estén vinculados con el consumidor. Gracias al TLCAN, los procesos de producción y la calidad de los bie-

¹ Todas las cifras de comercio entre los socios del TLCAN de esta sección fueron calculadas por la oficina del TLCAN de México en Canadá (Secretaría de Economía), utilizando cifras de importación reportadas respectivamente por las fuentes oficiales de cada país: Banxico, Statistics Canada y USDOC, <http://www.economia-snci-gob.mx/sic_php/vp3/pages/files_varios/pdfs/can_Dic.11.pdf>.

² Secretaría de Economía, con datos del Banco de México (Banxico). Consulta de información estadística y arancelaria por principales países socios, en <<http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/comercio-exterior/información-estadística-y-arancelaria#>>.

³ NAFTA NOW.org, en <http://naftanow.org/facts/default_en.asp>.

nes manufacturados en la región se han estandarizado y los consumidores tienen a su alcance una mayor gama de productos de calidad a precios competitivos en toda América del Norte. En México, las tiendas ahora ofrecen variedad, calidad, disponibilidad y condiciones de crédito similares a las ofrecidas en Estados Unidos y Canadá.

El TLCAN también ha propiciado una mayor disciplina, un marco legal claro y un ambiente de negocios favorable que promueve la competitividad y la integración económica de la región. El entorno de negocios y la disciplina económica, logrados desde la entrada en vigor del TLCAN, en 1994, parecen haber incidido en la región en una mayor capacidad para resistir ante desajustes económicos internos y externos, además de ayudar a sobrellevar las turbulencias financieras.

- Ayudó a México a recuperarse más rápido de la crisis que afectó al peso en 1994.⁴
- Ayudó a Canadá y a México a seguir políticas fiscales y monetarias sólidas durante periodos difíciles, lo que ha dado como resultado un compromiso político amplio con la estabilidad macroeconómica.⁵
- Protegió el empleo y la actividad económica en los tres países socios del TLCAN durante la crisis financiera asiática ocurrida en la década de 1990.⁶
- Contribuyó a la recuperación económica de Estados Unidos después de la crisis financiera de 2008.⁷
- Ha tenido un profundo efecto en México al propiciar que éste se convirtiera en un país cuya población pertenece mayoritariamente a la clase media, a pesar de que con frecuencia se opine lo contrario. El TLCAN ha contribuido en gran medida a la reciente expansión de la clase media; ha dado como resultado estabilidad macroeconómica sin precedentes y ausencia de crisis financieras nocivas para la creación de riqueza, y ha propiciado precios significativamente más bajos y estables de productos básicos tales como alimentos, carnes, lácteos,

⁴ Para mayor información, véase David M. Gould, "Has NAFTA Changed North American Trade?", *Economic and Financial Policy Review* 1 (1998): 20.

⁵ "Aunque el endurecimiento de la política monetaria (castigando las tasas de interés y sobrevaluando el dólar canadiense), tendría consecuencias negativas a corto plazo para la economía, incluyendo el deterioro de la competitividad, los responsables de la formulación de políticas consideran que, junto con los ajustes fiscales, aceleraría la reestructura necesaria y reforzaría la competitividad a largo plazo de los negocios canadienses en la Nueva América del Norte". Bruce Campbell, "False Promise: Canada in the Free Trade Era", *Economic Policy Institute Briefing Paper* (2001): 28.

⁶ Los flujos comerciales de Estados Unidos con sus socios en el TLCAN tuvieron un incremento significativo en 1998; las importaciones registraron un crecimiento anual del 39.8 por ciento, mientras que las exportaciones crecieron un 16.7 por ciento, cantidad que casi duplica las tasas anuales de crecimiento registradas en el año anterior, en el que las importaciones y exportaciones de Estados Unidos a sus socios del TLCAN crecieron un 9.4 por ciento y un 13.5 por ciento, respectivamente.

⁷ De acuerdo con la Oficina del Censo de Estados Unidos, las exportaciones a los socios del TLCAN se incrementaron 78 435 millones de dólares en 2009. Por lo tanto, Canadá y México generaron un 35 por ciento de todo el crecimiento de las exportaciones de Estados Unidos en ese periodo.

electrodomésticos, automóviles y de otros que anteriormente eran de baja calidad o no se encontraban disponibles o eran demasiado costosos.⁸

Profundización de la integración económica de América del Norte

Ahora que el TLCAN se encuentra totalmente implementado y ante los cambios en el entorno del comercio internacional suscitados desde las negociaciones que concibieron del acuerdo, México, Canadá y Estados Unidos enfrentan retos comunes para establecer una plataforma de exportación competitiva en América del Norte:

- Los aranceles preferenciales de nación más favorecida (NMF) significativamente más bajos y la proliferación de acuerdos bilaterales y regionales han erosionado las preferencias comerciales originalmente otorgadas entre los socios del TLCAN.
- Los países del grupo de los BRIC (Brasil, Rusia, India y China) han adquirido una importancia que no tenían cuando se negoció el TLCAN. Sin embargo, estas economías permanecen relativamente cerradas al comercio internacional.
- Los desequilibrios macroeconómicos implican que Estados Unidos tendrá que reducir su déficit de cuenta corriente y China su actual superávit de cuenta corriente.
- Ha comenzado el retiro de los *baby boomers*.

América del Norte como exportador neto

Un factor importante detrás de la crisis financiera global de 2009 fue, sin lugar a dudas, el desequilibrio registrado en todas las principales economías del mundo. Estados Unidos ya ha comenzado a reducir su déficit de cuenta corriente y China su superávit, pero todavía hay mucho camino por recorrer. La mayor parte del debate se ha centrado en la manipulación de las divisas, y se ha brindado poca atención al papel de la reestructuración industrial y al cambio en los patrones comerciales transpacíficos. Además, la eliminación de las barreras comerciales puede ser mucho más efectiva que las devaluaciones competitivas para transformar a China y a los otros países del grupo de los BRIC en grandes importadores. Así como las empresas interpretaron la entrada de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC) como una señal para exportar desde este país, una disminución considerable de las barreras a la importación sería interpretada como una señal de un mayor consumo interno y de crecimiento de mercado para las empresas en China.

⁸ Para mayor información, léase Luis de la Calle y Luis Rubio, *Clasemediero. Pobre no más, desarrollado aún no* (México: CIDAC, 2010).

Desde luego que Canadá y México tienen un gran interés en que el ajuste de Estados Unidos se realice mediante el incremento de exportaciones en lugar de reducir importaciones.

En este nuevo contexto internacional, América del Norte se encuentra en la posición más adecuada para proponer una agenda renovada de apertura comercial en el Pacífico y redescubrir su competitividad interna.

- Los socios del TLCAN están relativamente abiertos al comercio mundial, así que hay pocas concesiones adicionales por ofrecer.
- La depreciación del dólar respecto a la mayoría de las monedas hace que la región sea más competitiva; la política monetaria y la situación fiscal de Estados Unidos sugieren la posibilidad de una disminución secular de su moneda.
- Después de la crisis, la contracción del sector financiero implica que se reducirá su participación en la creación de valor agregado y que se promoverá el valor agregado de la economía real. Esto significa una reindustrialización parcial de la región.
- Después de años de inversiones masivas en Asia, particularmente en China, las empresas multinacionales necesitan diversificarse para reducir su exposición a los riesgos que presentan Asia y China.
- Una América del Norte integrada tiene un perfil demográfico mucho mejor que el de Asia.

Una de las claves para la competitividad industrial de Canadá y Estados Unidos se encuentra en el desarrollo de oportunidades de coproducción con México; esto no sólo ofrece un antídoto contra el riesgo que implica China en la parte de producción, sino también un mercado grande y creciente para los productos de América del Norte. En cierto modo, ahora México está observando el bono demográfico que los países asiáticos han disfrutado durante los últimos veinte años. La mayor integración de América del Norte tendrá como consecuencia que los beneficios de este bono demográfico también puedan extenderse a Canadá y Estados Unidos.

Al coproducir con México, Estados Unidos y Canadá ofrecen marcas, ingeniería e insumos con alto valor agregado. Por otro lado, cuando las plantas migran a Asia, Estados Unidos y Canadá terminan ofreciendo sólo el mercado.

El desarrollo en América del Norte de una plataforma para exportaciones mundiales se puede acelerar mediante políticas gubernamentales inteligentes, particularmente en lo relacionado con el comercio. En la actualidad, Estados Unidos atraviesa por un momento político complicado para proponer una agenda comercial ambiciosa, pero Canadá y México podrían tomar esta iniciativa. Si existió un momento ideal para hacerlo, éste fue en 2011. Estados Unidos no sólo ha comenzado a reconocer la necesidad de impulsar las exportaciones (el gobierno federal ha llamado a duplicar las exportaciones en cinco años), sino que no hubo elecciones y el presidente Obama fue el anfitrión del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (Asia-Pacific Economic Co-operation, APEC) en noviembre de 2011.

En ese contexto, la agenda comercial de América del Norte para profundizar la integración podría incluir tres componentes principales: un regionalismo abierto que abarque la apertura de los países del grupo de los BRIC, la acumulación de origen como una medida transitoria, y una agenda ambiciosa de servicios para facilitar la integración de sectores reales y fomentar el movimiento libre de las personas.

Agenda de integración al TLCAN

Apertura comercial para el reequilibrio económico

Canadá, México y Estados Unidos tienen aranceles de NMF relativamente bajos y aranceles efectivos mucho más bajos, dadas las grandes redes de acuerdos comerciales y acceso preferencial. En este sentido, la eliminación de aranceles a la importación para la gran mayoría de bienes industriales no implica un esfuerzo significativo en términos de reestructura. Por otra parte, algunos de los países que podrían absorber grandes volúmenes de importaciones de América del Norte tienen barreras comparativamente más importantes que dificultan la penetración a esos mercados. Esto aplica particularmente a los países del grupo de los BRIC. Canadá y México podrían colaborar para profundizar una agenda de apertura comercial en los frentes siguientes:

- APEC: desarrollar una estrategia conjunta para retomar las metas de Bogor y alcanzar una zona de libre comercio transpacífica en 2015. El restablecimiento de las metas de Bogor podría abordarse en el contexto de las reuniones de APEC de los próximos años.
- Alianza transpacífica: Canadá y México podrían integrarse al Acuerdo de Asociación Transpacífico (Transpacific Partnership, TPP) para propiciar la apertura comercial en el Pacífico. Esta medida debe considerarse complementaria a las metas de Bogor. De hecho, como resultado de la reunión de APEC presidida por Estados Unidos en Hawai (noviembre de 2011), Canadá y México manifestaron, respectivamente, su interés de integrarse a las negociaciones del TPP.
- Doha: el alto precio de las materias primas ofrece las condiciones propicias para alcanzar un acuerdo en las negociaciones agropecuarias en la OMC. Canadá, México y Estados Unidos pudieron haber presionado para alcanzar una conclusión en el contexto del G20 que México presidiría en 2012.

Acumulación de origen

La acumulación de origen permite la incorporación de insumos regionales a las exportaciones realizadas por uno de los países del TLCAN a un tercer mercado en el que también cuenten con acceso preferencial.

Desde la perspectiva de la OMC, un acuerdo de libre comercio entre el país A y el país B —en un ambiente en donde ambos países también tienen un acuerdo con el país C— se “perfecciona” agregando disposiciones que permitan a los tres socios comerciales la acumulación para maximizar eficiencias en la producción. La acumulación permite que los insumos de los tres socios comerciales contribuyan al cumplimiento de los requerimientos de origen en los acuerdos bilaterales existentes.

La acumulación es un recurso de uso extendido en la Unión Europea, pero no en América del Norte. La primera vez que se adoptó la acumulación de manera limitada fue en el Tratado de Libre Comercio negociado entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement, DR-CAFTA) como un medio para promover el desarrollo de una cadena de suministro integrada en la región (que incluye a Canadá y México) y que permite que los productores de ropa y textiles del hemisferio occidental compitan mejor con los proveedores de Asia.

Entre los países en donde la acumulación podría ser atractiva para Canadá y México están Chile, Colombia, Israel, Perú, Costa Rica y, posiblemente, Brasil. México ya se encuentra negociando un TLC con Brasil. Incorporar insumos canadienses en la manufactura realizada en México para el mercado brasileño sería un factor atractivo para varios sectores, como electrónica, automotriz, electrodomésticos y alimentos. Otra opción interesante sería Corea del Sur, país con el que Estados Unidos tiene un TLC en espera de aprobación del Congreso. Las exportaciones de América del Norte a este país tienen una oportunidad mayor si se coproducen en la región y se benefician de la acumulación de origen.

La acumulación es absolutamente consistente con los compromisos de la OMC y, una vez instrumentada, daría impulso a enfoques más ambiciosos en las negociaciones de Doha sobre temas no agrícolas, además de constituir la base para promover la integración comercial en el hemisferio ante el estancamiento en las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas. Canadá y México pueden posicionar la acumulación como una prioridad comercial para la integración regional como medida temporal mientras que los aranceles de NMF se continúan aplicando en muchos países.

Desplazamiento de personas

Canadá y Estados Unidos tienen perfiles demográficos complementarios con México en las próximas décadas: la población de México es relativamente joven en comparación con la de sus socios comerciales de América del Norte, pero su edad promedio también se incrementará, ya que las tasas de fecundidad han tenido una marcada disminución desde la década de 1970, de 7.2 niños a 2.1 por mujer, según el censo de 2010.

Este perfil complementario es una de las principales fuentes de competitividad de la región, y cada vez ha cobrado mayor importancia para explotar esta ventaja estructural comparativa con respecto a otras regiones.

La Unión Europea enfrenta el grave problema de escasez de trabajadores, a pesar de la reciente expansión a Europa Central, en donde las tasas de fecundidad se habían colapsado mucho tiempo antes de la caída del muro de Berlín. El reto demográfico para Europa se complica aún más por las dificultades para la integración y las recientes olas migratorias en franco crecimiento.

Japón enfrenta el reto más grave de una población que envejece y se contrae, además de tener poca inmigración por tradición, mientras que la principal debilidad estructural de China ha sido la falta de jóvenes que brinden apoyo a las cohortes de mayor edad. América Latina tiene un perfil demográfico similar al de México. Las condiciones macroeconómicas que exigen que América del Norte aumente significativamente sus exportaciones netas para reducir los déficit de cuenta corriente insostenibles, aunado al incremento de la edad promedio de la población de Canadá, y también de Estados Unidos, muestran que se necesita una fuerza laboral considerable en la industria y la agricultura para respaldar mayores exportaciones; lo mismo sucede en servicios, en particular de atención médica.

Las gráficas incluidas en el Apéndice 1 ayudan a mostrar la aportación de México en la mejor distribución de cohortes en América del Norte entre 2010 y 2030.

Por razones políticas, es difícil que en el corto plazo Estados Unidos emprenda una agenda ambiciosa que compense los desequilibrios poblacionales. Sin embargo, no hay razón alguna que impida el avance bilateral de Canadá y México, lo cual podría inclusive servir como ejemplo de la visión sobre el futuro de la región del TLCAN.

Un buen punto de partida es ir más allá del programa de trabajadores agrícolas temporales entre Canadá y México, pero queda claro que no es suficiente; se puede considerar su ampliación.

Mayor libertad para el flujo de personas

Las visas se han convertido en un obstáculo innecesario para viajar entre México y Canadá. Ambos son destinos importantes entre sí. Sin embargo, se está perdiendo una oportunidad, ya que los viajes sólo se incrementarán ante la expansión de la clase media de México y el creciente número de canadienses retirados en busca de un clima más cálido. Se podrían considerar varias opciones:

- Conectividad aérea: la eficiencia de la red de transporte es esencial para hacer a la región más competitiva. Canadá y México podrían considerar un acuerdo de cielos abiertos que incluya la quinta, séptima, octava y novena libertades para fomentar más viajes aéreos y aprovechar la ubicación privilegiada de América del Norte (véase Apéndice 2). Los cielos abiertos no sólo implicarían beneficios significativos para el intercambio turístico y de negocios, sino también la integración de los sectores de carga, industrial y agrícola.
- Una visa concedida por Estados Unidos para viajar a Canadá: México ahora reconoce las visas de Estados Unidos para permitir la entrada de turistas prove-

nientes de países en los que se requiere una visa para ingresar a Estados Unidos. Canadá podría implementar una medida similar para turistas mexicanos.

- Autorizaciones previas en aeropuertos mexicanos y canadienses: una alternativa para los requerimientos de visa canadienses sería tener instalaciones y personal en los aeropuertos mexicanos de mayor importancia (principalmente el de la Ciudad de México), en donde los protocolos migratorios pudieran resolverse antes de abordar. En caso de dudas, el funcionario canadiense sólo tendría que negar el abordaje a visitantes con posibilidades de ser no deseados, quienes entonces deberán solicitar una visa. México podría actuar recíprocamente con autorizaciones previas para canadienses en su país. Para fines migratorios y aduanales los vuelos adquirirían un carácter nacional.
- Un pase fronterizo canadiense-mexicano: Canadá y México podrían elaborar un pase fronterizo seguro con datos biométricos. El documento permitiría al portador un acceso rápido a través de las aduanas e inmigración, siguiendo el modelo de Nexus, el pase entre Estados Unidos y Canadá, y los programas Sentri, entre Estados Unidos y México. Sólo quienes busquen, reciban y paguen voluntariamente el costo de la autorización de seguridad obtendrían el pase fronterizo.
- Expansión de los programas migratorios de trabajadores temporales: el acertado modelo de Canadá para manejar la migración temporal en el sector agrícola, debería extenderse a otros sectores en donde los productores canadienses sufren de escasez de trabajadores, y México, por su parte, tiene un superávit de trabajadores con habilidades y capacitación adecuada. Los canadienses que viven en México podrían recibir permisos de trabajo, ya que sus habilidades podrían ser de utilidad en áreas administrativas, docentes, de capacitación y otras.
- De un modelo de entrada temporal a uno de entradas múltiples: la mayoría de las personas elegirían a su país de origen como su lugar principal de residencia si tuvieran la oportunidad de contar con permiso de hacer entradas múltiples al país anfitrión.
- Reconocimiento mutuo de las aportaciones al sistema de seguridad social: el mecanismo de reconocimiento mutuo de las aportaciones de trabajadores canadienses y mexicanos al sistema de atención médica y pensiones no se conoce bien y se utiliza en raras ocasiones. El mecanismo debe reforzarse y promoverse.
- Reconocimiento mutuo de los títulos profesionales: el TLCAN ya considera y fomenta el reconocimiento mutuo de títulos profesionales pero se ha logrado poco en los hechos. Canadá y México pueden avanzar bilateralmente en lo relacionado con las profesiones clave sin tener que esperar a Estados Unidos.
- Un generoso fondo de becas para estudiantes graduados y posgraduados: el intercambio estudiantil entre Canadá y México ha crecido, pero todavía se encuentra muy por debajo de su potencial. Se podría proponer un acuerdo entre los primeros ministros de las provincias canadienses y los gobernadores mexicanos para multiplicar considerablemente el número de intercambios por medio del otorgamiento de becas binacionales.

- Un programa ambicioso de intercambio y capacitación de maestros: esto contribuiría a la transferencia de las mejores prácticas y actualización de la enseñanza, además de facilitar y promover el intercambio estudiantil. También propiciaría el reclutamiento de profesores mexicanos de idiomas para enseñar español en Canadá.

Conclusiones

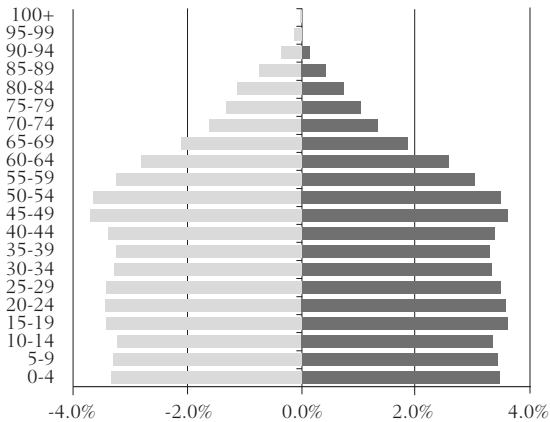
Por razones demográficas y macroeconómicas, los argumentos que originaron el TLCAN se encuentran aún más vigentes que siempre. Con el acuerdo implementado exitosamente y en su totalidad, es tiempo de estructurar el comercio regional y las inversiones para mejorar la competitividad, no sólo con miras a incrementar el comercio dentro del TLCAN, sino también para transformar a América del Norte en un exportador neto. Canadá y México se encuentran bien posicionados para tomar la iniciativa de proponer medidas que fomenten el comercio y la integración con el fin de mejorar la competitividad de la región.

Es sensato concebir que la oferta exportable de América del Norte es mucho más amplia que la de Estados Unidos, Canadá o México individualmente. Para lograrlo, los tres países deben buscar una integración más profunda y real de la región, basada en las ventajas comparativas que ofrece un perfil demográfico conjunto favorable, la reindustrialización necesaria en la región y la necesidad de diversificarse ante el riesgo que presentan Asia y China. Paradójicamente, la integración propuesta en este artículo tiene como premisa un regionalismo abierto, sin preferencias, pero haciendo énfasis en la apertura de mercados fundamentales, particularmente los BRIC. El éxito de la integración también depende de la inversión en el capital humano y del acervo de mano de obra calificada para ser verdaderamente competitivos. Con este fin, se pueden adoptar una serie de medidas destinadas a permitir mayor libertad en el flujo de personas en la región. Si no es viable alcanzar esta meta de manera trilateral, entonces Canadá y México deben adoptar una agenda bilateral para promover la competitividad y, a fin de cuentas, incrementar el atractivo de América del Norte ante otras regiones del mundo.

APÉNDICE 1**Aportación de México en la distribución de cohortes en América del Norte (2010-2030)****ESTADOS UNIDOS**

2010

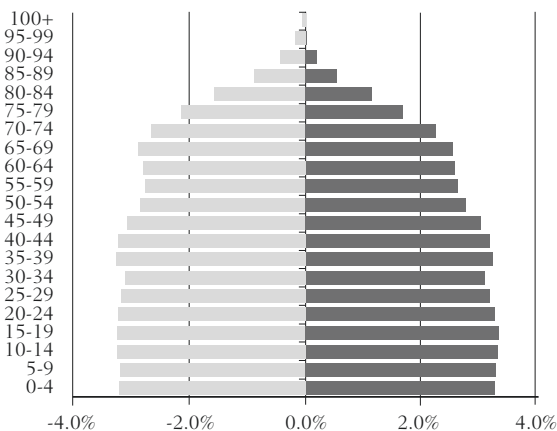
■ Población masculina ■ Población femenina



Población (millones): 310.2

2030

■ Población masculina ■ Población femenina



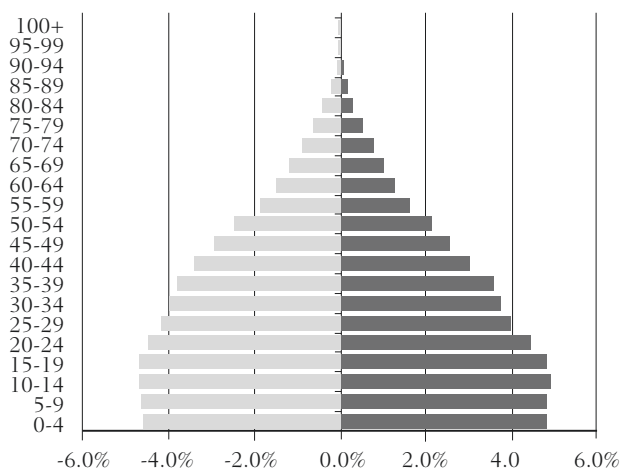
Población (millones): 373.5

FUENTE: Oficina del Censo de Estados Unidos, en <<http://www.census.gov/population/international/data/idb/informationGateway.php>>.

MÉXICO

2010

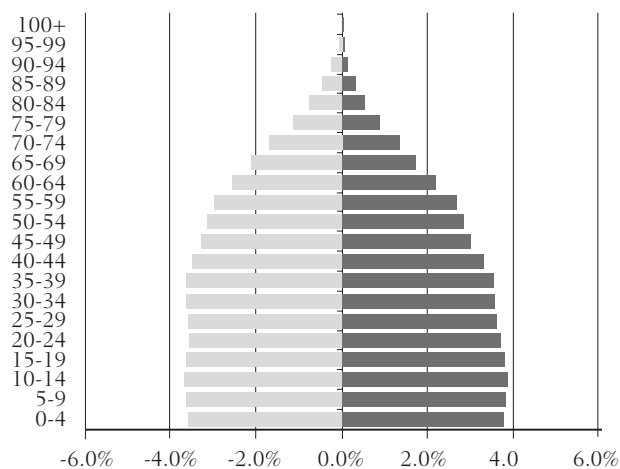
■ Población masculina ■ Población femenina



Población (millones): 112.5

2030

■ Población masculina ■ Población femenina



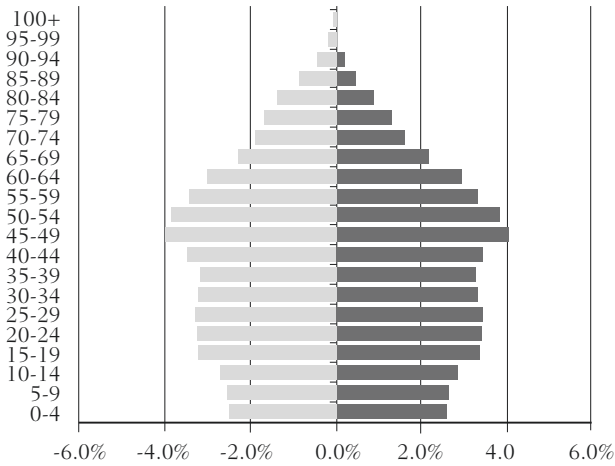
Población (millones): 135.2

FUENTE: Oficina del Censo de Estados Unidos, en <<http://www.census.gov/population/international/data/idb/informationGateway.php>>.

CANADÁ

2010

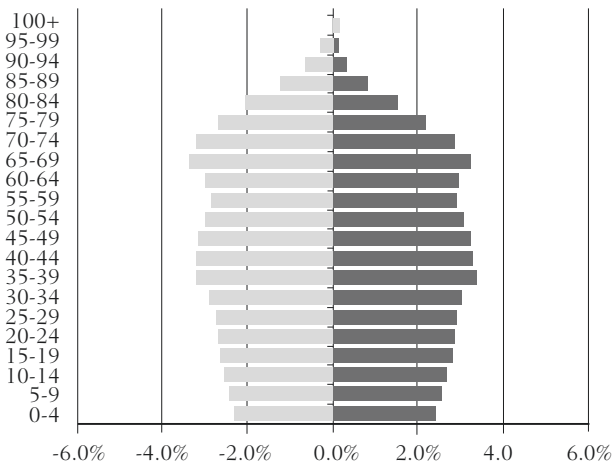
■ Población masculina ■ Población femenina



Población (millones): 33.8

2030

■ Población masculina ■ Población femenina



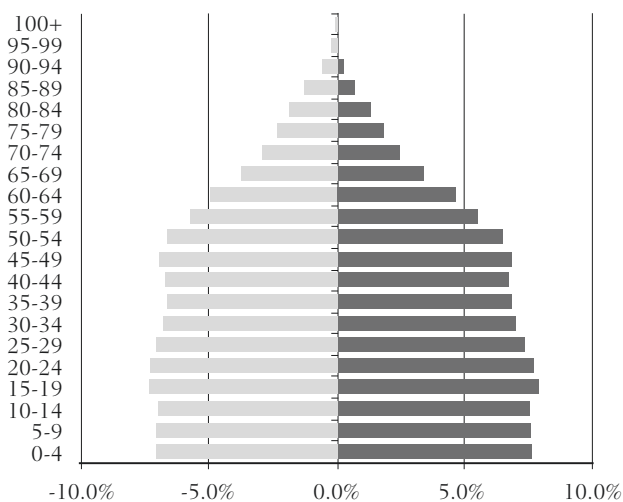
Población (millones): 38.6

FUENTE: Oficina del Censo de Estados Unidos, en <<http://www.census.gov/population/international/data/idb/informationGateway.php>>.

AMÉRICA DEL NORTE

2010

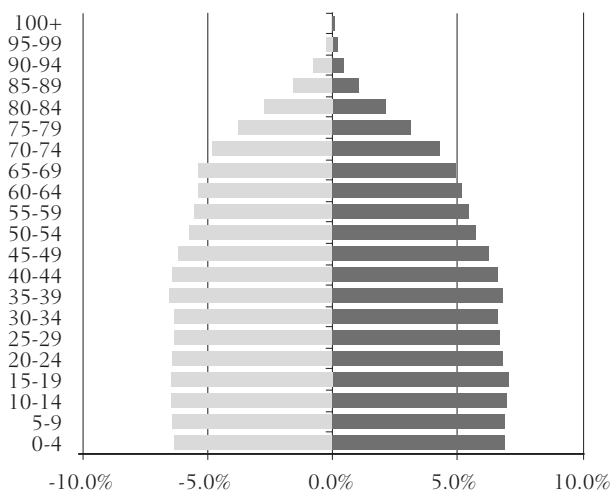
■ Población masculina ■ Población femenina



Población (millones): 456.5

2030

■ Población masculina ■ Población femenina



Población (millones): 547.2

FUENTE: Oficina del Censo de Estados Unidos, en <<http://www.census.gov/population/international/data/idb/informationGateway.php>>.

APÉNDICE 2

Conectividad aérea

Libertades

<i>Libertad</i>	<i>Descripción</i>	<i>Ejemplo</i>
5 ^a	Es el derecho de volar entre dos países extranjeros cuando el vuelo inicia o termina en el país de origen de la nave.	Una compañía mexicana vuela de Cancún a Toronto, allí recoge pasajeros y luego continúa hacia Chicago o París.
6 ^a	Es el derecho de volar de un país extranjero a otro haciendo escala en el país de origen de la nave por razones no técnicas.	Una compañía de Estados Unidos que lleva pasajeros de Toronto a México mientras recoge o deja pasajeros en Chicago.
7 ^a	Es el derecho de volar entre dos países extranjeros sin ofrecer vuelos en el país de origen de la nave.	Una línea aérea canadiense que ofrece vuelos entre México y Estados Unidos sin ofrecer ninguno a Canadá.
8 ^a	Es el derecho de volar entre dos o más aeropuertos en un país extranjero para continuar con destino hacia el país de origen de la nave.	Una línea aérea canadiense vuela de Puerto Vallarta a Guadalajara y luego a Toronto.
9 ^a	Es el derecho de hacer recorridos en un país extranjero sin tener como destino el país de origen de la nave.	Una línea aérea mexicana vuela entre Toronto y Vancouver.

REFORZAR LA COOPERACIÓN NORTEAMERICANA MEDIANTE EL TLCAN

John M. Weekes

Han transcurrido veinte años desde que Canadá, México y Estados Unidos lanzaron el histórico proyecto para desarrollar la mayor área de libre comercio del mundo. Vale la pena revisar cómo está funcionando el TLCAN, para considerar si ha estado a la altura de su potencial, y plantear lo que podría hacerse por medio del comercio para mejorar las perspectivas económicas de los ciudadanos de América del Norte.

El TLCAN derribó las barreras a la inversión y al comercio de bienes y servicios entre los tres países que lo firmaron y sigue siendo el custodio de ese logro. Sin duda, los arquitectos del TLCAN reconocieron que las relaciones modernas de negocios implicaban mucho más que simplemente enviar bienes de un país a otro. Por consiguiente, crearon el primer acuerdo comercial verdaderamente moderno que incorporaba disposiciones que trataban un abanico de cuestiones relevantes para la gestión de negocios internacionales. Hay quienes en América del Norte siguen quejándose del TLCAN y cuestionando su valor, mas, pesar de esta controversia política, el tratado sigue siendo el modelo básico a partir del cual se han creado todos los acuerdos comerciales importantes de los últimos veinte años.

Por supuesto, las empresas están aprovechando bien las oportunidades que éste creó. En el mundo actual de las cadenas de suministro globales, es imperativo que en América del Norte garanticemos que nuestros negocios y empresarios puedan trabajar en equipo para competir de manera eficaz en un mercado global cada vez más exigente. Si nos dedicamos a encontrar la forma de hacer más competitivas las empresas norteamericanas en el mundo, podemos apoyar semejante esfuerzo. Entraré en estos temas con mayor detalle, pero primero citaré algunas estadísticas,¹ sobre todo desde una perspectiva canadiense, que sirvan para ilustrar la contribución que el TLCAN está haciendo a la prosperidad norteamericana.

- El total de los flujos comerciales entre los tres socios del TLCAN alcanzó los 942 300 millones de dólares en 2008, aunque cayó bruscamente durante la

¹ Las siguientes estadísticas se extrajeron de tres fuentes: el sitio web de la Embajada de Canadá en Washington, <http://www.canadainternational.gc.ca/washington/commerce_can/index.aspx?lang=eng&menu_id=45>; "Mexico-Canada Trade and Investment from Canada in Mexico", información sobre el comercio que cada mes divulga la Oficina del TLCAN de México en Canadá; declaraciones de José Luis Paz, jefe de la Oficina Comercial y del TLCAN de México en Washington, hechas en la Universidad de St. Thomas, 19 de abril de 2011.

- gran recesión, volvió a crecer en 2010 en un 25.6 por ciento para recuperarse hasta los 878 200 millones. Desde 1993 este flujo comercial se ha triplicado.
- En un par de años es probable que este flujo supere el billón de dólares anual.
 - La relación económica Canadá-Estados Unidos es, por mucho, la mayor del mundo. El comercio entre Canadá y Estados Unidos supera el de cualquier otra relación comercial bilateral. El comercio de bienes y servicios entre los dos países ascendió a 645 000 millones de dólares en 2010: más de 1 700 millones al día. Las dos economías se han vuelto tan integradas, tan perfectas, que incontables firmas han desarrollado cadenas de valor de producción interna que operan en ambos lados de la frontera.
 - Canadá es el mayor proveedor de energía de Estados Unidos. De hecho, exporta más petróleo a Estados Unidos que Arabia Saudita y Kuwait juntos. Canadá es también uno de los principales proveedores de uranio para los reactores nucleares estadounidenses, y el gas natural y la electricidad canadienses son esenciales para la seguridad energética de Estados Unidos.
 - Pero lo que a menudo no se entiende o se aprecia es que Canadá es también un enorme mercado para las exportaciones de Estados Unidos; de hecho, es el mayor mercado para las exportaciones estadounidenses. Por ejemplo, Estados Unidos vende más a Canadá de lo que vende a Inglaterra, Alemania, Japón y China juntos. El mercado canadiense para las exportaciones estadounidenses es mayor que el de la Unión Europea en conjunto.
 - Pueden también citarse estadísticas muy impresionantes para demostrar la importancia del comercio entre México y Estados Unidos. El comercio bilateral entre estos dos países ha aumentado cinco veces bajo el TLCAN, alcanzando un récord de casi cuatrocientos millones de dólares en 2010. Ciertamente, México es el segundo mercado de exportación más grande de Estados Unidos y su tercer mayor socio comercial. El valor agregado estadounidense de las exportaciones de productos manufacturados mexicanos está en el orden de un gigantesco 35 por ciento.
 - Entre 1993 y 2010, el comercio total entre México y Canadá creció más de seis veces; lo que representa un índice de crecimiento anual promedio de un 12.5 por ciento.
 - En 2010, México fue el tercer socio comercial más grande de Canadá; el tercer mayor proveedor de Canadá y su quinto mercado más grande.
 - En 2010, las inversiones extranjeras directas acumuladas de Canadá en México alcanzaron los 9 600 millones de dólares, convirtiendo a Canadá en el cuarto mayor inversionista en México.

Es difícil entender por qué el TLCAN sigue teniendo mala popularidad en muchos ámbitos cuando ha aportado claramente beneficios tan importantes. ¿Cómo concuerda la situación actual con las expectativas canadienses de hace veinte años?

El enfoque canadiense hacia la negociación del TLCAN estuvo condicionado, en gran medida, por nuestra experiencia en negociar el acuerdo de libre comercio bilateral con Estados Unidos. Esa negociación se fundamentó en la creencia de que la

economía canadiense se beneficiaría de una integración más estrecha con la de Estados Unidos, especialmente si el acceso canadiense al mercado estadounidense podía tener mayores garantías, mayor seguridad. El gobierno del primer ministro Brian Mulroney promocionó la importancia del tratado para Canadá. A ello siguió un gran debate nacional sobre el tratado, que alcanzó su clímax en las elecciones canadienses de 1988, en las que el tratado se convirtió en el tema predominante. Las emociones se intensificaron en ambos lados.

Al final, los canadienses otorgaron a Mulroney una segunda mayoría gubernamental consecutiva, aprobando de ese modo el tratado. Cuando el gobierno canadiense por fin decidió unirse a Estados Unidos y México para crear un área de libre comercio norteamericana, se tomó la decisión de articular con prudencia los objetivos de Canadá. El gobierno quería asegurarse de que el TLCAN no ponía en riesgo los logros del tratado de libre comercio original. Se hizo un esfuerzo consciente por definir objetivos realistas y evitar exagerar lo que serían los beneficios o consecuencias del acuerdo negociado. Por supuesto, Canadá ya contaba con un área de libre comercio con Estados Unidos. La relación de Canadá con México era mínima en comparación, de modo que estaba claro que el impacto no sería grande, al menos en un futuro inmediato.

Los tres principales objetivos que fueron articulados por el gobierno eran fáciles de entender y ayudaron a mantener el debate sobre el TLCAN a un nivel de decibeles más bajo que en Estados Unidos:

1. Obtener libre acceso al mercado mexicano y en igualdad de condiciones que las disfrutadas por los estadounidenses.
2. Mejorar las disposiciones del tratado de libre comercio bilateral entre Canadá y Estados Unidos y proteger los logros de dicho tratado.
3. Garantizar que Canadá siga siendo un lugar atractivo para los inversionistas.

Evidentemente, estos tres objetivos se han cumplido. Y de hecho, las estadísticas anteriores muestran que el TLCAN ha aportado beneficios reales a Canadá. Ha proporcionado un marco en el cual la relación económica de Canadá con Estados Unidos ha seguido prosperando. Y lo que es más importante, el TLCAN también ha propiciado que México y Canadá cultiven una importante relación. Los canadienses y los mexicanos rara vez pensaban unos en otros antes del TLCAN. Hoy en día, México es el tercer socio comercial más grande de Canadá. La decisión de Canadá de unirse a Estados Unidos y México en la negociación del TLCAN, y la decisión por parte de México y Estados Unidos de aceptar a Canadá como socio en lo que era inicialmente un proyecto bilateral, estimuló la imaginación de los canadienses sobre el potencial de México como socio económico. También estimuló intercambios en otros campos, como la cultura y la educación. Siguiendo muy de cerca la decisión de Canadá de unirse a la Organización de Estados Americanos, en 1990, la experiencia del TLCAN también contribuyó a que Canadá tuviera una participación más amplia en América Latina. En un sentido muy real, Canadá reconocía por primera vez su identidad hemisférica.

Ahora pasaré a examinar el TLCAN hoy en día y a considerar su futuro. El TLCAN es, cuando menos, tan relevante en la actualidad como lo era cuando se negoció hace veinte años, y tal vez más. La opinión negativa del TLCAN en ciertos ámbitos es un desafío al que nos enfrentamos, pero no altera la importancia de este acuerdo para los tres países norteamericanos.

El TLCAN sigue sirviendo como el acuerdo básico que ha facilitado la creciente integración económica de nuestras tres economías. Sin embargo, en mi opinión, los socios del TLCAN no han aprovechado plenamente los factores dinámicos del acuerdo que le habrían permitido mejorarlo con el tiempo y mantenerse al ritmo de las cambiantes circunstancias económicas. Necesitamos reflexionar con detenimiento sobre el papel de América del Norte en una desafiante economía global y sobre sus implicaciones para nuestra prosperidad en esta región; necesitamos reforzar la función del TLCAN como factor para hacer más competitivas nuestras empresas.

Cuando se negoció, el TLCAN era un acuerdo comercial de vanguardia que incorporaba todo el abanico de cuestiones importantes para las empresas en 1991: comercio de bienes, comercio de servicios, inversión, protección de la propiedad intelectual, adquisiciones gubernamentales y una variedad de barreras normativas que afectan al comercio. El TLCAN contiene disposiciones que fueron diseñadas para permitirle evolucionar y responder a nuevos desafíos. Mediante el tratado, se establecieron más de treinta comités y grupos de trabajo con programas diseñados para ampliar y fortalecer el TLCAN.

Por supuesto, debería recordarse que antes de que el presidente Clinton enviara el TLCAN al Congreso para su aprobación, se negociaron también acuerdos secundarios sobre cooperación ambiental y mano de obra. Creo que estos acuerdos han desempeñado un papel muy útil a la hora de promover una mayor colaboración en estos dos aspectos, pero no le restan méritos al tratado.

Una de las razones de que los socios del TLCAN no hayan hecho pleno uso de las oportunidades para reforzar el tratado se deriva de la controversia en torno a su implementación en Estados Unidos y Canadá. Ninguno de los dos gobiernos tenía un interés político en atraer mayor atención hacia éste por medio de un intenso programa de trabajo. Tanto en Estados Unidos como en Canadá entraron en escena nuevos gobiernos durante la conclusión e implementación del TLCAN. La administración de Clinton reconoció la importancia y el valor del TLCAN, pero nunca compartió el entusiasmo por el proyecto que la administración de George H.W. Bush aportó a la negociación original. Esta realidad afectó los esfuerzos para profundizarlo al ampliar su cobertura geográfica. En Canadá, el gobierno del primer ministro Chrétien puso en vigor el TLCAN, pero se mostró renuente a considerar ir más allá del tratado en la profundización de las relaciones económicas con Estados Unidos y México. Sin embargo, sí apoyó con entusiasmo la idea de incluir a Chile en el TLCAN e inició un ambicioso programa de negociación de acuerdos de libre comercio con otros socios.

En el periodo transcurrido desde 1991, la forma en que se hacen los negocios ha cambiado radicalmente. La subcontratación global de insumos se ha convertido en la forma principal en que las empresas más grandes organizan su producción. La producción de bienes y servicios se ha convertido en una actividad internacional

que implica el intercambio de diversos insumos entre muchos países. Los productos sofisticados ya no se elaboran por completo en un país y se envían a otro. La propia producción se ha internacionalizado. Y en este ambiente global cada vez más competitivo, las corporaciones están tratando de aumentar su competitividad buscando formas de reducir el costo de sus insumos.

El impacto de este avance se ha visto reforzado por el espectacular auge de las nuevas potencias económicas, particularmente en Asia, pero también en otras partes. BRIC se ha convertido en un nuevo sustantivo en el lenguaje de la globalización: Brasil, Rusia, India y China constituyen un nuevo y rotundo desafío al predominio económico estadounidense, que había constituido un hecho de la vida económica desde la segunda guerra mundial. Por supuesto, la integración económica de gran parte de Europa ha desafiado también el orden establecido.

Estos cambios no se produjeron de la noche a la mañana. Cuando se estaba negociando el TLCAN, ya se reconocía que, con el fin de ser relevante para los negocios, un acuerdo comercial tenía que cubrir más que simplemente el comercio de bienes. Sin embargo, en 1991, los dirigentes políticos no habían percibido hasta qué punto tan fundamental cambiaría la organización de la producción. Afortunadamente, el TLCAN es lo bastante amplio para cubrir la mayoría de las cuestiones a considerarse conforme nuestros tres países responden a los desafíos planteados por estos sucesos económicos.

Por último, el ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001 contra Estados Unidos ha afectado también el funcionamiento del TLCAN. Eran necesarias respuestas rotundas al ataque. Desgraciadamente, los esfuerzos por responder a la amenaza terrorista haciendo más seguras las fronteras dificultaron también el comercio, y al ocurrir esto se hizo más costosa la producción en América del Norte que empleaba el nuevo modelo de cadena de suministro. Estos acontecimientos han tenido un costo para la competitividad de la producción localizada en nuestra región; han afectado los esfuerzos por desarrollar las virtudes competitivas naturales de los tres países norteamericanos. El resultado ha sido una disminución de las perspectivas económicas para Estados Unidos y sus dos vecinos, a medida que las empresas ubicadas en América del Norte han trasladado su producción a otras partes del orbe donde pueden obtener insumos de calidad de forma más barata. La seguridad ha prevalecido sobre el comercio y la prosperidad.

Por supuesto que proporcionar seguridad frente a un ataque tiene que ser la máxima prioridad de cualquier gobierno. Sin embargo, a la hora de diseñar cómo proporcionar tal seguridad parece lógico minimizar cualquier daño económico colateral. Han habido varias iniciativas desde el 11 de septiembre para intentar reducir el impacto de la seguridad sobre el flujo legítimo de bienes y servicios. Un ejemplo notable fue la Alianza para la Seguridad y Prosperidad, emprendida en 2005 por los presidentes de Estados Unidos y México y el primer ministro de Canadá. Esta iniciativa era audaz en su diseño, pero no atrajo la suficiente energía política para lograr su propósito. Por lo menos en Canadá, el fracaso de esta iniciativa puso en duda si estos problemas podían abordarse mejor de forma bilateral, en lugar de trilateralmente. En fecha más reciente, en febrero de 2011, el presidente Obama y el primer

ministro Harper hicieron una declaración conjunta en la Casa Blanca: emprendieron un esfuerzo por diseñar un nuevo enfoque sobre seguridad fronteriza examinando cómo construir un perímetro de seguridad en torno a los dos países. Al mismo tiempo, establecieron un nuevo Consejo de Cooperación Normativa que se dedicara a reducir las barreras normativas entre Canadá y Estados Unidos. Estas iniciativas son bienvenidas y podrían ciertamente dar fruto. Merecen el apoyo pleno y activo de todos aquellos con interés en aumentar la prosperidad de América del Norte. Pero no deberíamos perder de vista el hecho de que en la dinámica del TLCAN, México forma parte del proceso de integración económica norteamericana; el objetivo primordial debería ser encontrar soluciones que contribuyan a una cooperación más amplia entre los tres países y al aumento de la prosperidad que la acompaña.

A este respecto, cito una presentación² realizada por José Luis Paz —jefe de la Oficina Comercial y del TLCAN de México en Estados Unidos—, en la que se refería a cómo Canadá y México están “compitiendo por la atención de Estados Unidos”:

Nuestros esfuerzos por promover la integración regional se vieron obstaculizados aun más por las políticas de nuestros países que buscaban “bilateralizar” nuestra agenda comercial. Todos somos culpables. En los últimos años, México y Canadá emprendieron una carrera para desarrollar agendas bilaterales con Estados Unidos en lugar de trabajar conjuntamente para fortalecer un marco regional.

[...]

Nos comportamos como adolescentes compitiendo por la atención de la muchacha bonita. Por consiguiente, ninguno de nuestros países ha realizado avances significativos. Las circunstancias actuales dictan que colaboremos y trabajemos hombro con hombro para competir satisfactoriamente en este nuevo orden económico.

[...]

Desde que el presidente Obama asumió su cargo, México ha trazado una agenda sobre competitividad norteamericana centrada en tres pilares: cooperación normativa, una Frontera del Siglo XXI e innovación y protección de la propiedad intelectual.

Paz reconoció enseguida que se habían registrado avances en los tres frentes. Estos esfuerzos por parte de México son muy similares a los emprendidos por Canadá.

Por supuesto, tanto Canadá como México tienen que vigilar sus propios intereses. Cada uno de los países tendrá que adoptar iniciativas favorables para los intereses que considere vitales con Estados Unidos. Sin embargo, hay que cuidarse de no tener intenciones contradictorias. A la hora de responder a estos enfoques bilaterales, Estados Unidos los abordará con base en su propio beneficio. Sería recomendable que Canadá y México sostuvieran regularmente reuniones bilaterales para intercambiar opiniones sobre la gestión de sus relaciones con Estados Unidos en un contexto norteamericano. Durante las negociaciones del TLCAN hubo frecuentes reuniones entre los principales negociadores mexicanos y canadienses, las cuales resultaron de suma utilidad para que cada uno tuviera una idea más clara acerca de la posición del otro y, por consiguiente, entendiéramos mejor la dinámica de la negociación. Además,

² Declaraciones de José Luis Paz hechas en la Universidad de St. Thomas, 19 de abril de 2011.

ayudó a entender dónde compartíamos intereses comunes y, lo que es igualmente importante, dónde no. Tales reuniones servirían hoy en día para un propósito similar y podrían ayudar a los tres países en su búsqueda de soluciones para los desafíos actuales.

Desgraciadamente, el “ensanchamiento de la frontera” durante la última década ha hecho más costoso hacer negocios en América del Norte y ha deshecho gran parte de lo que el TLCAN trató de lograr. Tenemos que examinar urgentemente cómo podemos rejuvenecer el proyecto del TLCAN. Parte de ese proceso tiene que ser un reconocimiento político de que el TLCAN es beneficioso y que una cooperación económica más estrecha entre nuestros tres países nos vuelve para ser competitivos en el mundo actual. Necesitamos recuperar la dinámica aplicada en el TLCAN hace veinte años. Necesitamos ser más entusiastas acerca del TLCAN y divulgar sus logros.

Sin un esfuerzo por parte de los tres gobiernos los beneficios de nuestra alianza se reducirían. Vale la pena señalar algunos acontecimientos recientes en el comercio entre Canadá y Estados Unidos. La participación estadounidense en el total del comercio canadiense cayó a un 62.5 por ciento en 2010. Ese porcentaje fue de un 63 por ciento en 2009 y un 76.3 por ciento en 2000. Por el lado de las importaciones, el porcentaje estadounidense cayó a un 50.4 por ciento en el último año, la cifra más baja desde antes de la negociación del tratado de libre comercio bilateral original. Por el contrario, el total del comercio canadiense con China se ha triplicado durante la última década y en la actualidad representa un 7.2 por ciento del comercio canadiense.

Necesitamos urgentemente un renovado sentido de alianza que nos ayude a mejorar el funcionamiento de la economía norteamericana. Nos queda mucho trabajo por hacer para superar muchos años de negligencia. A la hora de trazar el camino a seguir, tenemos que tomar en cuenta plenamente las cadenas de suministro globales que son cruciales para las operaciones de negocios modernas. Debemos ser particularmente activos al asegurarnos de erradicar todos los impedimentos innecesarios para permitir que las empresas de América del Norte participen plenamente como proveedoras en toda la región. Sigue habiendo muchas barreras e impedimentos normativos al comercio dentro de nuestra área de libre comercio. Por desgracia, muchas de estas barreras no dejan de tener partidarios nacionales. Tenemos que dejar de entrar en el juego de la competencia global con una mano escondida en la espalda. Los beneficiarios de un esfuerzo satisfactorio por reforzar la cooperación en América del Norte serán los pueblos de Estados Unidos, México y Canadá. Los beneficiarios de nuestra pasividad serán nuestros competidores en Asia y Europa. La elección está en nuestras manos.

NUEVOS RUMBOS DEL TLCAN: NODO Y CORREDOR DE TRANSPORTE

Stephen Blank*

Al finalizar la década de los noventa, una “tormenta perfecta” amenazaba con perturbar el curso de la integración económica norteamericana que se había intensificado durante las dos décadas anteriores. En los ochenta y noventa, sectores clave de las economías canadiense, estadounidense y mexicana estaban vinculados en una colaboración transfronteriza. Centros de producción especializada y nodos de distribución formaron una red a lo largo del continente, permitiendo a las firmas elegir los sitios más favorables para mejorar su productividad a escala continental y global. Un eficaz transporte de mercancías resultaba esencial para estos nuevos sistemas y, durante estos años, los trenes, camiones y aerolíneas de América del Norte trasladaron crecientes volúmenes de bienes con mayor eficiencia. Pero hacia finales de los noventa, el sistema de transporte parecía al borde de la crisis. Muchos temían un retroceso desde una producción más eficiente, de bajos niveles de inventario *just in time* (JIT, justo a tiempo) hacia sistemas de abundante inventario *just in case* (JIC, sólo si se necesita).

¿Por qué? ¿Qué sucedió?

La historia comienza a principios de los años ochenta con la caída de los precios del petróleo por un lado y la creciente integración económica norteamericana por el otro. El colapso de los precios del petróleo en 1982 echó por tierra los planes de Ottawa y la Ciudad de México de utilizar los beneficios inesperados de unos precios más elevados del petróleo para distanciar sus economías de la de Estados Unidos. Enfrentada a una deuda en alza, Ottawa llegó a la conclusión (y pronto lo haría México) de que la cuestión no era si habría una solución norteamericana, sino qué clase de solución. El gobierno de Trudeau recurrió a Washington para un nuevo arreglo comercial, emprendiendo un proceso que culminó en el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos (Canada-United States Free Trade Agreement, CUFTA), firmado por el gobierno conservador de Brian Mulroney en 1988.

* Malcolm Cairns, Graham Parsons, Barry Prentice, Juan Carlos Villa y yo hemos escrito varios artículos sobre el transporte de mercancías en América del Norte durante los últimos años. Este ensayo se desarrolla a partir de nuestra colaboración, aunque mis colegas no son responsables de ningún error presente en este artículo. Estoy en deuda con Stephanie Golob por sus consejos sobre el texto.

Los estudios revelaban que, en realidad, las políticas económicas nacionalistas de los años setenta no habían reducido el crecimiento del comercio y la inversión que vinculaba a las economías norteamericanas. Por el contrario, había tenido lugar un importante cambio en la estructura de la economía norteamericana. En un momento de liberalización comercial por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT), competencia internacional más dura y margen de utilidad en descenso, muchas firmas estadounidenses (y extranjeras) racionalizaron sus operaciones, reduciendo el excedente de capacidad invertido en plantas filiales canadienses y mexicanas; construyeron redes integradas de producción, mercadotecnia y subcontratación norteamericanas —reproduciendo avances que desde 1965 se habían dado en la industria automotriz—. El resultado fue una integración “mucho más profunda”, en donde gran parte del crecimiento se dio en el comercio transfronterizo de componentes, refacciones y materiales.¹

Sectores clave de la economía norteamericana fueron reestructurados con sistemas de cadenas de suministro profundamente integrados, que conectaban centros de producción y nodos de distribución a lo largo del continente. Estos nuevos sistemas de producción permitieron a las firmas conectar los sitios más favorables para producción y distribución. Este nuevo modelo de organización corporativa descentralizada, desplegada a lo largo de amplias cadenas de suministro, dependía enormemente de un eficiente transporte de mercancías y capacidad logística. Durante los años ochenta y noventa, la eficiencia del transporte de mercancías mejoró considerablemente debido a la existencia de un excedente de capacidad, nuevas tecnologías (trenes unitarios, doble almacenamiento de contenedores, camiones más grandes) y políticas de privatización y desregulación que llevaron a la fusión de las industrias de transporte y ferroviaria.

El CUFTA puede considerarse, por consiguiente, no como el primer paso hacia la integración norteamericana, sino más bien como una respuesta a los avances ya en marcha en la economía real. El tratado reconoció el nivel de integración que ya existía y ofreció a los inversionistas la tranquilidad de que los gobiernos ya no tratarían de impedir las relaciones comerciales y de inversión (en la mayoría de los sectores). Cuando México buscó un acuerdo bilateral similar, Ottawa, temiendo la creación de un sistema “radial” centrado en Estados Unidos, impulsó un acuerdo tridireccional.

Las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) abordaron el transporte de mercancías, centrándose en armonización normativa. Varios grupos de trabajo, establecidos para continuar con estas negociaciones después de la ratificación del TLCAN, lograron cierto éxito.² Pero las cuestiones cruciales seguían sin resolverse, incluyendo las restricciones a la inmigración que afectaban a los trabajadores del transporte, la armonización de pesos y dimensiones de los

¹ Véase Stephen Blank y Jerry Haar, *Making TLCAN Work: U.S. Firms and the New North American Business Environment* (Miami: Centro Norte-Sur, Universidad de Miami/Lynne Rienner, 1998).

² Véase “Plan inicial a cinco años para una mayor cooperación en el campo de las tecnologías del transporte en América del Norte”, firmado por Canadá, México y Estados Unidos el 12 de junio de 1998, <http://www.tc.gc.ca/pol/tlcan-alena/en/plenaries/plenary_1998/TCG4.htm>.

vehículos y que se aplicaran estándares similares a los bienes de capital de transporte, así como la plena liberalización de las restricciones a los inversionistas acogidos al TLCAN en operaciones de transporte. Algunos convenios acordados seguían sin implementarse —el de la industria camionera mexicana, por ejemplo—. No hubo ningún movimiento hacia el libre comercio en servicios de transporte. El TLCAN eliminó la protección al comercio de bienes, pero la protección de los mercados de transporte interno siguió igual. Nada referente a infraestructuras, incluyendo requisitos y mantenimiento futuros, aparecía en la agenda de los negociadores; nunca se apartaron del concepto de tres sistemas de transporte nacionales separados. El tratado no propició ningún compromiso de un “sistema de transporte de mercancías para América del Norte” ni creó ningún tipo de convenio institucional para revisar los requisitos para el transporte, detectar problemas que surgieran y sugerir posibles formas de resolverlos.³

En los años ochenta y noventa, estos espacios en blanco no parecían preocupar urgentemente. Tras la implementación del TLCAN, la integración transfronteriza se intensificó, como lo prueba el rápido aumento en el movimiento de mercancías a lo largo de las fronteras internas norteamericanas. Todo el proceso de reestructurar la organización corporativa en América del Norte se realizaba, principalmente, desde abajo, impulsado por firmas individuales y transacciones comerciales más que por decisiones gubernamentales desde arriba. Las empresas trazaban sus propias estrategias para desarrollar nuevos sistemas continentales, y los proveedores de transporte satisfacían las crecientes demandas de los usuarios. Estos avances reflejaban el entorno liberal del periodo y la opinión generalizada de que el TLCAN no debería seguir una dirección “europea”. El contrapunto al TLCAN-1994 era Europa-1992, la creación de un único mercado europeo.⁴ Lo que sucedió en América del Norte supone un marcado contraste con la estrategia de la Comisión Europea —sin lugar a dudas, no siempre exitosa— de utilizar deliberadamente los sistemas de transporte de mercancías para mejorar la integración.⁵

Pero hacia finales de los noventa, se avecinaban los problemas. El creciente flujo de mercancías a lo largo de las fronteras internas de América del Norte (que ahora incluían las importaciones asiáticas, en rápido aumento) estaba superando la capacidad de la infraestructura de transporte y los cruces de frontera. La congestión iba aumentando, intensificando el uso de combustibles y generando más contami-

³ Véase Mary Brooks, “NAFTA and Transportation: A Canadian Scorecard”, Centre for International Business Development, Universidad de Dalhousie (artículo de investigación 177, agosto de 2000), <<http://cibs.management.dal.ca/Files/pdf%27s/DP-177.pdf>>.

⁴ Véase Stephanie Golob, “Background: NAFTA as the Anti-Europe” en su estudio de caso “‘Three Strikes and You’re Out?’ The Security and Prosperity Partnership of North America (SPP) and the Future of North American Integration”, *Portal para América del Norte* (julio de 2008), <<http://www.portalfornorthamerica.org/teaching-resources/%E2%80%9Cthree-strikes-and-you%E2%80%99re-out%E2%80%9D-security-and-prosperity-partnership-and-future-nor>>.

⁵ Directorate General for Energy and Transport, *A Sustainable Future for Transport: Towards an Integrated, Technology-Led and User Friendly System* (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2009), <http://ec.europa.eu/transport/publications/doc/2009_future_of_transport_en.pdf>.

nación y emisiones. El continuo fracaso en armonizar normas, el peso acumulado de haber aplazado labores de mantenimiento y el impacto de las medidas impuestas en las fronteras y puertos después del 11 de septiembre pusieron a prueba la capacidad del sistema de transporte de mercancías norteamericano para servir al sistema económico que había emergido durante las décadas anteriores. Una docena de reportes sobre infraestructura de transporte elaborados a principios de la década de 2000 por centros de investigación y agencias gubernamentales estadounidenses, canadienses y mexicanas coincidieron en la inminente crisis de infraestructuras.⁶ Los resultados fueron bien resumidos en un informe de Rand Corporation: “La capacidad se ve saturada por las cadenas de suministro; las interrupciones están aumentando y el sistema está en situación ‘precaria’ con el creciente riesgo de deterioro económico en todo el continente”.⁷

Respuestas gubernamentales

Los gobiernos nacionales no ignoraban estos crecientes problemas de congestión y deterioro de infraestructuras.⁸ Ya en 1991, Washington había elaborado un programa diseñado para mejorar el sistema de autopistas interestatales de los años cincuenta con una red más funcional entre norte y sur.⁹ Se invirtieron impresionantes sumas en este programa de autopistas y otros más, en los que hubo valiosos resultados; pero no se logró el objetivo de desarrollar “corredores” más funcionales entre norte y sur. Uno de los motivos fue que el gasto en autopistas se concentró en regiones. Las asignaciones de fondos (*earmarks*) por parte del Congreso aumentaron de diez en 1982 a más de seis mil trescientos en 2005.¹⁰ La importancia de un plan funcional nacional, por no decir continental, se desvaneció cuando el control de la autorización de fondos para autopistas pasó del Departamento de Transporte al Congreso.

En Canadá y México, el gasto en infraestructura de transporte fue víctima de las estrategias de reducción de déficit adoptadas por los gobiernos federales (y

⁶ Guy Stanley, “Review of Recent Reports on North American Transportation Infrastructure”, Consejo de Investigación sobre Competitividad en el Transporte de América del Norte, Documento de Trabajo 3 (septiembre de 2007).

⁷ David S. Ortiz, Brian Weatherford, Henry H. Willis, Myles Collins, Naveen Mandava y Chris Ordwich, *Increasing the Capacity of Freight Transportation-U.S. and Canadian Perspectives*, RAND Corporation, actas de la conferencia (2007), <http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/conf/proceedings/2007/RAND_CF228.pdf>.

⁸ Sobre políticas de infraestructura de transporte nacional, véase Stephen Blank, Graham Parsons y Juan Carlos Villa, “Freight Transportation Infrastructure Policies in Canada, Mexico & the US: An Overview and Analysis”, Consejo de Investigación sobre Competitividad en el Transporte de América del Norte, Documento de Trabajo 5 (marzo de 2008).

⁹ Véase “Intermodal Surface Transportation Efficiency Act of 1991 – Summary”, <<http://ntl.bts.gov/DOCS/ste.html>>.

¹⁰ “Review of Congressional Earmarks within Dept of Transportation Programs”, Departamento de Transporte de Estados Unidos, 9 de julio de 2007, <http://coburn.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=Files.View&FileStore_id=85049145-abf0-4af9-83c4-9189944808f7>.

provinciales canadienses) a principios de los noventa. Esto ocasionó el aplazamiento de muchos proyectos de construcción y mantenimiento de infraestructuras. En Canadá, en un momento en que el crecimiento económico, la concentración urbana y el comercio fronterizo con Estados Unidos iban aumentando, el gasto en transporte del gobierno como porcentaje del PIB cayó de un 2.9 por ciento entre 1991 y 1992 a un 1.7 por ciento entre 2002 a 2003, lo cual abrió una amplia brecha en infraestructuras.¹¹ El Toronto Dominion Bank subrayó, en 2004, que “el continuo abandono del capital social de la nación presenta uno de los mayores riesgos para la calidad de vida general del país”.¹² Sin embargo, se registraron algunos aciertos. La privatización de Canadian National en 1995 permitió a la empresa crecer rápidamente para convertirse en un ferrocarril continental integrado al TLCAN con la adquisición de activos en Estados Unidos, que se extendieron desde Canadá hasta México. La situación financiera mexicana era mucho más lamentable, y la construcción y mantenimiento de infraestructuras colapsó tras la crisis de 1982. En los años noventa, la reducción de la deuda agotó los fondos para programas sociales y de infraestructura.

Siguieron otras iniciativas en infraestructura de transporte, pero ninguna logró crear una visión de transporte de mercancías integrado continentalmente, no digamos construirlo. De hecho, la tarea se volvió más difícil: la necesidad de un sistema más eficiente y con mejor mantenimiento en los años noventa dio paso a uno más eficiente y seguro tras el 11 de septiembre, y posteriormente se transformó en uno más funcional, seguro y sostenible con la inquietud por el cambio climático.

La Alianza para la Seguridad y Prosperidad (ASPAN), iniciada por los tres líderes norteamericanos en 2005, aumentó las esperanzas de que surgiera un renovado interés y entusiasmo por los acontecimientos en América del Norte.¹³ Con respecto al transporte, el programa de la ASPAN se centró en conectividad y planeación de seguridad del transporte aéreo, planeación y coordinación de infraestructuras fronterizas, seguridad ferroviaria, transporte marítimo de cabotaje, y una vez más, armonización de reglamentaciones, aunque no hubo mención alguna sobre planeación coordinada de autopistas y ferrocarriles o libre comercio en el transporte; sin embargo, por un instante, apareció la posibilidad de que algunos de los temas pendientes de las negociaciones del TLCAN y otras tareas inconclusas pudieran retomarse.¹⁴ La falta de liderazgo, los temores generados por las represalias de grupos que afirmaban que la ASPAN era un paso hacia la temida Unión Norteamericana, y el impacto de la crisis financiera dejaron la alianza en suspenso hasta que finalmente desapareció en 2009.¹⁵

¹¹ Véase Western Provincial Transportation Ministers Council, *Western Canada Transportation Infrastructure Strategy for an Economic Network* (marzo de 2005).

¹² TD Bank Financial Group, *Mind the Gap, Finding the Money to Upgrade Canada's Aging Public Infrastructure* (Toronto, 2004).

¹³ Véase Golob, “Background: NAFTA as the Anti-Europe”.

¹⁴ Véase Stephen Blank, Stephanie R. Golob y Guy Stanley, “SPP and the Way Forward for North American Integration” (2006), *Documentos de Trabajo Docente*, <http://digitalcommons.pace.edu/lubinfaculty_workingpapers/57>.

¹⁵ Un tremendo alboroto se organizó a raíz de la llamada Superautopista Norteamericana, una fantasía de terror improvisada desde varias direcciones diferentes. Véase Jerome Corsi, “Bush Administration

En 2007, Ottawa y México anunciaron importantes programas de desarrollo de infraestructura para el transporte.¹⁶ Ambos daban luz verde a un sistema de producción norteamericano cada vez más integrado, y contaban con importantes proyectos diseñados para crear un nuevo “puente terrestre” desde puertos ampliados o recién construidos en la costa del Pacífico hacia los mercados norteamericanos. En el programa de infraestructuras a largo plazo de Ottawa, el plan Building Canada, se exponía que “El objetivo del Fondo para Portales de Acceso y Cruces Fronterizos será contar con un número determinado de estrategias para portales de acceso nacionales y enlaces intermodales clave que mejoren la competitividad comercial de Canadá y la eficiencia del sistema de transporte nacional. Este fondo contribuirá a apoyar las mejoras en infraestructura en lugares clave y otras que conducen a ellos, como los principales cruces fronterizos entre Canadá y Estados Unidos”.¹⁷

El presidente mexicano Calderón dio a conocer un Programa de Infraestructura Nacional 2007-2012 muy ambicioso, con un marcado énfasis en autopistas, ferrocarril, puertos y transporte aéreo. Incluía planes para un nuevo puerto marítimo con un costo de miles de millones de dólares ubicado a unos 250 kilómetros al sur de la frontera entre Tijuana y San Diego que, como el Puerto Prince Rupert, constituiría un nuevo enlace ferroviario con los mercados estadounidenses en la región media occidental y la costa este.

El proyecto de Portales de Acceso y Corredores Canadienses avanzó con más éxito (al menos, el proyecto de Portal y Corredor Asia-Pacífico¹⁸) que el mexicano, que pronto se vio obstaculizado por problemas de financiamiento y coordinación. Lo que es digno de mención en ambos casos, sin embargo, es su estructura estrictamente nacional. Ninguno de los dos proyectos implicaba una planeación a profundidad con agencias estadounidenses sobre conexiones con ferrocarriles y autopistas de Estados Unidos, una mejora de las conexiones transfronterizas, una posible saturación o el impacto sobre los cruces fronterizos.

En la reunión que en febrero de 2011 celebraron el primer ministro Harper y el presidente Obama se anunciaron diversas iniciativas reacondicionadas: un “Grupo de trabajo Más allá de la frontera” implementaría y supervisaría labores sobre un “plan de acción” para facilitar los flujos fronterizos (y quizá crear un perímetro de seguridad continental) y un nuevo Consejo de Cooperación Normativa Estados Unidos-Canadá, integrado por funcionarios de ambos países, trataría de hacer más eficientes las normas que rigen la seguridad y calidad de los productos. Aunque nada se dijo respecto a la infraestructura para el transporte, estas iniciativas podrían afectar los flujos de transporte —si, por supuesto, fuesen promovidas en realidad.

Quietly Plans NAFTA Super Highway” (12 de junio de 2006), <<http://www.humanevents.com/article.php?id=15497>>.

¹⁶ Para más detalles sobre estos desarrollos, véase Blank, Parsons y Villa, “Freight Transportation Infrastructure...”.

¹⁷ Marco político nacional canadiense para portales estratégicos y corredores comerciales (2007), 14.

¹⁸ Véase la página de Gateway: <<http://www.gateway-corridor.com/index.htm>>.

Conclusiones

A pesar de la saturación, el deterioro y el ensanchamiento de las fronteras, el sistema de producción norteamericano ha seguido funcionando. Las empresas aprendieron a lidiar con estas condiciones, incorporando las demoras y los costos adicionales en sus planeaciones de negocios. El movimiento transfronterizo de bienes ha seguido recuperándose del deterioro a causa de la recesión. Pero ésta ha sido una operación defensiva, y aunque los usuarios y proveedores del transporte han continuado arreglándoselas, se ha avanzado poco incluso en cuanto a reflexionar sobre qué clase de sistema de transporte de mercancías se necesitará para mantener la competitividad de América del Norte en la economía global de las próximas décadas.

Crear un sistema de transporte de mercancías en América del Norte sigue siendo más un sueño que una realidad, aun cuando ésta parece demandar tal sistema. Los ferrocarriles se han vuelto más norteamericanos, los enlaces intermodales han mejorado y el volumen de bienes que desplazan los ferrocarriles de América del Norte ha aumentado tras la caída a causa de la recesión. Pero no se tiene una idea clara sobre lo que viene a continuación, excepto la expectativa de que, cuando pase la recesión, los principales cuellos de botella sufrirán una saturación mayor. Además, aunque el desempeño ferroviario ha mejorado enormemente durante las dos últimas décadas, en particular en las líneas principales (clase 1), se ha hecho mucho menos para prepararse contra el cambio en las demandas de la economía del siglo *xxi* (por ejemplo, el cambio en la geografía económica y los sistemas de producción).¹⁹ Las autopistas siguen fragmentadas. Lo que Susan Bradbury observó en 2002 sigue, en gran medida, vigente: “Aunque los sistemas nacionales de transporte individual [autopistas] de los tres países están conectados, no se encuentran verdaderamente integrados entre sí”.²⁰ Existen pocas dudas sobre el hecho de que la saturación en las autopistas se intensificará y, dados los recortes en el gasto, que los problemas de mantenimiento empeorarán. Los boletines bianuales sobre la infraestructura estadounidense de la Sociedad de Ingenieros Civiles de Estados Unidos calificaban las carreteras y puentes de ese país con un pésimo D- y, en 2009, calculaban un déficit de 550 mil millones de dólares en las inversiones en mantenimiento de los últimos cinco años.²¹

Incluso con la creciente integración continental y global de los sistemas de producción y distribución en muchos sectores de nuestra economía, no hay evidencias de una planeación para un marco de transporte en América del Norte. Los

¹⁹ Véase National Rail Freight Infrastructure Capacity and Investment Study, reporte final elaborado por la Asociación de Ferrocarriles de Estados Unidos, Cambridge Systematics, Inc. (septiembre de 2007), <http://www.aar.org/~media/aar/Files/natl_freight_capacity_study.ashx>, y Asociación de Ferrocarriles de Estados Unidos, “America Needs More Rail Capacity Now” (marzo de 2011), <<http://www.aar.org/KeyIssues/~media/aar/Background-Papers/America-Needs-More-Rail-Capacity.ashx>>.

²⁰ Susan Bradbury, “Planning Transportation Corridors in Post-NAFTA North America”, *Journal of American Planning Association* 68, no. 2 (primavera de 2002): 3.

²¹ Sociedad Estadunidense de Ingenieros Civiles, Boletín Infraestructuras de América, <<http://www.infrastructurereportcard.org/>>.

programas de infraestructura articulados por los tres gobiernos nacionales demuestran escaso conocimiento de la conectividad transfronteriza, y ponen de manifiesto el mínimo nivel de consultas de colaboración en la región que hay tras ellos. Puesto que se han concebido como programas nacionales, no constituyen un proyecto continental interconectado. Continúan las negociaciones entre los tres departamentos de Transporte nacionales sobre una gran variedad de cuestiones, pero se centran demasiado en las normas. Ninguna agencia ha recibido el encargo de desarrollar una visión de un sistema de transporte de mercancías eficiente, seguro y sostenible para el siglo *xxi* en América del Norte. Nuestra incapacidad para desarrollar y coordinar una planeación para el transporte de mercancías desde una perspectiva continental plantea serios obstáculos a la creación de industrias norteamericanas más eficientes y competitivas.

La falta de funcionalidad a nivel continental refleja la falta de ésta en la planeación del transporte nacional en cada una de las naciones de la región. La planeación del transporte en los tres países está fragmentada en una variedad de agencias federales-ejecutivas y legislativas, y también entre entidades federales, estatales/provinciales e incluso municipales. Aunque los desafíos difieren en cada país, ni el gobierno canadiense ni el estadounidense, ni el mexicano tienen en la actualidad la capacidad para enfrentar los problemas de infraestructura a medida que surgen, o para desarrollar procesos complementarios destinados a facilitar la integración de sistemas de transporte nacionales donde sea necesario, para eliminar los principales cuellos de botella de cada país o en las fronteras nacionales.

La experiencia estadounidense indica de manera convincente que, en ausencia de una clara visión de una infraestructura de transporte nacional-continental más amplia, los intereses locales representarán papeles predominantes a la hora de determinar los resultados de las políticas, lo que producirá resultados fragmentados. Como vimos anteriormente, la legislación sobre autopistas de los años noventa ocasionó que los fondos se otorgaran por mera asignación, en lugar de una estrategia para fortalecer la economía de Estados Unidos (por no decir de América del Norte). Lo mismo es válido para Canadá y México.

Incluso antes de la crisis de 2008, los programas nacionales reconocían los problemas de financiar la construcción de infraestructura. De hecho, los objetivos de financiamiento parecían poco realistas a la luz de los costos calculados para dotar de la capacidad necesaria y asumir el impacto de las demoras en mantenimiento. La cantidad de inversiones prometidas en los programas nacionales de infraestructura se ve eclipsada por una brecha en el financiamiento de infraestructura que alcanza billones de dólares.²² Como “solución” al financiamiento, todos los programas nacionales hicieron hincapié en la necesidad de contar con nuevas formas de “financiamiento innovador” y de crear una amplia variedad de programas de asociación entre los sectores privado y público —justo cuando se estaba desencadenando la peor crisis

²² Fundación de Cámaras de Comercio Nacionales, “Future Highway and Public Transportation Finance; Phase I: Current Outlook and Short-Term Solutions”, elaborado por Cambridge Systematics, Inc. (2005): 1, <<http://www.camsys.com/pubs/ChamberStudy.pdf>>.

financiera desde los años treinta—. El reporte estadounidense más exhaustivo sobre el transporte de superficie concluye que es casi seguro que continúe la infra inversión en infraestructura de transporte.²³

Mientras tanto, la politización del gasto en infraestructura que se ha dado en el Congreso de Estados Unidos (¿es la infraestructura una inversión esencial o un gasto discrecional? ¿Debería la planeación de infraestructura realizarse a nivel nacional o estatal? ¿Es la infraestructura una responsabilidad gubernamental o del sector privado?), ha ralentizado enormemente, si es que no ha detenido por completo, el proceso de renovación de infraestructura en Estados Unidos.²⁴

Perspectiva para el futuro

La crisis de la infraestructura de transporte llega en un momento lleno de incertidumbre motivada por lo que los analistas de perspectivas llaman “enigmas conocidos”, es decir, factores que se sabe que existen, pero cuyo impacto no puede calcularse. Por ejemplo, asumimos que la “gran recesión” sigue patrones “normales” y que la actividad económica se está recuperando (o se recuperará en un futuro cercano, desde luego no lejano). Sin embargo, la crisis podría traer cambios estructurales en la economía global, por lo que es posible que no haya una continuidad de los patrones normales. Los cambios generados por la tecnología en combustibles y motores, y en el diseño de barcos, aviones, trenes y camiones podrían alterar los requisitos y patrones de la infraestructura de transporte. Los patrones de la producción y el comercio global pueden cambiar —quizá con una crisis en China, menos comercio a través del Pacífico o más comercio desde América Latina—. Las nuevas normas ambientales ya afectan los costos, rutas e infraestructura del transporte de mercancías y su impacto es probable que aumente en un futuro cercano. La era de las simples proyecciones lineales para planeación del transporte sin duda ha terminado.

Mientras tanto, la desconfianza ha aumentado a lo largo de las fronteras internas de América del Norte. Algunos líderes canadienses han abandonado el trilateralismo e impulsado acuerdos bilaterales. La inmigración y la violencia derivada del narcotráfico han influido en todo lo demás en la frontera Estados Unidos-México y aquí también, y continúa la férrea batalla por la implementación del acuerdo de transporte del TLCAN.

La holgura económica debería haber proporcionado la oportunidad de emprender importantes proyectos de mantenimiento y construcción. En Canadá, la competencia entre visiones nacionales este-oeste y visiones continentales norte-sur sigue

²³ Véase un ejemplo en National Surface Transportation Policy and Revenue Study Commission, Final Report, “Transportation for Tomorrow” 1, no. 4 (diciembre de 2007), <http://transportationfortomorrow.com/final_report/index.htm>.

²⁴ Gran parte del debate durante el invierno de 2010-2011 se centró en los ferrocarriles de alta velocidad, lo cual es básicamente irrelevante para el transporte de mercancías y, sostienen algunos, puede realmente hacer disminuir los fondos de inversión para el mismo.

creando incertidumbre sobre la planeación de infraestructura. En Estados Unidos, el cuantioso estímulo financiero se aplicó en este rubro, pero fue a parar, en su mayor parte, a la creación de empleos de “contratación inmediata” disponibles directamente y no en proyectos estratégicos a más largo plazo. Además, algunos grupos estadounidenses que ya no están al margen de la política parecen estar listos para derribar estructuras gubernamentales, deshacerse del Departamento de Transporte y eliminar la participación federal en este rubro.

¿No hay ninguna buena noticia? Como se señaló anteriormente, las cadenas de suministro transfronterizas han seguido funcionando. Las empresas han sido capaces de gestionar las restricciones fronterizas sin echar abajo los programas JIT. Los líderes metropolitanos, junto con algunos funcionarios estatales y provinciales, entienden que los vínculos transfronterizos crean empleos y continúan apoyando los esfuerzos de desarrollo regional transfronterizos, aunque la falta de fondos está socavando algunos de ellos. Las compañías transportistas y ferroviarias han hecho importantes esfuerzos para aumentar la eficiencia y el desempeño en combustibles. A pesar de la aterradora violencia en diversas áreas, es posible que una parte de la producción se esté reubicando de China a México. Pero estos logros individuales, por muy encomiables que sean, no constituyen un programa de infraestructura en América del Norte.

Algunos analistas de la industria del transporte creen que sólo cuando la crisis sea bastante grave se centrará la atención en estas cuestiones. Pero éste no parece ser un buen plan para que haya éxito. Por el momento, estamos destinados, en el mejor de los casos, a arreglárnoslas poniendo parches y remiendos a medida que avancemos. Se puede hacer más, por supuesto. Los ferrocarriles pequeños pueden mejorar, en gran medida, siguiendo el modelo de los de clase 1, y se pueden explorar algunas nuevas rutas (quizá, por ejemplo, un corredor ferroviario en dirección sur desde Halifax o un nuevo intercambio intermodal en el sur de Michigan). El sistema de autopistas es la cuestión más delicada, con enormes problemas de mantenimiento y saturación; no obstante, éste no avanza uniformemente, por lo que existe la posibilidad de mejorar cierto número de cuellos de botella. Una mejor gestión fronteriza —alejando de la propia frontera un mayor número de procedimientos de seguridad, por ejemplo— ayudaría disminuir la saturación y la contaminación. Superar los impedimentos normativos sobre transporte marítimo de cabotaje y reactivar el tráfico de embarcaciones menores en vías de navegación interiores debería ser un objetivo clave para el transporte.²⁵ Sin embargo, el peligro radica en que, si no se tiene una visión más amplia, pueden invertirse enormes sumas en modernizaciones locales y regionales, sin avanzar hacia una estructura continental más integrada.

Lo que se necesita —idealmente— es empezar con visiones alternativas de un sistema de transporte de mercancías en América del Norte eficiente, sostenible y seguro para las próximas décadas, comenzando, como lo expresa Roberto Newell, con una hoja de papel en blanco y tratando de relacionar el impacto de las nuevas

²⁵ Véase Mary Brooks, “NAFTA and Short Sea Shipping Corridors”, comentario del AIMS (noviembre de 2005), <<http://www.aims.ca/site/media/aims/AtlanticaBrooks.pdf>>.

tecnologías, los cambios en los flujos de producción y comercio global y los patrones demográficos. Esto es lo que la Comunidad Europea ha intentado hacer durante la última década.²⁶ La clave no es tanto lo que se ha logrado, sino el surgimiento de una visión como meta y punto de referencia para el desempeño. La carencia más grave en América del Norte es la clase de institucionalización de estos debates (e investigaciones de apoyo) para que se pueda informar a los participantes y a los pueblos, y se pueda ir más allá de la repetitiva especificación que caracteriza nuestro enfoque. Los europeos saben bien que del dicho al hecho hay mucho trecho, por lo que resulta laborioso alcanzar un consenso político y reunir recursos financieros. Pero en Europa existe, al menos, un proceso. Un inicio aconsejable podría ser la creación de una Comisión Norteamericana sobre Transporte de Mercancías, no aislada, como la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) y la Comisión para la Cooperación Laboral (CLC), sino con un mandato más dinámico y profundos vínculos con las agencias de investigación sobre transporte que ya existen.

En la segunda década del siglo XXI, entendemos que la infraestructura de transporte será un elemento crucial a la hora de determinar nuestra competitividad en el escenario global. Pero también está claro que en nuestra economía nacional y en las continentales, América del Norte sigue enfrentando importantes déficit en infraestructura de transporte; carecemos de la visión de un sistema de transporte de mercancías eficiente, sostenible y seguro para las próximas décadas, y no hemos logrado crear un mecanismo para plantearnos tal sistema, ya no digamos ponerlo en vigor. Desde luego que serían de gran utilidad los recientes esfuerzos por parte de Canadá para impulsar, una vez más, una armonización normativa, pero sin esfuerzos similares para colaborar en la planeación y ejecución de infraestructura, estas iniciativas parciales no podrán remediar los problemas integrales que amenazan a nuestros sistemas de cadenas de suministro.

²⁶ Newell fue director general de Instituto de Competitividad mexicano (entrevista personal con el autor). Véase "European Transport Policy for 2010: Time to Decide", <http://ec.europa.eu/transport/strategies/doc/2001_white_paper/lb_com_2001_0370_en.pdf>, y Comisión de las Comunidades Europeas, "Towards a Better Integrated Transeuropean Transport Network at the Service of the Common Transport Policy", Green Paper: Ten-T: A Policy Review (Bruselas, 4 de febrero de 2009), <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0044:FIN:EN:PDF>>.

Energía:
el potencial desaprovechado

PUENTES PARA EXPANDIR LA COOPERACIÓN EN MATERIA ENERGÉTICA*

Lourdes Melgar

En su papel de socios de la región de América del Norte, Canadá y México pueden tender puentes hacia un mejor futuro mediante la transformación de las relaciones bilaterales en materia energética. El sector de energía desempeña una función central en la definición del panorama de nuestro futuro compartido en América del Norte. La energía no es únicamente el motor de la economía; también define su competitividad. Cabe destacar que el cambio del paradigma actual en el ámbito energético abre una gama de oportunidades para reactivar el dinamismo de la región de América del Norte y posicionarla para que recupere su liderazgo en la economía mundial.

Como resultado de las preocupaciones por el cambio climático, la política energética se ha ubicado en un lugar central en la definición de estrategias para lograr una economía con bajas emisiones de carbono. Canadá y México comparten los dilemas que conlleva ser productores, consumidores y exportadores de combustibles fósiles, a quienes ahora se les exige que reduzcan sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Además de sus hidrocarburos, ambos países poseen un significativo potencial no aprovechado de energías renovables. Ha llegado el momento de ampliar el enfoque y revelar nuevas alternativas de cooperación bilateral y trilateral. Acoger energías y tecnologías limpias es la condición previa del incremento de la competitividad de Norteamérica. Se vislumbra un futuro más brillante. Sin embargo, esta revolución de energías limpias no ocurrirá a menos que se restablezcan las relaciones entre Canadá y México en el sector energético.

En efecto, la relación bilateral en ese rubro se encuentra actualmente en punto muerto. La redefinición canadiense de América del Norte que incluye sólo a Estados Unidos y Canadá ha impedido realizar un trabajo constructivo en el ámbito trilateral, el cual se ha concentrado en la interacción limitada con provincias en áreas tradicionales de colaboración, principalmente en el sector petrolero. En algunos momentos, el nivel del compromiso mexicano con los programas aprobados ha sido decepcionante y ha desalentado la realización de esfuerzos adicionales. Recuperar la

* En este artículo se presentan algunas de las conclusiones de la investigación titulada "Defining a North American Low-Carbon Energy Security Regime", realizada en México y Estados Unidos desde julio de 2010. La autora expresa su agradecimiento por el otorgamiento de la beca Woodrow Wilson International Center for Scholars-Comexi para llevar a cabo esta investigación. Este trabajo se basa parcialmente en el contenido de un Informe de Políticas Focal, titulado "In Search of Relevance for Canadian-Mexican Relations", publicado en marzo de 2011, en <<http://www.focal.ca/en/programs/research-forum-on-north-america/canada-mexico-initiative>>. La autora agradece a Focal su permiso para utilizar este material.

confianza y definir una visión compartida del futuro son condiciones previas que deben satisfacerse antes de elaborar una agenda de cooperación en materia energética.

En este artículo se plantea una propuesta de cooperación entre Canadá y México en el sector energético. Aquí se establece que se puede ganar mucho enfocándose en las energías y tecnologías limpias, así como mediante la restauración de un planteamiento trilateral, siempre que así sea conveniente. En primer término, se evalúa la evolución de las relaciones entre Canadá y México en materia energética. A continuación, se considera el cambio de paradigma energético, ya que las consideraciones climáticas han trastocado las certezas anteriores. Por último, se presenta una agenda integral en la que se definen objetivos a corto y mediano plazo, enfoques bilaterales y trilaterales, sectores nuevos y tradicionales (incluidos los convencionales y no convencionales como petróleo, gas, energía nuclear), así como energías y tecnologías limpias.

Tender puentes de entendimiento mutuo

Académicos y funcionarios públicos mexicanos, así como algunos empresarios canadienses comparten la opinión de que las relaciones bilaterales en materia energética se encuentran en punto muerto. Los funcionarios canadienses parecen confundidos por esta percepción y se apresuran a indicar la interacción existente, en particular con las provincias de Alberta y Quebec. Las profundas diferencias en la evaluación del estado de la relación revelan que, por lo menos para algunas de las partes interesadas, no se están satisfaciendo las expectativas del potencial de cooperación bilateral en materia de energía.

Después de una década de relaciones bilaterales y trilaterales productivas y benéficas en materia de energía, la impresión de los mexicanos es que el punto muerto actual se debe al desinterés canadiense en establecer una relación cercana con México en este sector. Como prueba de la indiferencia se cita el hecho de que en los cinco años más recientes no se ha celebrado ningún encuentro ministerial para tratar asuntos energéticos.¹ El hecho de que Canadá sea considerado responsable por haber estancado el esfuerzo trilateral no mejora la evaluación. Parece que México ha perdido a un socio significativo y valioso que lo ayude a lidiar constructivamente con su vecino en común en un asunto tan complejo.

Los funcionarios canadienses son propensos a minimizar la perspectiva negativa en cuanto a las relaciones bilaterales en materia de energía. Sin embargo, extraoficialmente, algunos han expresado frustración por la lenta respuesta de México a las propuestas canadienses y la falta de compromiso para aprovechar cabalmente los programas de cooperación existentes. Un ejemplo de la mínima participación mexicana que se menciona es el uso raquítico del programa de capacitación de inge-

¹ Desde que el primer ministro Harper asumió su cargo, no ha tenido lugar ningún encuentro entre el ministro de Recursos Naturales de Canadá y el secretario de Energía de México, con excepción de la reunión trilateral celebrada en Canadá en 2007.

nieros petroleros de nivel medio ofrecido por la Universidad de Alberta a Petróleos Mexicanos (Pemex). Además, el retraso en los pagos por parte de Pemex a los contratistas petroleros de Alberta ha dañado la imagen de México entre sus más fervientes defensores canadienses. Algunos observadores perspicaces señalan la falta de continuidad en el puesto de los funcionarios públicos dentro del sector energético de México y llaman la atención acerca de las sustituciones entre los funcionarios de alto nivel y la elevada tasa de rotación en el nivel medio, lo cual impide un intercambio fluido.

Para lograr avances en el desarrollo de una fuente de energía segura con bajas emisiones de carbono en América del Norte, debe reanudarse el intercambio productivo de ideas y un alto nivel de cooperación en las relaciones entre México y Canadá. Para ello es menester un mayor entendimiento mutuo.

Como en cualquier otra relación, los problemas deben colocarse sobre la mesa. Los informes diplomáticos de hazañas pasadas no reemplazan el diálogo franco. En cierto nivel, existe una necesidad urgente de regresar a lo básico: los mexicanos deben recordar cómo abordar las complejidades de las relaciones provinciales-federales específicas de Canadá en materia energética, mientras que los canadienses han de tener en cuenta que, aunque comparten la forma de entender problemas de soberanía y propiedad pública de los hidrocarburos, cuando se trata del petróleo, en México hay marcos jurídicos y políticos mucho más estrictos. Asimismo, cabe aclarar las situaciones. La relación no se beneficiará de explicaciones confusas. En este caso, la aproximación directa resulta más productiva. A continuación explicaré con mayor detalle este aspecto.

La visión prevaleciente entre los funcionarios y analistas mexicanos es que, por lo menos en lo que se refiere a asuntos de cambio climático y energía, Canadá ha redefinido la región de América del Norte de tal forma que sólo se incluye a sí mismo y a Estados Unidos. Esta conclusión se basa en la falta de interés por parte de Canadá en llevar a cabo un trabajo trilateral, así como en las declaraciones de funcionarios canadienses de alto nivel, en las que se refieren a América del Norte como una región de sólo dos países.² Funcionarios del Departamento de Energía de Estados Unidos (Department of Energy, DOE) comparten la opinión de que, al menos por el momento, Canadá no está interesada en realizar un trabajo trilateral.³ No obstante, en la más reciente reunión del Grupo de Trabajo de la Iniciativa México-Canadá,⁴ la cual no constituye una labor gubernamental, sino un esfuerzo de la sociedad civil dirigido a buscar formas de fortalecer la relación, un funcionario canadiense de alto nivel respondió que dichas interpretaciones eran infundadas y enarboló una encendida

² Una revisión de los discursos del ministro del Medio Ambiente, Jim Prentice (2007-2011), muestra que cuando se trata de asuntos de energía y cambio climático, el concepto de América del Norte no incluye a México. Un ejemplo específico es su discurso del 13 de noviembre de 2009.

³ Entrevistas realizadas por la autora en Washington, D.C., julio-agosto de 2010.

⁴ La Iniciativa México-Canadá fue puesta en marcha por Comexi y Focal "a fin de idear soluciones y lograr el apoyo público para realizar cambios positivos en la relación bilateral". La reunión a la que se alude aquí se realizó en noviembre de 2010, en Veracruz, México, en <<http://www.focal.ca/en/programs/research-forum-on-north-america/canada-mexico-initiative>>.

defensa del estado de la relación bilateral. Cuatro meses más tarde, la filtración de un cable diplomático de Estados Unidos por parte de Wikileaks reveló que “Canadá prefiere reunirse con Estados Unidos sin la presencia de México” o, como lo dijo un periódico canadiense, “tres son multitud”.⁵

Resultaría infructuoso discutir si ciertas percepciones son acertadas o no. La postura más fácil y cómoda para México es sentirse ignorado; así, la responsabilidad total del deterioro de la relación recaería entonces en cualquier otra parte. México no tendría que afrontar los inconvenientes en el trato con sus contrapartes canadienses o las consecuencias de la naturaleza decepcionante de su reforma energética. Canadá, por otra parte, puede seguir pretendiendo que nada está mal. Y así el punto muerto no cambiará.

Es necesario construir un puente de entendimiento basado en la comprensión de que la política energética y las relaciones en materia de energía se han vuelto cada vez más complejas; un cambio de paradigma está gestándose, el cual conlleva atractivas oportunidades, pero también enormes desafíos.

El distanciamiento canadiense del enfoque trilateral en materia energética obedece a una explicación más simple: en la actualidad, el país está concentrado en resolver el significativo desafío que implica producir sus vastos recursos de hidrocarburos no convencionales de manera sustentable, al mismo tiempo que enfrenta potenciales barreras comerciales en Estados Unidos. Los riesgos comerciales de Canadá en asuntos energéticos son muy altos: se han canalizado cuantiosas inversiones al desarrollo de arenas petrolíferas, con la expectativa de exportar el producto a Estados Unidos. La demora en la aprobación del oleoducto Keystone, debido a que su construcción no permite cumplir con los compromisos de Estados Unidos dirigidos a lograr una economía basada en energía limpia, se ha convertido en una prioridad de las relaciones entre Estados Unidos y Canadá. Además, la posible exclusión de la generación hidroeléctrica canadiense de las normas aplicables a la cartera de energías renovables en el nivel estatal amenaza la competitividad de las exportaciones de electricidad a Estados Unidos y el bienestar de un mercado establecido. Retomar trilateralmente estos apremiantes problemas resultaría ineficiente.

La retirada canadiense también se debe a factores internos. En 2006, bajo la dirigencia de Stephen Harper, el Partido Conservador obtuvo un gobierno de minoría. La política interna adquirió mayor relevancia que los asuntos internacionales y se soslayó la política exterior, con excepción de las relaciones bilaterales con Estados Unidos. El primer ministro casi no viajaba al extranjero y el Departamento de Asuntos Exteriores sufrió importantes recortes presupuestales. La política “dura” fue favorecida por encima de la diplomacia.⁶ Algunos observadores creen que ahora

⁵ “Three Is a Crowd”, *Macleans.ca*, 3 de marzo de 2011, en <<http://www2.macleans.ca/2011/03/03/three%E2%80%99s-a-crowd/>>. “Sorry, amigo: WikiLeaks Shows Canada Prefers Meeting U.S. without Mexico”, *Globe and Mail*, 2 de marzo de 2011, en <<http://www.theglobeandmail.com/news/politics/sorry-amigo-wikileaks-shows-canada-prefers-meeting-us-without-mexico/article1927720/>>.

⁶ De acuerdo con lo señalado por fuentes canadienses, entre 2007 y 2009, el Departamento de Asuntos Exteriores sufrió un recorte presupuestal de 639 millones de dólares, mientras que el Departamento

que el primer ministro Harper encabeza un gobierno de mayoría, será más activo en el ámbito internacional.

A lo largo de su historia, la diplomacia canadiense ha atravesado fases de aislamiento y de internacionalismo, con ciertos capítulos de “continentalismo”. Algunos de los momentos más productivos de la relación bilateral en materia energética han tenido lugar cuando el espíritu pronorteamericano de los mandatarios se ha complementado con un interés personal compartido por parte de los ministros de Energía.

Uno de estos casos es el periodo comprendido entre 2001 y 2003, cuando se creó el Grupo de Trabajo de América del Norte en Materia de Energía. En ese tiempo, el ministro Ralph Goodale y el secretario Martens⁷ compartieron la visión común acerca de la importancia de fortalecer la relación bilateral y construir un enfoque trilateral dirigido a equilibrar las demandas de Estados Unidos a ambos países, debido a la crisis de seguridad energética que enfrentaba.

Dado el deterioro de la relación bilateral, en particular después de que en 2009 se impuso la obligación de visado y en 2010 se canceló la Cumbre Trilateral, diplomacias aparte, los funcionarios mexicanos no parecen tener incentivo alguno para fortalecer la relación con Canadá. Existe la visión persistente de que las prioridades no se armonizarán sino hasta el cambio de administración en México en diciembre de 2012. Esta perspectiva se basa en el criterio vertical que favorecen los mexicanos. Mientras el presidente de México no establezca como prioridad de su administración las relaciones entre Canadá y México, se mantendrá el estado actual de los asuntos, incluyendo las cuestiones energéticas.

Sin embargo, las relaciones bilaterales en asuntos energéticos se evalúan tomando en consideración la profusión de información, propuestas y experiencias compartidas, y no únicamente los sucesos recientes en el ámbito federal. Durante la década pasada, se identificaron dos fases en política bilateral en materia energética: la primera se extiende de 2001 a 2004, con la creación del Grupo de Trabajo de Energía de América del Norte (GTEAN), iniciativa surgida del consenso sobre el valor estratégico de la relación bilateral, mientras que la segunda parte, desde 2004 hasta el presente, con el establecimiento de la Alianza México Canadá (AMC), esfuerzo dirigido a restablecer la relevancia de la relación.

Vale la pena recordar el origen del GTEAN. A principios de 2001, Estados Unidos sufrió una crisis de seguridad energética, cuyo acontecimiento destacado fue el déficit de energía eléctrica en California. El presidente Bush, que en esa época recién había ascendido al poder, acudió a los socios de Estados Unidos del TLCAN para que le suministraran la energía necesaria para impulsar la economía de su país. Durante su campaña, George W. Bush planteó un marco de seguridad energética basado en el rápido desarrollo de recursos en Canadá y México. La retórica del

de Defensa experimentó un incremento. “Foreign Affairs Hit with \$639 Million in Cuts”, 18 de marzo de 2009, en <http://www.embassymag.ca/page/view/foreign_affairs_cuts-3-18-2009>.

⁷ Dado que Ernesto Martens (secretario de Energía de México de diciembre de 2000 a abril de 2003) asistió a la escuela secundaria en Canadá, posee un conocimiento profundo de la política y la sensibilidad canadienses. Fue capaz de identificar oportunidades para fines de la cooperación bilateral y trilateral, y mostró un interés personal en profundizar esta relación bilateral.

presidente estadounidense, así como las demandas a sus contrapartes, generaron tensiones políticas y aumentaron las preocupaciones en México y Canadá sobre asuntos de soberanía. La situación se tornó preocupante. Se presionó a México para que incrementara sus ventas de electricidad a California, algo técnicamente inviable, dada la capacidad limitada de las líneas transnacionales de transmisión. La búsqueda de vías para desactivar una potencial crisis política condujo a México a proponer a Canadá la creación de una comisión energética trilateral. Canadá modificó la propuesta para favorecer el establecimiento de un grupo técnico de trabajo. Se alcanzó rápidamente un acuerdo y la propuesta mexico-canadiense se presentó a Estados Unidos.

En marzo de 2001, nació el GTEAN, con el objetivo de conducir el trabajo técnico necesario para formular una política clara en materia energética. El GTEAN trabajó en tres áreas específicas: la identificación de recursos e infraestructura, las interconexiones y la reglamentación del gas natural y la electricidad, así como las normas y estándares para lograr la eficiencia energética. La meta era utilizar datos concretos para determinar el equilibrio energético de cada país y las posibilidades reales del incremento de intercambios en toda la región, al tiempo que se desarrollaban áreas de oportunidad en sectores no polémicos como la eficiencia energética.

En su segunda reunión, celebrada en Washington, D.C., el 28 de junio de 2001, para asombro de las delegaciones canadiense y mexicana, precisamente ese día el presidente Bush visitó el Departamento de Energía. En un movimiento inusual para una reunión técnica, el secretario Abraham inauguró la sesión y extendió la invitación a los delegados para que se reunieran con el presidente al día siguiente. Las delegaciones fueron tomadas por sorpresa, en vista de que durante semanas habían estado negociando con sus contrapartes del Departamento de Energía la realización de una visita de bajo perfil, sin la presencia de la prensa. La sesión inicial fue concluida rápidamente para que las delegaciones informaran a sus respectivos gobiernos acerca de este cambio de circunstancias.

En su discurso, el presidente Bush reconoció a las delegaciones e hizo referencia a la importancia de su tarea,⁸ otorgando así un alto perfil al GTEAN. Conviene rememorar esta anécdota, puesto que, bajo el eje del GTEAN, Canadá y México trabajaron cercanamente en un ámbito técnico, con el fin de compensar los intereses y demandas de Estados Unidos. Los miembros de la fuerza de tareas de la presidencia estadounidense a cargo de la definición de la política energética nacional consultaron, informalmente, al GTEAN acerca de algunas partes del contenido, algo nunca visto hasta entonces, por lo menos en México.

La Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPN), iniciativa conducida por Estados Unidos, absorbió al GTEAN. En 2006, con los cambios

⁸ Se trató de la primera visita de un presidente de Estados Unidos a las oficinas generales del Departamento de Energía en más de doce años. Se les informó que la visita no estaba planeada con anticipación. Ambas delegaciones insistieron. "President Bush visits Department Headquarters", *DOE This Month* (Washington, D.C.: Department of Energy Office of Public Affairs 24, no. 6, julio de 2001): 8-9, en <http://www.hss.doe.gov/deprep/facrep/workshop2001/2000FROTHY/DOE_This_Month_jul01.pdf>.

de gobierno en Canadá y México, y bajo un conjunto diferente de condiciones, el GTEAN perdió su relevancia.

En la actualidad, la interacción bilateral tiene lugar en el Grupo de Trabajo en Materia Energética (GTE) de la Alianza México-Canadá.⁹ Establecido con el propósito de mejorar la relación estratégica, la AMC ofreció un innovador mecanismo para reunir a responsables de la toma de decisiones y actores de los sectores público y privado de ambos países. Recientemente, el GTE de la AMC se reestructuró para incluir al Comité Técnico de Petróleo y Gas y al Comité de Electricidad. El informe 2008-2009 de la AMC señala la identificación de las áreas de oportunidad, la mayoría en el sector petrolero. Pero, como se indica en el informe 2010 de Pro Mexico,¹⁰ hasta ahora muchos proyectos convenidos no se han ejecutado, y otros, que fueron comenzados, no continuaron hasta alcanzar resultados.

La AMC tiene el mérito de proporcionar un marco para fomentar la agenda bilateral. México se ha beneficiado de su interacción y cooperación con provincias específicas, dada su experiencia en distintos aspectos energéticos. Sin embargo, los acuerdos actuales restringen la naturaleza de la relación; México solicita cooperación, mientras que Canadá desempeña la función de proveedor. Este enfoque, aceptable quizás a corto plazo, dificulta la posibilidad de activar una relación más dinámica y mutuamente benéfica, la cual constituye una condición previa para impulsar a América del Norte hacia su transición a una economía con bajas emisiones de carbono.

Desde 2007, el Consejo de Competitividad de América del Norte ha hecho hincapié en que una mayor integración en materia de energía mejoraría la seguridad energética y la competitividad internacional de los países de la región.¹¹ Se necesita una visión compartida y esfuerzos conjuntos para estimular el potencial no aprovechado de la región en energías limpias, de tal modo que los desafíos ambientales se transformen en oportunidades y América del Norte se convierta en líder de la transición hacia una economía con bajas emisiones de carbono.

La visión compartida del futuro determinará si la dimensión de la relación energética entre México y Canadá es principalmente bilateral o trilateral. Un enfoque limitado y a corto plazo en las áreas tradicionales de cooperación responderá a un criterio de prioridad mínima, en el que no se identifiquen dilemas y metas comunes. Una perspectiva más ambiciosa que considere a la región de América del Norte como ejemplo de crecimiento y desarrollo sustentable basados en una economía con bajas emisiones de carbono, exigiría, sin duda, un criterio trilateral. Como afirma Joe Dukert en su trabajo (incluido en este volumen): “*ya existe* entre México y Canadá

⁹ Alianza México-Canadá. *Annual Report 2008-2009* (Ottawa: DFAIT, 2009), en <<http://www.canadainternational.gc.ca/mexico-mexique/assets/pdfs/CMP%2008-09%20Annual%20Report.pdf>>.

¹⁰ Pro México, *Síntesis de la relación comercial México-Canadá* (México: Pro México, 2010), en <http://promexico.gob.mx/work/sites/Promexico/resources/LocalContent/2221/2/nb_canada.pdf>.

¹¹ Consejo de Competitividad de América del Norte, *Enhancing Competitiveness in Canada, Mexico, and the United States. Private Sector Priorities for the Security and Prosperity Partnership of North America (SPP)* (Washington, D.C.: NACC, 2007), en <http://coa.counciloftheamericas.org/files/editor/image/grp_10_4.pdf>.

un ‘puente energético’ complejo. Se llama Estados Unidos de América”. Ni la integración y los mercados en materia energética entre Canadá y México podrán consolidarse ni los objetivos de reducción de emisiones de los GEI podrán alcanzarse, a menos que Estados Unidos forme parte de la ecuación.

Puentes hacia un futuro energético seguro con bajas emisiones de carbono en Norteamérica

Las preocupaciones por el cambio climático han transformado la manera de considerar los problemas de energía, en particular la política energética. Debido a la contribución de la producción y el uso de la energía a las emisiones de GEI, se encuentra en marcha el cambio de paradigma que desate una “revolución energética con bajas emisiones de carbono”.¹²

El año 2005 marcó un punto de inflexión en el debate sobre problemas energéticos. El Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático elaboró un informe sombrío acerca de la dimensión del cambio climático y los límites de la respuesta actual. Desde que entró en vigor el Protocolo de Kioto, fue evidente que las reducciones convenidas no se cumplirían. Los elevados precios del petróleo reflejaron la tensión entre la oferta y la demanda, así como las consecuencias de los huracanes sobre la infraestructura y los mercados energéticos. Las preocupaciones por la seguridad energética y el cambio climático provocaron una respuesta internacional. El G8, del cual Canadá es miembro, invitó a cinco economías emergentes, incluido México, a participar en un diálogo sobre cambio climático, energías limpias y desarrollo sustentable, lo que dio comienzo a la tendencia de celebración de cumbres sobre estos temas por parte de las principales economías. En París, una reunión ministerial global señaló el regreso de la energía nuclear como opción política. Por primera vez, convergieron los objetivos de seguridad energética y cambio climático, y se desafió en lo más profundo la formulación de la política energética.

Hasta 2009, la consideración de los problemas energéticos dentro del contexto de una política climática tuvo lugar principalmente en el ámbito político, ya fuera en negociaciones internacionales o en la política interna. Ahora, países y empresas por igual aprovechan las oportunidades que ofrece el giro hacia una economía con bajas emisiones de carbono, a fin de incrementar su competitividad. La región de América del Norte está perdiendo terreno en comparación con regiones como la Unión Europea y competidores en China, India, Corea del Sur y Reino Unido, donde están adoptando estrategias dinámicas para captar nuevos mercados y generar trabajos ecológicos, en particular en el área de energías y tecnologías limpias.

América del Norte está llamada a asumir una función de liderazgo en la transición a una economía con bajas emisiones de carbono. En la actualidad, es responsable del 21.95 por ciento del total mundial de emisiones anuales y del 26.99 por ciento de las emisiones acumuladas totales en el planeta entre 1990 y 2005;

¹² Esta frase la acuñó la Agencia Internacional de Energía en su publicación 2009 *World Energy Outlook*.

Canadá es responsable del 1.96 por ciento y 2.17 por ciento, respectivamente, de estos totales mundiales; mientras que México lo es del 1.71 por ciento y 1.54 por ciento.¹³ En el escenario de referencia, la tendencia muestra un incremento significativo de las emisiones de GEI de los tres países en los próximos años.

En la más reciente Cumbre Trilateral, celebrada en Guadalajara, México, en 2009, los dirigentes de Norteamérica convinieron en trabajar conjuntamente para reducir las emisiones de GEI de la región. El esfuerzo supone la acción trilateral en asuntos energéticos, dada la importante contribución de la producción y el uso de combustibles fósiles al nivel de emisiones de la región. En su declaración conjunta, los presidentes Calderón y Obama, así como el primer ministro Harper manifestaron lo siguiente:

Reconocemos que el cambio climático es uno de los mayores y más apremiantes desafíos de nuestro tiempo, cuya solución exige esfuerzos ambiciosos y coordinados por parte de todas las naciones. El fortalecimiento de nuestros respectivos esfuerzos nacionales, demostrará nuestro liderazgo mediante el trabajo expedito y responsable dirigido a combatir como región el cambio climático [...]. También reconocemos que la competitividad de nuestra región y nuestro crecimiento sustentable necesita mayor utilización de tecnologías energéticas limpias, así como fuentes de energía confiables y seguras en toda América del Norte. El día de hoy, con el acuerdo sobre la "Declaración de los Líderes de América del Norte sobre Cambio Climático y Energía Limpia" reafirmamos nuestro compromiso político para trabajar en colaboración a fin de combatir el cambio climático.¹⁴

Pese a la visión compartida y la intención clara de los mandatarios, el discurso no se ha traducido en acciones firmes. En la práctica, se ha hecho muy poco para coordinar la política de los tres países. Actualmente, las dificultades de establecer una dirección regional sobre política climática tienen menos que ver con los límites de los acuerdos institucionales del TLCAN que con las complejidades para alcanzar un consenso nacional. Tanto en Estados Unidos como en Canadá la política climática ha emergido como elemento político generador de muchas divisiones. En México, el activismo presidencial sobre el tema de cambio climático se ha traducido en propuestas políticas que plantean reformas menores y marginales, sin amenazar intereses contraídos ni representar costos significativos, por lo menos, a corto plazo.

Se ha obtenido mucho con el mayor entendimiento de los dilemas que enfrenta cada país, en la medida en que el mundo se desplaza hacia una economía con bajas emisiones de carbono. Un diálogo sobre retos y oportunidades abriría alternativas impredecibles para renovar las relaciones entre México y Canadá, y restablecer el compromiso indispensable para implementar una agenda energética innovadora.

Canadá y México comparten el importante desafío de reducir las emisiones de GEI, al tiempo que dependen en gran medida de los hidrocarburos como fuente

¹³ Climate Analysis Indicators Tool (CAIT), versión 8.0 (Washington, D. C.: World Resources Institute, 2011).

¹⁴ Declaración conjunta de los líderes de América del Norte, 10 de agosto de 2009, en <<http://pm.gc.ca/eng/media.asp?category=3&id=2723>>.

de energía y de ingresos por exportaciones. Los suministros de energía de Canadá y México derivan principalmente de combustibles fósiles, 85 por ciento y 93 por ciento, respectivamente. Canadá es exportador neto de petróleo, gas natural, carbón y uranio, y cuenta con un significativo potencial para incrementar la producción. En México, por otro lado, ha declinado la producción petrolera y es importador neto de gas natural y carbón. El sector eléctrico canadiense se basa principalmente en generación nuclear e hidroeléctrica, mientras que la producción de electricidad en México es dominada por los hidrocarburos, en particular por el gas natural. Ambos países muestran potencial interesante en energías renovables pero, hasta ahora, se han limitado a la capacidad instalada.

En términos de combustibles fósiles, ambos países comparten el reto de explotar recursos no convencionales de manera sustentable. México está explorando nuevas fronteras, como la producción de crudo en aguas profundas y el desarrollo de gas pizarra; mientras que, desde principios del año 2000, Canadá ha estado produciendo petróleo de arenas bituminosas.

Con las restricciones actuales de la política climática, la abundancia de recursos de combustibles fósiles representa un desafío en términos de su explotación y uso. Ambos países han anunciado los objetivos de reducción de emisiones de GEI, de conformidad con el Acuerdo de Copenhague: Canadá ha determinado un objetivo de reducción de 17 por ciento en toda su economía para el año 2020, a partir de sus niveles de emisión de 2005, en armonía con el compromiso de Estados Unidos; en tanto que México se ha comprometido con una reducción de 30 por ciento para la misma fecha a partir del escenario de referencia, dependiendo de que reciba financiamiento internacional y apoyo tecnológico.¹⁵

El cumplimiento de estas metas exigirá una profunda transformación en la producción y el uso de la energía. La transición a un sector energético con bajas emisiones de carbono incluye medidas como el establecimiento de programas de eficiencia energética; la diversificación de la mezcla energética, incluyendo la promoción de energías renovables; la investigación, el desarrollo y el despliegue de tecnologías de energías limpias; así como el establecimiento de un mercado de derechos de emisión y un impuesto al carbono, con el objeto de financiar esta transición.

Canadá representa un caso fascinante en términos de las dificultades que implica cumplir con los compromisos de reducción de GEI, no obstante la profunda conciencia que se tiene del problema. En una etapa muy temprana, Canadá asumió una función de liderazgo en el ámbito internacional adoptando planes nacionales de acción ante el cambio climático y convino en los objetivos de mitigación. Sin embargo, como señaló Peter J. Stoett, en 1987, el primer ministro Mulroney “dio inicio a un patrón constante de retórica canadiense que pesó más que la formulación y la implementación de políticas sobre cambio climático”.¹⁶

¹⁵ UNFCCC, “Copenhagen Accord”, en <http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/copenhagen_accord/application/pdf/canadacphaccord_app1.pdf> y <http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/copenhagen_accord/application/pdf/mexicocphaccord_app2.pdf>.

¹⁶ J. Peter Stoett, “Looking for Leadership: Canada and Climate Change Policy”, en Henrik Selin y Stacy D. van Deveer, eds., *Changing Climates in North American Politics* (Cambridge: MIT Press, 2009), 51.

Los resultados desalentadores de Canadá, en términos de reducción de sus emisiones de GEI, se deben a diversos factores: desde el punto de vista político, el federalismo canadiense dificulta mucho el cumplimiento, ya que las provincias son las responsables de la política ambiental; desde la perspectiva financiera, en la mayoría de provincias y territorios, la extracción de recursos continúa siendo la principal fuente de generación de ingresos.¹⁷ Los accionistas son numerosos y diversos. Cada una de las provincias define su política climática de conformidad con la estructura de su economía local, sus posibilidades de opciones alternas y sus intereses adquiridos. Esto explica la divergencia de las posiciones, que van desde una Columbia Británica muy comprometida que adoptó objetivos de reducción ambiciosos y en 2008 instauró un impuesto al carbono, hasta una Alberta productora de arenas bituminosas con una postura clara en contra del Protocolo de Kioto.¹⁸

Las inquietudes acerca de los efectos de las acciones relacionadas con el cambio climático y sus consecuencias políticas constituyen la razón principal del distanciamiento de las políticas basadas en el Protocolo de Kioto por parte del gobierno de Harper. Es claro que Canadá no cumplirá con los compromisos de Kioto. El gobierno federal no ha reconocido este hecho. Incluso, ha seguido el rumbo “menos Kioto, más Washington”,¹⁹ armonizando sus compromisos internacionales con los de Estados Unidos.

En noviembre de 2009, en el discurso que pronunció ante la Cámara de Comercio de Edmonton, Jim Prentice, entonces ministro del Medio Ambiente, explicó la lógica del cambio en la posición de Canadá, señalando que se adoptó una estrategia cuyo sentido se apreciaba desde un punto de vista económico y político, dejándose de lado posiciones de “liderazgo moral”. Vale la pena revisar el texto, tanto desde la perspectiva de la política sobre cambio climático de Canadá, como de su visión de Norteamérica, la cual excluye claramente a México. En dicho texto, el ministro Prentice plantea lo siguiente:

Si Estados Unidos no hace un esfuerzo importante para avanzar, no hay nada que Canadá pueda hacer. Nuestros propios esfuerzos de reducción serán inútiles —en términos prácticos, probablemente debemos enfocarnos en la adaptación—. Si hacemos *más* que Estados Unidos, sufriremos económicamente sin obtener una ganancia ambiental real, revés económico que podría dificultar nuestra capacidad de invertir en nuevas tecnologías limpias. Pero si hacemos *menos*, corremos el riesgo de enfrentar nuevas barreras fronterizas en el mercado estadounidense.

En resumen, necesitamos que Estados Unidos haga un esfuerzo importante, así como una labor comparable por parte de Canadá, por lo que podemos crear un régimen norteamericano eficaz para enfrentar el cambio climático con políticas nacionales armónicas, congruentes y sin conflictos. Un sistema continental compuesto de políticas y normas nacionales de valor equivalente y de efecto similar, a fin de que podamos

¹⁷ *Ibíd.*, 48.

¹⁸ Este párrafo se tomó del texto de Soett.

¹⁹ *Ibíd.*, 53.

fomentar una competencia justa y mantener el libre comercio en el mercado integrado de América del Norte.²⁰

Pese a lo sombrío que parezca este criterio, dada la falta de legislación en Estados Unidos, debe mencionarse que Canadá está emprendiendo medidas para reducir emisiones y explotar sus recursos de manera más sustentable. El documento recientemente publicado *A Climate Change Plan for the Purpose of the Kioto Protocol Implementation Act*²¹ (*Un plan de acción en materia de cambio climático para propósitos de la Ley de implementación del Protocolo de Kioto*) describe acciones para abordar el cambio climático, la mayoría de las cuales se encuentra dentro del sector energético.

México también ha definido un anteproyecto de acción para cumplir con su compromiso emanado del Acuerdo de Copenhague. El informe del Instituto Nacional de Ecología-McKinsey²² presenta áreas de oportunidad para propósitos de reducción por sector y para el periodo 2020-2030. Asimismo, menciona las barreras para aplicar medidas esenciales.

La comparación de ambos documentos revela áreas similares de oportunidad para fines de reducción de emisiones. En algunos casos, las medidas se aplicarán localmente, pero darían pie para desarrollar mejores prácticas que se compartan entre los países. En otros, la definición de normas, etiquetas o soluciones conjuntas, se convertirían en un instrumento para incrementar la competitividad y la integración en América del Norte. La transición a una economía con bajas emisiones de carbono abre nuevas áreas de cooperación en las relaciones entre México y Canadá en materia energética.

Puentes para una nueva era en las relaciones entre México y Canadá en materia de energía

Abrir una nueva era en las relaciones entre Canadá y México en materia de energía exige la formulación de una visión integral del futuro. Si la perspectiva se limita en tiempo y alcance, no responderá al hecho de que los países sean socios del TLCAN que comparten retos comunes y un espacio geográfico. Dado el estado actual de la relación y las complejidades políticas que implica desplazarse hacia una economía con bajas emisiones de carbono, escoger una visión más amplia de las

²⁰ Puntos del discurso del honorable Jim Prentice, ministro de Medio Ambiente, ante la Cámara de Comercio de Edmonton, Alberta, 13 de noviembre de 2009, en <<http://www.ec.gc.ca/default.asp?lang=En&n=6F2DE1CA-1&news=757C0154-3353-4BB4-B2F3-9E095A0DA33E>>.

²¹ Environment Canada, *A Climate Change Plan for the Purposes of the Kioto Protocol Implementation Act* (mayo de 2011), en <www.climatechange.gc.ca/Content/4/0/4/4044AEA7-3ED0-4897-A73E-D11C62D954FD/COM1410_KPIA%202011_e%20-%20May%2031%20v2.pdf>.

²² Semarnat, *Potencial de mitigación de gases de efecto invernadero en México al 2020 en el contexto de la cooperación internacional* (México: Semarnat-INE, 28 de octubre de 2010), en <http://www2.ine.gob.mx/descargas/cclimatico/Potencial_mitigacion_GEI_Mexico_2020_COP.pdf>.

posibilidades de cooperación bilateral requiere de cierta muestra de confianza. Sin embargo, la meta de una relación dinámica y fructífera que conduzca a una mayor integración regional no puede lograrse sin una base. El pasado demuestra que, con las condiciones correctas, Canadá y México pueden desarrollar una alianza poderosa y de mutuo beneficio.

La perspectiva innovadora necesaria para tener un futuro energético seguro con bajas emisiones de carbono requerirá de una imaginación fundamentada en análisis técnicos. El punto de partida incluye la identificación de los recursos energéticos de los tres países, un inventario de la infraestructura y el recuento de las emisiones de GEI. El potencial regional de energías limpias también se ha evaluado tomando en cuenta tecnologías comprobadas y recientes. Se necesita un esfuerzo trilateral para definir alternativas basadas en recursos presentes y futuros. Además de actualizar con regularidad la imagen energética de América del Norte, el esfuerzo debe incluir un modelo de análisis de políticas y predicción de emisiones de la región, a fin de trazar el rumbo más eficaz y menos costoso para desplazarse hacia un futuro energético con bajas emisiones de carbono.

Uno de los requisitos previos para entablar el diálogo sobre políticas es la realización de un trabajo técnico adecuado. La visión común del potencial de un futuro energético seguro con bajas emisiones de carbono para América del Norte permitiría pronosticar el desarrollo de mercados e inversiones de infraestructura. Transformar una idea en realidad exige de muchos pasos pequeños, que se convertirían en parte de la agenda bilateral y trilateral de cooperación.

Incluso en la transición más ambiciosa hacia un sector de energía limpia, los hidrocarburos continuarán desempeñando, en los años venideros, una función significativa en la mezcla energética de Norteamérica. Tomando en cuenta lo anterior, deben mantenerse las áreas tradicionales de cooperación entre México y Canadá, al mismo tiempo que se hace énfasis en la sustentabilidad. La cooperación bilateral podría mejorarse en el área de normatividad ambiental y de protección, así como en las mejores prácticas en la industria de petróleo y gas, particularmente dentro del contexto de exploración y producción de fuentes no convencionales.

El gas natural desempeñará un papel cada vez más significativo como combustible de transición. Canadá es el tercer productor y exportador de gas natural más grande del mundo. México, por su parte, es un importador neto del combustible, a pesar de las reservas existentes. Las compañías canadienses ya participan en el mercado descendente de gas en México, y existe un intercambio importante sobre temas de normatividad. En la actualidad, la Constitución mexicana no permite la participación privada o extranjera en la exploración y producción de gas; sin embargo, las provincias canadienses productoras de gas podrían compartir con México su experiencia en la conversión de gas natural en un producto valioso.

En virtud de que se ha comprobado que el gas natural es más abundante en América del Norte que lo que habían indicado pronósticos anteriores, debe fomentarse el diálogo trilateral para incrementar el mercado de este recurso, con el fin de aumentar al máximo los beneficios para la región. El gas natural se convertiría en la piedra angular de la transformación del sector del transporte, el cual representa una de

las fuentes principales de emisiones de GEI en la región. Además, el suministro abundante respaldaría la construcción de un gasoducto a Centroamérica, proyecto planteado desde la década de los noventa.

Se ha recurrido a la energía nuclear para que desempeñe una función principal en la reducción de emisiones de GEI en el sector eléctrico. El accidente nuclear de Fukushima-Daiichi ha generado un debate mundial sobre el futuro de este tipo de energía. En México, se han truncado las pláticas sobre el incremento de la generación nuclear de electricidad y durante un tiempo las condiciones no serán las adecuadas para explorar esta novedosa opción. Sin embargo, México posee una planta de energía nuclear. Hasta ahora, los residuos nucleares generados se han confinado en las fosas de los reactores. Canadá produce uranio y es pionero en la generación de energía nuclear y producción de combustibles. En 2002, Canadá estableció la Organización para el Manejo de Residuos Nucleares (Nuclear Waste Management Organization, NWMO), con la encomienda de estudiar alternativas para manejar el combustible nuclear utilizado, el cual provoca, a largo plazo, riesgos para la gente y el medio ambiente. Canadá podría compartir con México la experiencia de la NWMO y las mejores prácticas que está formulando.

La eficiencia energética es la opción política preferida para reducir las emisiones de GEI a un costo negativo. Tanto Canadá como México han establecido objetivos en una amplia variedad de sectores para disminuir su utilización de energía.

Canadá es líder en programas de eficiencia energética, así como en la elaboración y el análisis de indicadores. Asimismo ha establecido una amplia normatividad aplicable a edificios, aparatos eléctricos y equipo, tecnología de iluminación, transporte y servicios de suministro de energía, tanto federal como provincialmente. Debido a su compromiso nacional para lograr en 2020 un incremento del 20 por ciento en eficiencia energética, se propone aumentar al máximo las oportunidades de ahorro de energía, en particular en edificios y transporte carretero, dos áreas de importancia en México.

Desde la década de los noventa, las experiencias de México en el trabajo que ha llevado a cabo con Canadá en materia de programas de eficiencia energética, legislación, normas y etiquetado han sido positivas. En la actualidad, se encuentra en marcha una labor conjunta sobre edificios ecológicos y viviendas de energía cero. Debería prepararse una dinámica agenda bilateral y trilateral en esta área, con el fin de armonizar estándares y publicar etiquetas norteamericanas en el mayor número de sectores que sea posible. Además de la contribución para reducir emisiones, contar con estándares y etiquetas mejor definidos de los socios del TLCAN incrementaría la competitividad de los productos fabricados en la región.

Excluyendo la generación hidroeléctrica, Canadá tiene una reducida capacidad instalada de energía eólica, fotovoltaica y proveniente de biocombustibles. El perfil de México es similar con un porcentaje todavía menor de generación eólica, pero con mayor capacidad instalada en energía geotérmica y proveniente de biocombustibles. Con excepción de la energía oceánica e hídrica, en Canadá los gobiernos provinciales tienen jurisdicción sobre sus recursos renovables. Ambos países poseen un potencial significativo para desarrollar sus capacidades de energías renovables.

La investigación y desarrollo, así como un diálogo sobre políticas en materia de energías renovables deben ser un tema importante de la agenda bilateral entre México y Canadá. Dada su experiencia individual en esta área, cada país tiene algo con lo cual contribuir. Además, podría desarrollarse un mercado dinámico de energía limpia en América del Norte. Para ello necesitaría construirse la infraestructura correspondiente. Ya están en marcha esfuerzos para definir redes de distribución inteligentes, requisito para optimizar el uso de energías renovables. A pesar de lo declarado por los gobernantes en la Cumbre de Guadalajara, hasta ahora la cooperación ha tenido lugar bilateralmente. Con base en la experiencia del pasado, Canadá y México deben otra vez conjuntar esfuerzos para influir en la definición de la infraestructura y la normatividad necesarias para acelerar el establecimiento de un mercado de electricidad limpia en América del Norte.

Los países con más éxito en el despliegue de energías renovables han acoplado la generación de energía renovable con la producción local de equipo. España representa quizás el ejemplo más notable; la generación eólica se ha convertido en industria y en el motor de desarrollo de una región. Pero en otras partes también existen ejemplos similares. Así, China está incrementando su capacidad instalada a un ritmo acelerado, mientras se asume como líder de manufactura de turbinas eólicas y fotoceldas solares. Compañías de Estados Unidos de igual modo comparten el mercado, así como la energía solar canadiense, que posee el 3 por ciento del mercado de fotoceldas solares.²³ Países como China, Corea del Sur, e incluso Reino Unido, cuentan con estrategias y políticas claras para adquirir parte del mercado emergente de energía limpia. Mediante el aprovechamiento del TLCAN, Canadá, México y Estados Unidos podrían desarrollar una avanzada y competitiva industria de energía limpia.

En este sentido, debe implementarse el Acuerdo Trilateral de Cooperación en Materia de Energía, Ciencia y Tecnología, suscrito en 2007. Puede emprenderse investigación, desarrollo y despliegue trilateral para generar productos de energía limpia. En el caso de la energía eólica, México aportaría su ventaja competitiva en manufactura, así como el apoyo del Centro Regional de Tecnología Eólica, con sede en Oaxaca, el cual posee experiencia y conocimientos especializados en la prueba y mejora de equipo de generación de energía eólica. Dicho centro podría, a la larga, convertirse en un laboratorio de certificación perteneciente al TLCAN. Un enfoque similar podría adoptarse en el caso de equipo fotovoltaico y de paneles solares.

La transformación profunda del sector energético de la región sólo puede sostenerse con el capital humano adecuado. En la actualidad, América del Norte enfrenta una caída en el número de técnicos y profesionales calificados dentro de esta industria. La configuración de un programa bilateral de capacitación podría convertirse en la mayor prioridad. A la luz de las complejidades que implica la implementación de un programa eficaz, se necesita la colaboración de distintas organizaciones

²³ *Renewables Global Status Report 2010*, REN 21 (septiembre de 2010), en <http://www.ren21.net/Portals/97/documents/GSR/REN21_GSR_2010_full_revised%20Sept2010.pdf>.

e interesados en su diseño y ejecución. Los beneficios podrían ir más allá del área específica de experiencia. Mediante su participación en este programa, técnicos e ingenieros serían los embajadores del cambio y la integración, y convertirse en pieza central de la construcción de puentes para mejorar el futuro de las relaciones entre México y Canadá en materia energética.

ENERGÍA: EL PUENTE CONTINENTAL

Joseph M. Dukert*

En términos cualitativos, este capítulo es distinto de los otros que integran este volumen, el cual versa sobre la *construcción* de puentes en general; sin embargo, entre Canadá y México *ya existe* un complejo “puente energético”. Su nombre es Estados Unidos de América.

La eficacia y el alcance de la cooperación entre Canadá y México en iniciativas referentes al medio ambiente y a la energía (que en sí mismas suelen estar interrelacionadas) se verán limitados, a menos que los tres países aprecien cabalmente su valor.

El “puente energético” incluye una explotable y creciente red de ductos, líneas de transmisión, inversión en interacción, comunicación electrónica, intereses ambientales y simple hábito. Los créditos para reforzarlo tan sólidamente durante las dos décadas pasadas se canalizaron tanto al sector privado como a los respectivos gobiernos nacionales.¹ Pero su eficacia futura, dado que cada uno de los tres países está luchando por encontrar los modelos correctos de sistemas de energía sustentable, merece atención gubernamental renovada y más escrupulosa.² En este momento no se avizora como algo fácil atraer esta atención. A finales de 2011, Canadá aún tenía que digerir por completo los resultados de su elección nacional más reciente. Tanto México como Estados Unidos permanecen en suspenso en vísperas de sus elecciones presidenciales del año 2012. Desde el punto de vista energético, así como de

* El doctor Joseph M. Dukert espera preguntas o comentarios sobre este artículo en <dukert@verizon.net>.

¹ Aunque en México la “energía” constituye básicamente un monopolio gubernamental, algunos elementos del sector energético de ese país muestran características del sector privado. Es común la autogeneración de electricidad por parte de empresas privadas y por consorcios de compañías constituidas para ese propósito. El gas natural es distribuido localmente por vías que recuerdan las franquicias de servicio privado. Pemex (la compañía nacional de petróleo, gas y petroquímicos) sigue siendo tratada en el país como “la gallina de los huevos de oro” de los ingresos federales; pero puede considerarse una “súper compañía” con interés propio en tomar decisiones sensatas, desde una “perspectiva de negocios” siempre que sus facultades se lo permiten.

² El interés del sector privado en estimular y reforzar la cooperación continental en todas las formas de energía se remonta a más de una década atrás, como se muestra en la publicación de la Asociación de Energía de Estados Unidos (U.S. Energy Association, USEA) en octubre de 2001, del documento titulado *Toward an International Energy Trade and Development Strategy* (Hacia una estrategia internacional de desarrollo y comercio energético) y la relación continua, desde entonces, de la USEA con sus homólogos comerciales, industriales y organismos gubernamentales en Canadá y México por medio del Consejo Mundial de Energía.

otros asuntos, es lamentable que 2010 representara el primer año en una década en que los tres países no se reunieran en una cumbre trilateral. Y no queda claro si la apresuradamente convenida Cumbre 2011 de Líderes de América del Norte (anunciada con dos semanas de anticipación) tendría consecuencias importantes en materia ambiental y energética.³

La mente y la voluntad políticas serán fácilmente distraídas de los asuntos energéticos —y, sin duda, de la cooperación continental en materia de energía— a menos que se revistan de metas populares: competitividad internacional, calidad de vida y avance ponderable hacia algún remedio contra las amenazas enervantes a cualquiera de éstas. El puente energético de América del Norte es, en efecto, pertinente para lograr todas estas metas, pero no se entiende a cabalidad.

Las condiciones políticas dificultan especialmente la continuación y la expansión de la cooperación trilateral en materia de energía. No obstante, si se recalcan los vínculos entre la energía y la protección ambiental, las condiciones actuales contienen también las semillas de oportunidad. Esto exige un esfuerzo consciente porque ambas materias constituyen prioridades en cada país, pero con diferentes (y, algunas veces, antagónicos) electorados de apoyo.

La perspectiva regional y global honesta es gris e incierta, en virtud de las tensiones entre los múltiples problemas que enfrentan las fuentes “convencionales” de energía y el perturbador tic-tac del reloj que marca el cambio climático. Todos nos encontramos en medio de una reestructuración generacional de las formas como producimos, distribuimos y aplicamos la energía. El cambio masivo requiere tiempo y no debemos esperar hasta 2013 (después de las elecciones mexicanas y estadounidenses) para intensificar los esfuerzos.

Los líderes gubernamentales que buscan mantener o ampliar el control electoral niegan instintivamente la realidad de los costos a corto plazo y las frustraciones que nos aguardan virtualmente a todos a partir de ahora y, por lo menos, hasta el año 2050. Si conseguimos que los funcionarios admitan esto, resultará mucho más fácil entender y explicar que las soluciones de compromiso respecto de la energía y el medio ambiente se obtendrán con mayor facilidad dentro de un área más grande de población, recursos y habilidades —en las que las interacciones pueden seguir patrones naturales que ya se han complementado mediante el “puente” artificial que sirve (de manera muy distinta) a los tres países.

Durante décadas, los combustibles fósiles formarán parte esencial de la combinación energética de América del Norte. Las principales plantas hidroeléctricas continuarán operando casi indefinidamente. La función no anunciada, pero básica, de la energía nuclear tampoco desaparecerá tan pronto, pese a las secuelas psicológicas de Fukushima y a la ruidosa vacilación de Alemania sobre el cierre de sus

³ La agenda de debates de la breve reunión fue tan amplia que se difuminó: competitividad, seguridad ciudadana (un eufemismo de “seguridad pública”), energía y cambio climático, así como la función de América del Norte en el continente y en asuntos globales, económicos, políticos y de seguridad.

reactores;⁴ sin embargo, las posibilidades de la cooperación continental en el ámbito de la generación nuclear de electricidad se ven limitadas por el hecho de que, en los tres países, seguirán siendo escasos los nuevos proyectos.

En Canadá, México y Estados Unidos apenas hemos comenzado a restringir nuestro consumo de energía contaminante y no renovable por vías prácticas, como modernizaciones generales y la introducción de equipo más eficiente en todos los sectores; sin embargo, la eficiencia energética no es una solución completa en sí misma. Es necesario abordar la oferta y la demanda. Un análisis no sesgado muestra que las más atractivas “energías renovables nuevas” (eólica, biocombustibles avanzados y diversos tipos de instalaciones solares) no pueden penetrar en el mercado en un volumen significativo sin un enorme costo general.⁵ No obstante, de una u otra forma, la cooperación bilateral (y, algunas veces, la trilateral) puede fortalecer a cada país respecto de *todas* las fuentes de energía, así como volver más eficiente el uso de la energía y reducir el perjuicio ambiental en todo el proceso.

En la medida en que tenga lugar la transformación, habrá ganadores y perdedores. Así, es imposible lograr consenso unánime sobre alguna de las miles de sendas laberínticas que podemos tomar.⁶ En su lugar, necesitamos apuntar al consenso y darle la bienvenida cuando se obtenga y donde se obtenga, siempre y cuando se adapte a una visión general, aunque siempre cambiante, de un futuro mejor.

Para empezar, enfrentemos los hechos

En los tres países resulta exasperante admitir que América del Norte ya *es* un solo mercado energético y que los intereses ambientales comunes también exigen cooperación dentro de éste. Sin embargo, ningún grado de postura nacionalista cambiará

⁴ La reacción pública en contra del manejo incorrecto del desastre de la planta nuclear en Japón después del terremoto y el tsunami fue sorprendentemente moderada en todo el mundo, y su principal resultado puede consistir solamente en volver más estrictas las disposiciones administrativas sobre supervisión y mejorar las medidas de seguridad, en especial en el caso de reactores antiguos. Incluso es probable que no se concrete el compromiso político de Alemania de retirar del servicio gradualmente todas sus plantas nucleares dentro de un plazo relativamente corto, ya que los intentos de sustitución serían más difíciles y conllevarían más inconvenientes económicos de lo que se suponía.

⁵ Las críticas de estas fuentes de energía “suaves” en términos económicos suelen ser tan exageradas como las declaraciones de quienes las apoyan, y esta obra no es un canal adecuado para presentar una refutación detallada de cada una. Por lo general, se ajustan a los nichos de mercado y deben evaluarse caso por caso.

⁶ La *Annual Energy Outlook (Perspectiva Energética Anual)* es una publicación de la Administración de Información de Energía de Estados Unidos, la cual, por ley, está obligada a mantener su “neutralidad política”. Su edición más reciente (divulgada el 26 de abril de 2011 y disponible en <<http://www.eia.doe.gov>>) incluye cincuenta y siete diferentes casos delicados que demuestran la manera en que las proyecciones futuras de producción de energía, consumo de energía, emisiones de gases que contribuyen al calentamiento global, etc., en Estados Unidos, pueden resultar afectadas por circunstancias esencialmente impredecibles. Incluso este horizonte no considera la causa y el efecto de los cambios reales de las políticas si se llevan a cabo.

la situación subyacente. Ésa es la razón por la cual “el sentido del mercado” ha resultado ser una perspectiva acertada para mantener y fortalecer la cooperación energética continental — incluso cuando esfuerzos trilaterales “oficiales” como el Grupo de Trabajo de América del Norte en Materia de Energía (GTANME) y la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN) no han podido cumplir con sus promesas iniciales.⁷

Canadá y México poseen más poder de negociación en esta situación de la que creen. Tanto por razones políticas como económicas, la interrelación energía-medio ambiente entre los tres países es diferente de otros temas de la conversación en curso (como seguridad e inmigración). Las soluciones cooperativas en esta instancia raramente equivalen a juegos de suma cero.

Es entendible que los dos vecinos de Estados Unidos teman resultar dominados en las negociaciones trilaterales (o, incluso, bilaterales) con el gigante que vive entre ellos. La población de Canadá seguirá siendo una fracción de la de Estados Unidos. Y en el futuro cercano, México será más pobre per cápita que cualquiera de sus socios continentales (aunque la brecha del PIB entre Canadá y México se está estrechando). Sin embargo, Canadá y México tienen la oportunidad de ayudar a elaborar agendas futuras en materia de energía y medio ambiente, en su calidad de socios de Estados Unidos, si enfrentan los hechos y reúnen el valor para actuar osadamente.

Dado que la *interdependencia* energética ofrece beneficios netos a los tres países, muchos de los esfuerzos conscientes dirigidos a optimizar la política energética quedarán cortos si no consideran una perspectiva continental, así como nacional. Esto aplica tanto a los contactos bilaterales como a los trilaterales, así como a un sorprendente número de asuntos globales que comprenden las relaciones energía-medio ambiente con la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), el grupo del BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y todos los tipos de países del tercer mundo. A pesar de las diferencias que se aprecian entre los países de América del Norte en cuanto a intereses nacionales y patrones de gobernabilidad, la perspectiva continental objetiva también afecta y se ve afectada por las actividades energéticas *dentro* de cada uno de éstos.

⁷ El GTANME, integrado principalmente por burócratas de nivel medio, comenzó sus labores con gran dinamismo en 2001; pero perdió su impulso después del ataque terrorista del 11 de septiembre y las guerras en Medio Oriente, y lleva algún tiempo casi moribundo. Se supone que la ASPAN —que abarca más que el asunto energético— posee la ventaja de captar la atención de funcionarios del gabinete; pero en Estados Unidos esa promesa fue rápidamente olvidada. El énfasis de Estados Unidos en el asunto de seguridad hizo a un lado el tema de la prosperidad. Mientras tanto, ataques cruentos e injustificados contra la ASPAN, como tratarse de complot para crear un súper gobierno, condujeron a su callada muerte oficial tan pronto como el cambio presidencial en Estados Unidos lo consideró conveniente para no sufrir vergüenza alguna. Para conocer lo que habría logrado la ASPAN si hubiera cumplido su responsabilidad original, véase Joseph M. Dukert, “North American Energy: At Long Last, One Continent” (Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C., William E. Simon Chair in Political Economy, Occasional Contributions, octubre de 2005, no. 2).

¿Quién (y cómo) traza el curso energético?

Ninguno de estos tres países cuenta con una política energética bien definida que emane de una sola fuente (defino “política energética” como el complejo de factores que guían a los proveedores, transportistas y consumidores de energía en lo que pretenden proveer, transportar y consumir). Al igual que Canadá (y, en un grado creciente, México), Estados Unidos adopta un control dividido como factor práctico principal en su gobernabilidad.

En tres ocasiones he redactado el texto definitivo de un documento conocido popularmente como nuestra “política energética nacional” que los presidentes denominan así, pero en el mundo real, la política energética de Estados Unidos no proviene de un solo documento elaborado por la Casa Blanca o dirigido a ésta. En primer lugar, la implementación de la política energética nacional de Estados Unidos debe ser responsabilidad de instituciones como la Comisión Federal de Energía, el Departamento del Interior, la Comisión Nuclear, la Agencia de Protección Ambiental, el Banco de la Reserva Federal, la Oficina de Administración y Presupuesto, etc., las cuales suelen actuar de manera independiente y, en ocasiones, con propósitos contrarios a los temas de energía o medio ambiente. Cada una responde a un conjunto distinto de demandas de la población.

La “política” de Estados Unidos es amorfa y proveniente de diversas fuentes, además de que, en gran parte, se elabora fuera del ámbito del Poder Ejecutivo federal. Abarca mucho más que las leyes detalladas hasta el cansancio que los miembros del Congreso de Estados Unidos consideran la “legislación energética integral”. Es mucho más amplia aún que las decisiones judiciales (sostenidas o denegadas en definitiva por la Suprema Corte de Estados Unidos) que algunas veces bloquean o refuerzan la forma y el grado de interacción entre los deseos de las declaraciones de política nacional y lo que en realidad acontece en los niveles estatal y local. Por ejemplo, diversas autoridades estatales deciden, en la actualidad, si la hidroelectricidad canadiense se identificará como “energía renovable”. Aunque esto pueda ser contradicho por alguna ley del Congreso o decisión judicial. Otros actores subnacionales —como el Consejo de Confiabilidad del Servicio Eléctrico de Texas (Electric Reliability Council of Texas, ERCOT) o la Conferencia de Gobernadores del Oeste— también influyen sobre la viabilidad de los intercambios de electricidad entre Estados Unidos y México.

Condiciones análogas prevalecen de alguna manera en Canadá (cuyas provincias controlan los recursos naturales)⁸ e, incluso, en México (donde gobernadores de los estados han adquirido influencia histórica, productores independientes de electricidad de una clase u otra rivalizan en el monopolio nacional de electricidad en algunos aspectos y Petróleos Mexicanos (Pemex) aspira a actuar como una de las

⁸ En julio de 2011, en una conferencia pancanadiense de ministros de Minas y Energía se elaboró lo que los participantes denominaron un “Plan Nacional de Energía”, el cual reconoció la interrelación con Estados Unidos, mientras que el ministro de Energía de Alberta (Ron Liepert) manifestó la esperanza de que la estructura adquiriera el carácter de una empresa conjunta especialista en energía y medio ambiente.

“compañías petroleras más importantes del mundo” en materia de hidrocarburos (en lugar de sólo comportarse como un departamento gubernamental totalmente dócil).

Esto no significa que los mandatarios de los tres países no posean por sí mismos poder considerable para alentar o frenar movimientos nacionales respecto del florecimiento o el descenso de la interdependencia energética continental. El 10 de agosto de 2009, el primer ministro Harper, el presidente Calderón y el presidente Obama acordaron un programa múltiple para alcanzar las metas de desarrollo con bajas emisiones de dióxido de carbono y declararon que “a fin de de llevar a cabo estas acciones, colaboraremos para diseñar y dar seguimiento a un plan de trabajo trilateral, además de que presentaremos un informe de resultados *en nuestra próxima Cumbre de Líderes de América del Norte en 2010*”⁹ (el subrayado es mío). Si se hubiera realizado así, la situación sería mucho mejor de lo que es; pero Canadá no organizó la prometida cumbre de seguimiento de 2010.

En la Cumbre de 2009, celebrada en Cancún, los mandatarios también se comprometieron a completar en abril de 2012 un “Atlas de almacenamiento de carbono en América del Norte”.¹⁰ Una vez completado, este informe ofrecería un marco de trabajo para elaborar una estrategia continental armónica sobre captura y almacenamiento de carbono. Y los presidentes Obama y Calderón también “reiteraron su compromiso” de “concluir [...] las negociaciones a finales de 2011” respecto de un “acuerdo sobre reservas transfronterizas” en el Golfo de México.¹¹ Dado que la perforación en aguas profundas para obtener petróleo y gas ha cobrado tanta importancia para mantener la producción energética continental, sería muy importante que las tres naciones eliminaran la incertidumbre sobre los yacimientos que tal vez sean abundantes, pero que no se han explotado.

Las acciones para fomentar la interdependencia son fuente de posibles controversias. Por lo tanto, un liderazgo firme e informado resulta esencial en cada país para permitir la operatividad de una visión nacional del futuro energético. Esto incentivaría las soluciones de intercambio entre competidores dentro del gobierno y entre los participantes subnacionales que se necesitan para enfrentar retos como la volatilidad del precio del petróleo y la amenaza del cambio climático, así como la infraestructura energética que continúa adaptándose —a un costo desalentador— tanto a las oportunidades como a las penalidades de “hacer más con lo que parece ser menos”.

¿Qué constituye la “América del Norte energética”?

El límite de este trabajo no permite más que mostrar brevemente algunos de los aspectos más destacados de la configuración de América del Norte en términos ener-

⁹ “North American Leaders’ Declaration on Climate Change” (8 de junio de 2011), documento al cual se puede acceder en el sitio de Internet de la Oficina de Prensa de la Casa Blanca.

¹⁰ Oficina de Prensa de la Casa Blanca, “Fact Sheet: Enhancing U.S.-Mexico Cooperation” (3 de marzo de 2011).

¹¹ *Ibíd.*

géticos,¹² seguido de algunas recomendaciones para cada miembro de la tríada y para la alianza en su totalidad.

Canadá es el país más rico de los tres en recursos energéticos (petróleo, gas natural y electricidad, en especial, hidroelectricidad), en comparación con sus necesidades energéticas nacionales. La capacidad de elevadas exportaciones netas cuenta más para medir la influencia energética de una nación que su producción misma. Sin embargo, Canadá depende de los vínculos con la red de energía de Estados Unidos para optimizar su balance de carga durante variaciones diurnas y estacionales de la demanda. Algunas de sus exportaciones de gas natural más rentables hacia el sur alcanzan incluso a México, gracias a los mercados electrónicos que permiten a Estados Unidos ser proveedor neto de gas a ese país.

Las exportaciones de gas de Canadá pueden mantenerse en los niveles actuales o expandirse sólo si Estados Unidos, inundado ahora con el nuevo y pujante yacimiento “no convencional” de gas pizarra dentro de sus fronteras, determina ampliar su propio uso de gas natural de manera constante durante las décadas necesarias para transformar su enorme infraestructura de distribución y consumo a formas de energía “más limpias” en cantidad suficiente. ¡Y debe hacerlo! Afortunadamente para Canadá, la senda más inteligente para Estados Unidos es expandir el uso del gas natural —tal vez en un 30 por ciento o más durante las siguientes dos décadas—. La Administración de Información de Energía de Estados Unidos (Energy Information Administration, EIA) en su más reciente edición de *Annual Energy Outlook*¹³ (*Perspectiva Energética Anual*), ya no asume que se construirá un gasoducto entre Alaska y los otros 48 estados antes de 2030, por lo que Estados Unidos seguirá siendo el principal cliente de gas natural de Canadá.

El gas natural licuado (GNL) continuará consumiéndose en toda América del Norte, por lo que las instalaciones de recepción de este combustible que ha construido cada país (subutilizado en la actualidad)¹⁴ encontrarán un uso renovado en el futuro. Sin embargo, América del Norte seguirá fijando el precio del gas natural,

¹² Desafortunadamente, no existe ni remotamente alguna versión conjunta actualizada del estado energético presente y las interrelaciones energéticas de los tres países. El *Energy Picture II (Panorama Energético II)* del GTANME fue publicado en enero de 2006, con datos anteriores. La *International Energy Outlook (Perspectiva Energética Internacional)* anual de la EIA ha proporcionado datos combinados de los tres países en algunos de sus cuadros, y en algunas secciones individuales se ofrece un estudio de América del Norte como región, pero sin un “análisis continental”. La *Monthly Energy Review* de la EIA es una fuente invaluable sobre importaciones y exportaciones de gas natural y petróleo, pero para saber sobre intercambio de electricidad hay que consultar otras fuentes. Incluso los *Country Analysis Briefs (CAB)* de la EIA sólo ofrecen información parcial y tardía. Los correspondientes a Canadá y México suelen emplear estadísticas con una antigüedad de muchos años y, al parecer, los CAB periódicos de Estados Unidos han dejado de publicarse por motivos presupuestarios. No es de sorprender que, inevitablemente, las autoridades tengan una perspectiva poco clara acerca de una “visión sobre asuntos energéticos para América del Norte”.

¹³ Publicado en el sitio de Internet de la EIA (<<http://www.eia.gov>>) el 26 de abril de 2011 y programado para su publicación impresa.

¹⁴ Las instalaciones de recepción de gas natural licuado representan inversiones de capital mucho menos cuantiosas que las instalaciones de licuefacción en el yacimiento o los fletes de enormes tanques refrigerantes que se utilizan en el suministro intercontinental. Así, las instalaciones de recepción pueden sobrevivir económicamente con volúmenes relativamente bajos.

más que aceptando el que fijen otros (como en el caso del petróleo). La autosuficiencia virtual del continente en cuanto al gas respaldaría esta envidiable posición; y la interacción de geografía y economía hacen probable que cierta cantidad del gas natural de Estados Unidos se *exporte* como gas natural licuado.

La oferta petrolera en América del Norte representa una situación más complicada de alguna forma que la del gas natural. Sin sus arenas petrolíferas, hoy en día Canadá sería un importador neto de petróleo. De hecho, ya importa productos refinados, principalmente para sus pobladas provincias del este. Canadá, con toda justificación, se enorgullece de su tercer lugar mundial en reservas petroleras probadas (detrás de Arabia Saudita, y ahora Venezuela, dado que el monitor autorizado de la industria, *Oil & Gas Journal*, aceptó recientemente que las reservas de petróleo “pesado” de este último país también son reservas “comprobadas”). Pero ésa no es la historia completa —la cual casi nunca se cuenta.

En realidad, ni Canadá ni Venezuela se acercarán en importancia a Arabia Saudita (o a Irán, o incluso a Irak y Kuwait, para tal caso) en el mercado petrolero mundial durante el corto y mediano plazo. Los costos promedio de producción de la combinación de las arenas petrolíferas y las reservas convencionales de petróleo cada vez más reducidas de Canadá lo convierten en un proveedor de costo marginal. Las reservas “probadas” consisten en depósitos detectados que pueden explotarse mediante tecnología disponible a precios actuales. Esto significa que la cantidad bruta de reservas probadas debe ajustarse continuamente, por lo menos, cada año. Los precios mundiales en continuo ascenso permiten nuevas exploraciones en los países de la OPEP, con presiones presupuestales propias, incluyendo muchas regiones donde los “costos de extracción” equivalen a una fracción de los que se incurren en cualquier lugar de América del Norte; y las cuotas de producción pueden ajustarse hasta desplazar a la competencia de los países que no pertenecen a la OPEP. En cambio, el desplome agudo de los precios también sería una mala noticia para Alberta, cuyas arenas petrolíferas no habrían alcanzado su estatus actual sin un enorme y preparado mercado justo del otro lado de su frontera internacional.

Pero no nos equivoquemos: Estados Unidos debe reconocer a Canadá y a México (quienes también sufren el agotamiento de sus yacimientos petroleros terrestres y en aguas superficiales) como proveedores vitales. La combinación de confiabilidad y proximidad otorga a ambos vecinos cierta preferencia.

Usemos con inteligencia lo que tenemos

La integración de los proveedores de petróleo de Estados Unidos varía mensualmente; pero Canadá encabeza constantemente la lista y México suele situarse en segundo lugar. El nivel de las exportaciones venezolanas a Estados Unidos compite con el de México, pero las primeras han experimentado un descenso continuo desde 2004, mientras que México se ha administrado de tal manera que ha mantenido un volumen constante de ventas a Estados Unidos, a pesar de la caída en la producción de yacimientos tradicionales, como Cantarell.

Un factor imponderable es que los tres países en América del Norte (y en la mayoría del mundo) esperan limitar la demanda de petróleo; y sus esfuerzos tendrán éxito en alguna medida. La demanda total está ligada al incremento en los países en desarrollo, debido al rápido crecimiento de la población y la presión por elevar los niveles de vida, por lo que es probable que el precio del petróleo siga siendo lo suficientemente alto como para apoyar la explotación continua de arenas petrolíferas. Además, existe el problema de las quejas ambientales provocadas por la explotación de arenas petrolíferas, debido al consumo de agua, uso de tierra y emisiones de gases durante el ciclo de vida que contribuirían al calentamiento global. Más adelante se retomará con más detalle este aspecto. Mientras tanto, echemos un breve vistazo al asunto de la electricidad.

La topografía de Canadá, su concentración de población a lo largo de sus latitudes localizadas en el sur y las políticas independientes de sus provincias han generado un patrón comercial de electricidad que favorece las conexiones norte-sur, más que las de este-oeste. El sistema de transmisión de México no ha podido mantener el ritmo de desarrollo urbano, en particular, en el norte; sin embargo, el país ha realizado una admirable labor al sustituir viejas plantas eléctricas sucias y derrochadoras, que funcionaban con petróleo, por modernas turbinas alimentadas con gas natural (incluyendo muchas unidades de ciclo combinado para una alta eficiencia y algunas que están diseñadas para aplicaciones combinadas de calor y electricidad). Estados Unidos construyó sus múltiples redes eléctricas para satisfacer las necesidades locales, con cientos de monopolios garantizados con un interés casi exclusivo en territorios de servicios públicos específicos y protegidos, hasta hace poco, por programas de tarifas no competitivas y políticamente reglamentadas derivadas de presiones para aumentar al máximo la eficiencia. Numerosas medidas tomadas están cambiando esta circunstancia (en el ámbito nacional y en los estados interesados). Existe mayor cooperación entre regiones, de tal manera que la competencia de los precios ahora tiende a compensar las tarifas a un nivel promedio menor que podría haber prevalecido en las prácticas anteriores. Sin embargo, los estados favorecidos con plantas de carbón, nucleares e hidroeléctricas de muy bajo costo rechazan un comercio más amplio de electricidad —en detrimento de la nación y el continente en su totalidad.

Hoy en día es imperativo que cada país cuente con “redes de distribución más inteligentes”, en la medida en que lo permitan la tecnología y el capital. En su mayor potencial, estos sistemas incluyen transmisión reforzada, distribución, almacenamiento (en la medida técnicamente viable) y, en esencia, respuesta digital bidireccional instantánea que, por lo general, va del punto de generación a las viviendas particulares e, incluso, piezas de equipo únicas. Además de permitir el aprovechamiento de fuentes de generación más eficientes y “gestionar la demanda” para conservar la energía en general, reduciendo a la vez la factura mensual de los consumidores, ésta es la forma más práctica de integrar fuentes intermitentes de generación eléctrica, como la energía eólica y solar. Sin embargo, se requerirán décadas para desarrollar un sistema de esta naturaleza, y éste estará incompleto, a menos que se concluya y perfeccione la coordinación trilateral representada por el Consejo de Utilización de Electricidad de América del Norte (North American Electricity Reliability

Corporation, NERC). Dicho consejo es una entidad de carácter público-privado, muy antigua y esencialmente autorregulada, que se ha fortalecido en años recientes. Plantas generadoras bastante distantes unas de otras incrementan sus beneficios netos con el intercambio de suministros y la correcta utilización también puede mejorar la rentabilidad. El incumplimiento de las normas y los procedimientos de utilización obligatorios que el NERC dicta amerita la aplicación de cuantiosas multas y otras sanciones, dependiendo de la vigencia, en el caso de Canadá, del memorándum de entendimiento celebrado con el Consejo Nacional de Energía (National Energy Board, NEB) y cada una de las provincias.

El NERC opera por medio de ocho “entidades regionales” interconectadas, una de las cuales incluye todo el territorio de Columbia Británica y Alberta, la parte norte de Baja California, México, y todo o parte del territorio de más de una docena de entidades federativas de Estados Unidos que se encuentran entre esas localidades. Otras dos entidades regionales del NERC abarcan el resto de la frontera que divide a Canadá y Estados Unidos. Dentro de cada “región de utilización”, la electricidad total fluye a través de interconexiones de corriente alterna (CA) sincronizadas para permitir intercambios en cualquier dirección entre provincias y estados vecinos. El NERC también comprende a Quebec, aunque esta provincia mantiene únicamente conexiones de corriente directa (CD) con Estados Unidos y el resto de Canadá.¹⁵ También en áreas del norte de México donde la Comisión Federal de Electricidad coopera voluntariamente con el ERCOT.

A fin de evadir la aplicación de normas federales de cualquier clase, el ERCOT ha limitado intencionalmente su capacidad eléctrica para atravesar sus fronteras estatales, o incluso para enlazarse con todas las partes de Texas; sin embargo, su estudiado aislamiento concluiría finalmente cuando se reemplace el antiguo paradigma de electricidad. Un nuevo proyecto denominado Tres Amigas¹⁶ busca establecer un nodo de electricidad cerca de las fronteras de la red adyacente, el cual podría, en definitiva, unir las redes esencialmente separadas del este, del oeste y de Texas en términos prácticos.¹⁷ Esto representa posibilidades para el comercio futuro de Estados Unidos con México y Canadá, ya que constituiría el débil comienzo de una red auténticamente continental.¹⁸

Una preocupación especial que el NERC debe abordar es la vulnerabilidad del sistema a los ataques terroristas, del crimen organizado o de simples piratas informáticos.

¹⁵ Ésta fue una ventaja —que en raras ocasiones se aprovecha— para Quebec, en agosto de 2003, ya que sus luces permanecieron encendidas durante el apagón de la Interconexión Este del NERC que afectó el servicio restante hasta Manitoba. El NERC reconoció a Quebec como una “interconexión” distinta en sí misma, por lo que la provincia también puede determinar sus propios estándares de utilización que necesite, además de los exigidos por el NERC.

¹⁶ Para conocer el estatus actual de Tres Amigas, véase <www.tresamigasllc.com>.

¹⁷ Las Interconexiones del Este y del Oeste ya están enlazadas por media docena de instalaciones de transmisión de CD de alto voltaje, pero su capacidad total es insuficiente para tratarlas como una sola red. En un futuro se promete mayor tráfico de electricidad en todas las direcciones, en la medida en que se construyan fuentes de energías renovables, como parques eólicos y solares en áreas favorables para su desarrollo, pero remotas de los centros de demanda residencial, comercial e industrial.

¹⁸ Por razones prácticas, Alaska seguiría estando desconectada de líneas eléctricas del resto del continente.

Jon Wellinghoff, presidente de la Comisión Federal de Regulación Energética, ha reconocido que la “seguridad de la red de Estados Unidos no tiene trascendencia alguna sin medidas similares en Canadá”.¹⁹ Somos mutuamente vulnerables y sólo con un enfoque armonizado se logra una solución.

Cada cuatro meses se realizan consultas entre el consejo de los organismos normativos clave en materia de energía —el NEB, la Comisión Reguladora de Energía (CRE) de México y la Comisión Federal Reguladora de Energía de Estados Unidos (FERC)—. Quizás éstos sean los intercambios en curso más importantes sobre energía que tienen lugar ahora entre los sectores gubernamentales respectivos. No existe ninguna iniciativa destinada a establecer una sola institución normativa para América del Norte, pero las reuniones permiten que cada país brinde a los otros una “actualización” oportuna sobre problemas, soluciones, nueva tecnología y cambios relacionados con el gas natural, todas las fuentes de electricidad y sistemas de distribución.

¿Qué nos depara el futuro?

En la medida en que evolucione la red inteligente, los estándares de interoperabilidad se volverán críticos. Las conexiones de CA-CD-CA, aunque aún costosas, serán cada vez más comunes. Esto facilitará el intercambio entre áreas no sincronizadas y volverá más prácticas las contribuciones a larga distancia provenientes de fuentes intermitentes de energía renovable. Hasta ahora, sólo se han destinado escasos recursos gubernamentales²⁰ para poner en marcha cualquier esfuerzo trilateral e impulsar la red inteligente como un proyecto de cooperación que ayude a los tres países en términos de política ambiental y energética. Sin embargo, de las pláticas bilaterales se derivan amplias iniciativas trilaterales —como el “Diálogo de Energía Limpia” entre Canadá y Estados Unidos, así como de una serie homóloga de flujos de información similar y proyectos conjuntos que vinculen a Estados Unidos y México.

La mayoría de esas iniciativas ya existen por escrito, salvo la Iniciativa del Sincrofraseo de América del Norte: se trata de una labor altamente técnica, cuyo objetivo es facilitar toda clase de comunicaciones dentro de una red inteligente por medio de la medición significativamente más rápida del sistema, desde, quizá, una vez cada medio segundo a treinta veces cada segundo. Las fuentes intermitentes enfrentan dificultades en su integración a la red, pero también las plantas de carga básica conforme cambian las curvas de carga diaria. Podemos tolerar el hecho de que ahora sean necesarios de uno a tres minutos para activar o desactivar un sistema de turbinas de ciclo combinado; pero para recargar sin contratiempos baterías, circuitos

¹⁹ El presidente Wellinghoff hizo una declaración durante la ronda de preguntas y respuestas, en un foro patrocinado por la Asociación de Energía de Estados Unidos realizada en Washington, D.C., el 7 de octubre de 2010.

²⁰ En 2009, se asignó a la Asociación Nacional de Fabricantes Eléctricos (National Electrical Manufacturers Association, NEMA) (junto con sus socios canadienses y mexicanos) la responsabilidad de comenzar a elaborar normas comunes aplicables a la red inteligente durante un periodo de tres años.

compensadores y otros dispositivos de almacenamiento ya disponibles, incluso durante una operación razonablemente continua, debemos ingresar a una nueva era de velocidad en tiempos de respuesta.

La energía renovable constituye un área secundaria en la que abundan oportunidades de cooperación²¹ y en la que los compromisos asumidos por los respectivos gobiernos nacionales serían más fáciles de cumplir. California representa sólo el ejemplo más extremo de las entidades federativas de Estados Unidos que han adoptado metas (algunas veces legalmente vinculantes) para obtener participación en la generación de energías renovables en fechas futuras específicas, las cuales simplemente no cumplirán las nuevas instalaciones dentro de sus propias fronteras. En México (y quizás en algunas partes de Canadá) encontraremos más parques eólicos²² que están siendo llamados a cubrir dichas cuotas con exportaciones que resultarán económicamente benéficas en ambos lados de cada frontera.

Es probable que, en la segunda mitad de la década actual, surja una industria integrada de generación de energía eólica, solar y distribuida entre los tres países. El ímpetu para ello provendrá, principalmente, del sector privado, pero los gobiernos la incentivarían mediante la cooperación normativa y, también, en ciertos casos, con ayuda de inversión inicial que prometa rendimientos atractivos con el tiempo.

La perspectiva de los combustibles alternativos de distintos tipos ofrece menor certidumbre. Si a largo plazo prueba ser más económica y abundante, el gas natural no se descartaría como materia prima del metanol, el cual presenta ciertas ventajas como combustible para los vehículos, pero cuenta con pocos patrocinadores en la actualidad. Los subsidios que Estados Unidos ha otorgado al etanol obtenido del maíz contribuirán, a la larga, relativamente muy poco, salvo por la introducción forzada de vehículos adaptables (lo que es un beneficio potencial para todos) que tiene lugar ahora, y una infraestructura para la distribución de etanol que crece muy lentamente. Si, con el tiempo, los biocombustibles de cierta clase superan las pruebas económicas y de aceptabilidad ambiental durante todo el ciclo de vida, la mayoría de las instalaciones relativamente modestas que las producen tenderán a ser regionales, debido al costo y a la dificultad de transporte de materia prima voluminosa. El etanol proveniente de la celulosa, si alguna vez llega a estar disponible en el mercado, se extraería de los bosques de Canadá. En el extremo sur, en México, se realizan experimentos con el maguey y algunas otras plantas que, de otro modo, tienen muy poco o nulo valor comercial.

Uno de los principales intereses en América del Norte es el uso de combinaciones de energía limpia y renovable que reemplace las minas de carbón (en especial

²¹ Duncan Wood, *Environment, Development and Growth: U.S.-Mexico Cooperation in Renewable Energies* (Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, diciembre de 2010), que incluye el relato de algunos modestos casos de éxito durante dos décadas y propone varias acciones binacionales específicas que podrían emprenderse a partir de la base actual.

²² Las instalaciones solares en México para suministrar energía transfronteriza son también viables en términos técnicos, pero menos atractivas en el futuro cercano, ya que no es posible comercializar si no se cuenta con instalaciones de tamaño suficiente para obtener una producción importante.

las más antiguas y menos eficientes) conforme se vayan eliminando. Incluso las corrientes de aire prevalecientes son impredecibles y variables, por lo que la generación de energía eólica sólo suele suministrar aproximadamente un tercio de su capacidad máxima. Se necesita energía complementaria en forma regular para los parques eólicos; en tanto que las turbinas de gas se han convertido en la opción generalmente aceptada para proporcionar este respaldo. Pero eso significa que tal vez tengamos que hacer más que sólo instalar muchas turbinas impulsadas por gas; en algunas áreas también se necesitará modificar las redes de ductos existentes para alimentarlas, incluso construir nuevas. La capacidad integrada para revertir el flujo conforme cambian las condiciones se volverá un requisito común.

Posiblemente, el carbón siga siendo una de las claves de un futuro energético adecuado para América del Norte, pero sólo si se desarrolla un medio económico que aísle su derivado de dióxido de carbono (antes o después de la combustión, dependiendo de la técnica usada) y “almacenarlo”, lo que significa utilizarlo de alguna forma (por ejemplo, para mejorar la recuperación de petróleo y gas de los pozos existentes) o desecharlo sin problemas.

Estados Unidos y Canadá tienen tiempo cooperando en labores de investigación, desarrollo y demostración de la captura y almacenamiento de carbono (CAC), y el gobierno de Alberta ha gastado mucho, con la esperanza de alcanzar algún resultado. Los observadores con mayores conocimientos técnicos consideran que la CAC comercializable se encuentra todavía a muchos años de distancia. Será más fácil lograrlo en algún tiempo distante con el gas natural y el carbono (cuando la restricción de emisiones de CO₂ sea más estricta de lo que se ha señalado hasta ahora y resulte imperante alcanzar la visionaria meta de reducción del 80 por ciento en 2050).

Algunas tareas inmediatas

Se necesita un horizonte de planeación de treinta a cuarenta años para llevar a cabo cambios de esta índole. Esto exige objetivos a corto, mediano y largo plazo. Sin duda, cada región habrá de emprender acciones en este proceso, pero ayudaría mucho adoptar una visión continental. Debido a que tanto las metas ambientales como las energéticas son importantes, deben supervisarse y evaluarse también los efectos en el ciclo de vida.

Durante años, se urgió al GTANME a patrocinar un informe anual sobre la Perspectiva Energética de América del Norte, elaborado conforme a los lineamientos de la *Perspectiva Energética Anual* y la *Perspectiva Energética Internacional* de la EIA.²³ Pero el GTANME no sólo no lo hizo, sino que ni siquiera actualizó su *Visión del Gas*

²³ Ésta anunció discretamente que los recortes presupuestarios la forzarían a dar por terminada (en la edición de 2011) la publicación anual de su tradicional *International Energy Outlook* (*Perspectiva Energética Internacional*), pero se esperan protestas de los responsables de la formulación de políticas y analistas, de tal forma que obliguen a revertir esta miope decisión.

Natural en América del Norte, cuya emisión fue demorada por una negligencia burocrática y cuando apareció en enero de 2005 su información ya era obsoleta.

Ha llegado el momento de que analistas objetivos del sector privado elaboren, por lo menos, una primera Perspectiva Energética para América del Norte (PEAN) que ilumine el difícil trayecto que se presenta. Aunque las restricciones presupuestarias siguen frenando al GTANME, este documento no tiene por qué ser un proyecto privado muy costoso de un equipo internacional de grupos de expertos, académicos y ONG. Su utilidad obvia debería atraer apoyo financiero adecuado, incluso en la última fase de una recesión económica. La mayoría de las estadísticas de energía de América del Norte de 2009 y 2010 se encuentran ya disponibles. El muy respetado Sistema Nacional de Modelos Energéticos (National Energy Modeling System, NEMS) (y sus versiones un tanto compatibles en Canadá y México) son fuentes disponibles para fines de investigación seria de este tipo. El hecho de que la EIA ya tabule datos sobre emisiones de gas invernadero que pueden integrarse dentro del documento representa un dividendo.

A la larga, sin ninguna amenaza a la soberanía de cada cual, es fácil prever una “postura a favor de América del Norte” en reuniones futuras de la Conferencia de las Partes sobre el Cambio Climático (Conference of Partners on Climate Change, COP). Los aspectos principales en estas reuniones incluirán, sin duda, modos y prácticas de monitoreo, medición y verificación (MMV). La experiencia del continente con cada uno de estos puntos asombrará a los otros países. Si pudiéramos acordar tomar en consideración los objetivos de emisiones comunes para América del Norte en lugar de los individuales de cada país, se facilitaría la eficiencia. Alberta se sentiría en la libertad de expandir su propia capacidad de refinación de arenas bituminosas, en lugar de enviar gran parte de aquéllas al Golfo de México. El resultado sería un producto de mayor valor agregado para Canadá, la aplicación más eficiente y eficaz de los recursos naturales y la minimización de emisiones totales en la atmósfera global.

Necesitamos una “mentalidad continental” respecto de la energía y el medio ambiente, pero Estados Unidos (el mayor productor y consumidor de energía por antonomasia) no ha tenido el dinamismo necesario para fomentarla. Canadá y México poseen más “poder blando” para impulsar acciones futuras ante Estados Unidos de lo que se ha reconocido, y ni siquiera requieren ejercerlo conjuntamente. Pero todos necesitamos “salirnos de lo convencional al pensar en los asuntos que atraviesan las fronteras”.

El éxito de México por su perspectiva innovadora durante los debates globales sobre cambio climático, sostenidos en Cancún en 2010, demostró que el compromiso de lograr cambios importantes en los temas ambientales y de combinación de energía (a corto y largo plazos) le hizo ganarse cierto respeto. Pero su valor como socio energético en la tríada de América del Norte depende también de que admita que los combustibles fósiles continuarán dominando y que aún posee la capacidad de seguir siendo un proveedor confiable.

Suponiendo que el capital líquido de Pemex permanecerá, durante algún tiempo, bloqueado debido a las restricciones constitucionales y las reformas fiscales incompletas, podría, de cualesquier modo, continuar participando por medio de la oferta de

arrendamiento de las aguas profundas en el sector estadounidense del Golfo de México si se asocia con otra compañía petrolera nacional para realizar operaciones de perforación (por ejemplo, con Petrobras), incluso alguna compañía privada de Canadá o de Estados Unidos. Algunos funcionarios mexicanos y otros especialistas en energía de ese país han comentado que este tipo de coinversión superaría el escrutinio constitucional (después de cierto debate); y que, con certeza, aportaría la experiencia tecnológica necesaria a un costo relativamente bajo en comparación con un esfuerzo solitario completo.

La importancia especial de las arenas petrolíferas de Canadá (y, en menor medida, su función como proveedor de gas natural) otorga a este país un peso mayor en los debates sobre el balance más adecuado para América del Norte entre las siempre relevantes (pero frecuentemente controvertidas) metas de asequibilidad, confiabilidad y (lo que consideramos) la idoneidad de la oferta, protección ambiental y mejor momento para avanzar hacia una situación más estable. Sin embargo, una restricción voluntaria exagerada en la explotación de arenas petrolíferas convertiría a Canadá en un importador neto de petróleo.

¿Cuál es la realidad política? Canadá enfrenta la oposición de algunos miembros del Congreso de Estados Unidos a las ventas provenientes de arenas petrolíferas y el nuevo oleoducto propuesto (Keystone XL) para betún atraviesa serias dificultades. El Departamento de Estado estadounidense reconoce su valor, pero la decisión final, prometida a principios de 2012, seguramente se someterá a tribunales. En ello participarán los tres poderes del gobierno federal de Estados Unidos, así como numerosas entidades federativas. En lo que parece ser una batalla de poder entre el Departamento de Estado y la Agencia de Protección Ambiental, esta última calificó como “inadecuado” el oleoducto y devolvió a aquél la “Declaración de Impacto Ambiental del Proyecto Complementario”. Esto generó retraso e incertidumbre, lo cual representa riesgos para los potenciales inversionistas.

¿Existe alguna otra opción? Sí. ¿En cuánto valora Canadá su autoridad moral cuando ponerlo en práctica conlleva un precio? Canadá tendría mayor influencia en la política de Estados Unidos si mostrara más seriedad en sus respuestas a los riesgos del cambio climático. Ottawa se colocaría en una posición más firme para ejercer su alardeado “poder blando” en las discusiones de gobierno a gobierno si el nuevo régimen convocara a la cooperación de las provincias y enunciara una clara resolución conjunta para emprender varias medidas unilateralmente: 1) internalizar las externalidades de las emisiones de CO₂ por su cuenta de la forma que elija, pero sin esperar la conducción de Estados Unidos, 2) fijar un precio al consumo no reciclable del agua y 3) presionar a los explotadores de arenas petrolíferas para que agilicen su transición a métodos de producción in situ (lo cual necesariamente deberá ser oportuno, de cualquier manera, para aprovechar el 80 por ciento de la reserva de arenas petrolíferas debido a su profundidad bajo la superficie).

Desde un punto de vista meramente monetario, cada una de estas medidas resultaría muy costosa a corto plazo; pero la consolidación de la autoridad moral de Canadá lo vale. Demostraría el poder de Canadá que, hasta el momento, sólo estaba latente. Es verdad que las importaciones de petróleo de Estados Unidos provenientes

de Canadá se sustituirían con otros proveedores; pero esto implicaría costos tangibles.

Aunque el gobierno de Harper no ha mostrado mucho entusiasmo (por decir lo menos) en hacer avances unilaterales en un esfuerzo serio para combatir el cambio climático, podría hacerlo siguiendo una “política de transición” propia en armonía con las sugeridas por un antiguo grupo cuyos miembros designó el mismo Harper en su momento, la Mesa redonda nacional sobre medio ambiente y economía. En su informe reciente, *Parallel Paths: Canada-U.S. Climate Policy Choices (Trayectos paralelos: opciones de la política climática de Canadá-Estados Unidos)*, la mesa redonda recomendó, entre varias medidas nacionales, “un ‘límite de precios’ que restrinja los diferenciales de precios de carbono entre Canadá y Estados Unidos”. Señala que “una política del tipo ‘hecho en Canadá’ permitiría al país lograr reducciones significativas de emisiones de gas de efecto invernadero, incluso frente a la incierta política de Estados Unidos; abordar las cuestiones de competitividad de la industria, y abrir el camino de una mayor armonización una vez que se sepa hacia dónde se dirige la política estadounidense”.²⁴

Es fácil —y, en mi opinión, justificado— recordar constantemente a Estados Unidos su adicción al petróleo. Pero, para ejercer presión sobre la analogía de la “adicción”, las políticas y los pronunciamientos de Canadá deben hacerse tanto en el sentido de “interventor” —en una medida modesta— y —por razones de un interés propio entendible— como en el de “habilitador” y “facilitador” del adicto. La disponibilidad inmediata del petróleo canadiense alivia las preocupaciones de Estados Unidos, debilitando así la necesidad de una restricción en el consumo de petróleo. Al mismo tiempo, Canadá no renunciará a su función de exportador rentable del recurso. Tal vez el “sacrificio compartido” represente una solución, si se reconoce que será por un interés conjunto.

Muchos en Estados Unidos se resisten a las medidas que deben emprenderse en provecho de su propia seguridad nacional, como la promoción más vigorosa e imaginativa de medios de control del consumo de petróleo (incluyendo la eficiencia automotriz) y la adopción de otras acciones diversas para reducir las emisiones de CO₂. Si Canadá y México empujan suavemente en la dirección “adecuada” (tanto en el discurso como con el ejemplo) provocarán tensión, en alguna medida, en ciertos aspectos de las relaciones, pero esto señalaría la posición de Estados Unidos como una “variable dependiente”.²⁵ Por encima de todo, el poder de Estados Unidos

²⁴ Boletín de noticias de NRTEE, 25 de enero de 2011, titulado “NRTEE Recommends Phased-In Climate Harmonization Policy with U.S.” (para obtener una copia completa del informe, véase <www.climateprosperity.ca/parallel-paths>).

²⁵ Esta parte del capítulo se originó hace algunos meses, a partir de una conversación electrónica que sostuve con el profesor Stephen Clarkson. Se suscitó cuando me pidió que revisara un borrador de su incipiente y posterior libro (publicado después) *Dependent America? How Canada and Mexico Construct and Constrain US Power* (Toronto: University of Toronto Press, 2011). Dado que desde principios de los noventa, en mis propios escritos he hecho hincapié en la interdependencia energética de América del Norte, llevo ya tiempo aceptando la idea de que cada socio *depende* del otro en este ámbito particular, pero fue sólo dentro del marco de la crítica solicitada al manuscrito de Clarkson que concebí

resulta afectado (indirectamente) por las condiciones de la seguridad energética del país.

Conclusiones

No es probable que en un futuro cercano cambien los patrones de gobernabilidad dentro de los tres países de América del Norte, ni entre sí, respecto de la protección energética y ambiental. Sin embargo, no hay necesidad de una jerarquía de socios de primer y segundo nivel en lo referente a las ideas sobre energéticos. Lo que funcionaría mejor para todas las partes es una combinación de análisis técnico, económico, político y geopolítico. El mercado de energéticos no es, y no debe ser, totalmente libre, debido a sus imperfecciones. Aspectos externos, como límites a la libre entrada y salida, tendencias monopólicas y contaminación, necesitan internalizarse de diversas formas y en equilibrio con los objetivos públicos. Esto propiciaría cambios graduales y moderados hacia un óptimo paretiano entre vecinos conceptualmente iguales, en su búsqueda individual y conjunta de aplicaciones oportunas de los recursos energéticos, que sean fiables, asequibles y aceptables para el medio ambiente.

Considero que sería contraproducente para Canadá y Estados Unidos presionar oficialmente a México para que lleve a cabo una reforma energética adicional. Académicos y ONG no deben vacilar en ello, aunque, algunas veces en coordinación bilateral o trilateral. El sector privado puede esperar hacerlo también mediante la presentación de ejemplos de éxito. Sin embargo, hasta que los mexicanos no emprendan por sí mismos las reformas energéticas, Pemex y la Comisión Federal de Electricidad no pueden ser tratadas en estos análisis como si fueran grandes compañías en sus respectivos campos.

Las recompensas potenciales del incremento gradual de vínculos energéticos a través de las fronteras de América del Norte son muchas: 1) mayor certidumbre de un suministro adecuado de energía para satisfacer las necesidades de una economía general interactiva con vigor restablecido; 2) una postura competitiva de cada país en la negociación mundial, mejor adaptada para desviar la competencia con los miembros del BRICS a una suerte de crecimiento económico mutuo vislumbrado por David Ricardo en el siglo XVIII y, más recientemente, por los heraldos optimistas de la globalización en el siglo XXI; 3) algo aproximado a una postura común ante la OPEP y la Agencia Internacional de Energía (AIE) por igual; 4) precios de energéticos más bajos de lo que serían de otra manera; 5) una oportunidad de enfrentar el cambio climático antropogénico, en caso de que los atributos autocorrectivos del planeta mismo no se adelanten.

La condición y las acciones de cada país respecto del futuro de la energía y el medio ambiente se visualizan como variables dependientes. En la medida en que

y sugerí el vínculo con el “poder blando”. Agradezco a mi colega haber reactivado esta idea, que espero que alguien cuestione. Sin embargo, con base en el borrador que leí después, creo que, por lo menos en términos generales, él está de acuerdo conmigo.

cambien los patrones de energía de cada país, los otros se desplazarán paulatinamente en alguna dirección (de manera inevitable, si no es que siempre abrupta). Existen riesgos de un fracaso común; pero esta realidad proviene de la definición misma de “interdependencia”. El secreto es lograr que tenga éxito para todos con la mayor frecuencia posible.

AMÉRICA DEL NORTE EN 2020: DOS VISIONES

Robert A. Pastor

No es difícil imaginar el futuro. De hecho, existe un mercado de “futuros”, y los gerentes de riesgos e inversionistas toman decisiones cada día de acuerdo con lo que piensan que anuncia el futuro. Aunque la metodología utilizada por los futurólogos a veces es bastante compleja, esencialmente las predicciones acerca del futuro dependen de una de dos técnicas: el enfoque más popular es mirar hacia atrás, extraer las tendencias cruciales y proyectar esas tendencias en el futuro. Por lo general, el asesor advertirá al inversionista que el pasado no supone ninguna garantía del futuro, sin embargo, la mayoría de las personas confiará en este enfoque.

Un segundo enfoque se utiliza en ocasiones si el primero no produce el resultado deseado. Si el pasado reciente es sombrío o simplemente no cumplió con las expectativas, el futurista buscará otro periodo, país o región, o él/ella extraerá elementos positivos del pasado y explicará cómo pueden superarse las tendencias negativas. En resumen, el primer enfoque predice el futuro mirando claramente y de manera poco romántica al pasado, mientras que el segundo reorganiza las múltiples variables del pasado y, extrayendo lecciones pertinentes, muestra cómo el futuro puede resultar mejor.

A la hora de predecir el futuro de América del Norte para 2020, confiaré en ambas técnicas y me será de ayuda utilizar las dos últimas décadas como puntos de referencia. La primera visión de “América del Norte como tres relaciones bilaterales” se proyectará a partir de esta última década. Desde 2001, aunque ha habido algunas manifestaciones retóricas acerca del continente, los tres países han concentrado sus energías en abordar problemas a nivel bilateral. La primera visión valorará la eficacia de este enfoque y especulará sobre dónde dejará eso a América del Norte en 2020.

La segunda visión, menos probable, es mirar hacia atrás, a la primera década del TLCAN —de 1990 a 2000—, y preguntarse si los tres gobiernos pueden retomar la promesa inicial de la idea norteamericana. La primera década fue de rápida expansión del comercio y la inversión; la integración económica y social se aceleró en múltiples vías. Esta segunda visión “norteamericana” requiere de más imaginación. No insinúa que deberíamos simplemente retroceder a 2001 y regresar al camino del TLCAN, como tampoco que México podría volver a la estrategia de importación-sustitución-industrialización con el fin de recuperar altos índices de crecimiento económico. Más bien, esta visión reconoce que el TLCAN era una fuerza agotada en 2001 e incapaz de abordar la nueva agenda norteamericana. La segunda visión extrae, por

lo tanto, elementos de otras experiencias y periodos para sugerir un nuevo enfoque con miras a lograr una América del Norte más competitiva, segura y respetuosa.

Visión 1: bilateralismo triple

Con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1992, Canadá, México y Estados Unidos dismantelaron las barreras al comercio y la inversión que el mercado norteamericano había segmentado, y el resultado fue el surgimiento de un mercado continental enorme y desregulado. La lógica de la integración económica y social se extendió a todos los aspectos de la interacción —comercio, inversión, turismo, inmigración, telefonía—, y el crecimiento en cada área entre los tres países norteamericanos superó la interacción de la región con el resto del mundo, lo que significa que se estaba profundizando en la integración casi tanto como se había hecho en la Unión Europea después de cincuenta años.

En 2001, sin embargo, las ventajas del TLCAN habían disminuido. El crecimiento del comercio, que se disparó en los primeros siete años del tratado, decayó a aproximadamente un tercio de esa tasa inicial. Surgieron nuevos problemas. Algunos provenían de las consecuencias de los ataques del 11 de septiembre, otros del éxito comercial de China, pero el motivo más importante de que los viejos problemas se agravaran y aparecieran nuevos fue el fracaso de los tres gobiernos en hallar la voluntad e imaginación para regular el espacio y planear un futuro continental.

Los tres gobiernos realizaron algunos esfuerzos por profundizar en la integración norteamericana. El más notable fue la Alianza para la Seguridad y Prosperidad (ASPAN) emprendida en 2005. Esta iniciativa provocó una reacción nacionalista, particularmente en Estados Unidos. Aunque pocos, los oponentes estaban determinados a detener cualquier iniciativa. En lugar de defender a América del Norte o a la ASPAN, el presidente George W. Bush y sus contrapartes decidieron mantener sus esfuerzos graduales y privados. Después de una década, el único avance que pudo medirse fue en “declaraciones” y “reuniones burocráticas”, de las cuales hubo muchas. Al mismo tiempo, las fronteras se hicieron más restrictivas, la integración disminuyó, la inmigración ilegal y el narcotráfico empeoraron y un tercio menos de personas cruzaba las fronteras de forma rutinaria. El porcentaje norteamericano del producto bruto mundial, que se había disparado de un 30 por ciento en 1994 a un 36 por ciento en 2001, se hundió hasta un 29 por ciento en 2009.

Lo cierto es que poco después de que el TLCAN entrara en vigor, los tres gobiernos dejaron de proponer iniciativas norteamericanas y regresaron a la tradicional opción predeterminada —bilateralismo dual—: Estados Unidos y Canadá, y Estados Unidos y México.

Técnicamente, Canadá se convirtió en el padre de la “nueva” América del Norte cuando pidió ser incluido en las negociaciones comerciales México-Estados Unidos, pero sus motivos eran más defensivos que ambiciosos. El primer ministro canadiense Brian Mulroney quería asegurarse de que ninguna de las disposiciones

del recién negociado tratado de libre comercio canadiense-estadunidense se adulterara en el tratado con México, y el mejor seguro era unirse a ese tratado.

Una vez que se dio vida al TLCAN, sin embargo, Canadá pronto se convirtió en un “padre irresponsable”. Cuando el presidente de México, Vicente Fox, pidió al primer ministro canadiense Jean Chrétien trabajar conjuntamente para establecer un fondo de cohesión similar al de Europa para reducir la brecha en ingresos entre los países, Chrétien dijo “non”. Cuando Raúl Rodríguez, primer presidente del Banco de Desarrollo de América del Norte, pidió a Canadá que se incorporara, fue desairado. Cuando Jim Kolbe, un influyente congresista republicano de Arizona, pidió a los legisladores canadienses que se unieran con los legisladores estadounidenses y mexicanos con el fin de formar un grupo parlamentario norteamericano, los canadienses lo rechazaron. Cuando el secretario de Relaciones Exteriores mexicano Jorge Castañeda pidió al ministro contraparte canadiense John Manley que colaboraran para lograr un único acuerdo de “fronteras inteligentes” tras el 11 de septiembre, también fue rechazado.

América del Norte no desapareció y, de hecho, los tres líderes asisten a cumbres periódicas. En agosto de 2009, el primer ministro Harper, el presidente Obama y el presidente Calderón se reunieron en Guadalajara y abordaron una amplia agenda que incluyó medio ambiente, seguridad fronteriza, competitividad económica y políticas normativas. Una decisión concreta fue que Canadá sería anfitrión de una cumbre en 2010. Harper no cumplió ese compromiso. En su lugar, el presidente Obama se reunió por separado con cada dirigente y estableció organizaciones paralelas para abordar las cuestiones clave de la frontera, el medio ambiente y la normatividad.

Se invirtió bastante energía por parte de los tres gobiernos en las dos principales relaciones bilaterales, pero éstas tampoco mostraron ningún avance. A pesar de un largo y muy reñido acuerdo negociado, Canadá y Estados Unidos siguen en desacuerdo sobre la madera de sus bosques de coníferas; la cooperación fronteriza no ha producido resultados eficientes; las relaciones Estados Unidos-México se han enfocado en la violencia relacionada con el narcotráfico; el comercio, el transporte por carretera y la competitividad han pasado a segundo término.

Con esta última década como prólogo, la “dependencia de caminos” insinuaría que presenciaremos un continuo declive de América del Norte y el auge proporcional de un bilateralismo dual crónicamente disfuncional.

Sin embargo, hubo un importante cambio en los últimos años: el surgimiento de las relaciones entre México y Canadá. Tras el TLCAN, tanto Canadá como México ampliaron sus misiones diplomáticas en el otro país, y el comercio y la inversión aumentaron a un ritmo mucho más rápido, aunque hay que reconocer que a un nivel más bajo que el comercio de cada uno de los países con Estados Unidos. Los canadienses empezaron a vacacionar en México y los mexicanos empezaron a emigrar a Canadá.

Aun así, la nueva relación bilateral resultó un tanto hosca, como ponen de manifiesto los diversos rechazos por parte de Canadá señalados anteriormente. Con la toma de posesión del presidente George W. Bush en 2001, Canadá y México compitieron entre sí para ver qué líder podía acudir antes a la Casa Blanca. Actuaron

como hermanos celosos tratando de captar la atención de Estados Unidos e hicieron lo mismo tanto antes como después de la toma de posesión de Obama.

La rivalidad simbólica se volvió más grave en julio de 2009, cuando Canadá anunció un cambio en su política de visas para los mexicanos en el mismo momento en que los ministros de Relaciones Exteriores de los tres países estaban reunidos en Washington. Los mexicanos consideraron esto un insulto calculado. Canadá estaba respondiendo a presiones internas sobre la cuestión de los refugiados y reconoció la falta de sensibilidad de la decisión, por lo que ambos países trataron de enmendar sus relaciones fomentando la investigación y otros intercambios. Pero este desagradable incidente sugiere que la tercera punta emergente del triángulo bilateral podría resultar casi tan problemática como las otras dos.

Para 2020 podemos esperar más de lo mismo: los tres países batallando con los mismos problemas que les han exasperado durante décadas. Además, si hay otra crisis como la del 11 de septiembre o la crisis automotriz, podemos predecir que Estados Unidos reaccionará unilateralmente sin consultar ni informar a sus vecinos. Este futuro se asemeja al pasado.

Visión 2: una visión norteamericana

Una segunda visión norteamericana es trilateral; los tres gobiernos se ven como socios —no competidores o hermanos rivales— a la hora de enfrentar desafíos comunes en desarrollo y seguridad y de abordar cuestiones transnacionales como el medio ambiente y el cambio climático, la inmigración, la frontera y la violencia relacionada con el narcotráfico.

La esencia de una comunidad norteamericana es que cada uno de los tres Estados soberanos contribuye al éxito del otro, y cada uno paga un precio si otro fracasa. Ése es el primer principio de una comunidad: interdependencia. El segundo es la reciprocidad: que cada nación debería tratar a las demás del mismo modo que quiera ser tratada, y cada una debería querer aprender de la experiencia de las demás. El tercer principio es una comunidad de intereses; en lugar de buscar un *quid pro quo* —cada concesión por parte de un gobierno requeriría otras similares de los demás—, los tres gobiernos compartirían la responsabilidad de los problemas y contribuirían a las soluciones.

Estos principios básicos parecen obvios, y los dirigentes de los tres países a menudo se refieren a ellos, más recientemente, como “responsabilidad compartida”, pero son pocos, si es que los hay, quienes actúan de acuerdo con estos principios. El enfoque acostumbrado es que la nación más fuerte insiste o ignora, y la más débil persiste, resiste o se adapta. Sin embargo, si los líderes adoptan esta visión, ¿cómo podrían aplicarla?

Las cuestiones de seguridad más inmediatas están relacionadas con el control de las fronteras. El gobierno canadiense ha preferido el enfoque bilateral porque sostiene que las dos fronteras son muy diferentes y que podría resolver los problemas con mayor rapidez sólo con Estados Unidos. A pesar de una década de negociaciones

bilaterales, la situación de la frontera Estados Unidos-Canadá no es mejor de lo que lo era antes del 11 de septiembre, y aunque algunos de los problemas difieren de los que se encuentran en la frontera Estados Unidos-México, lo cierto es que ambas fronteras son disfuncionales por motivos similares: infraestructuras inadecuadas, múltiples requisitos de seguridad impuestos por el gobierno estadounidense, y un enfoque fragmentado por parte de organismos de los tres gobiernos y entre ellos. Los tres países necesitan diseñar un enfoque único con normas y requisitos similares y personal capacitado conjuntamente para controlar las fronteras. Canadá y México se beneficiarían de una única serie de normas, y Estados Unidos se beneficiaría de no tener que repetir el mismo ejercicio dos veces. ¿Qué tipo de normas?

En primer lugar, en vez de tener múltiples tarjetas de “acceso rápido”, los tres gobiernos podrían acordar un único pase o pasaporte norteamericano que tendría el visto bueno de los tres países y permitiría al individuo utilizar la vía rápida en ambas fronteras. Segundo, en lugar de las tres series de formularios y funcionarios de aduanas, acordarían una sola serie de formularios y un único equipo que incluiría a individuos de los tres gobiernos. Tercero, en lugar de tener diferentes estándares para peso, longitud y altura de los camiones, habría un único estándar. Y cuarto, en lugar del cabotaje, que restringe a los camiones de recoger mercancía en diferentes sitios, podrían acordar permitir que “camiones norteamericanos” certificados depositaran o recuperaran mercancía en cualquier lugar de los tres países. Sería más probable que el Congreso estadounidense aprobara un sistema si sus dos vecinos estuvieran unidos a la hora de proponer un esquema justo.

El mismo patrón es aplicable a otras cuestiones. Para reducir la brecha en desarrollo entre México y sus vecinos del Norte, ayudaría si los tres diseñaran un plan y estuvieran de acuerdo con lo que cada uno aportara. Para abordar los problemas duales de seguridad energética y cambio climático, sería deseable que los tres países diseñaran un sistema unificado de control e intercambio y pidieran a la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte que midiera los problemas y los avances. Aunque la mayoría prefiere un sistema global, si los tres gobiernos de la región encontraran una fórmula funcional y eficaz para reducir las emisiones de carbono en el ámbito regional, podrían proporcionar el modelo.

Los tres líderes deberían empezar a articular la visión norteamericana y plasmarla con dos iniciativas sencillas y económicas. En primer lugar, deberían pedir a sus ministros de Transporte que colaboren para elaborar un Plan Norteamericano para Transporte e Infraestructuras con nuevos corredores comerciales que vayan del norte de Canadá al sur de México, nuevos puertos y redes de transporte intermodal más eficientes. El plan respondería a la triplicación del comercio y se anticiparía a un aumento repentino incluso mayor en el futuro. El segundo paso debería dirigirse a los estudiantes del continente. Los países deberían ofrecer un fondo de becas para América del Norte con el propósito de animar a los alumnos de cada país a estudiar en los demás y ampliar su apoyo a los centros de estudios regionales existentes para incluir a diez centros norteamericanos. Estos centros elaborarían opciones para una colaboración en América del Norte e inculcarían una conciencia de pertenencia a la región en los tres países.

¿Por qué deberían los tres gobiernos luchar por sus intereses desde una perspectiva trilateral en lugar de bilateral?

- Con dos bandos negociando, existe una tendencia inevitable a que cada uno considere su enfoque como el único adecuado. Añadiendo una tercera perspectiva y nuevas ideas, se hace posible una negociación más productiva.
- Un enfoque trilateral tiene más probabilidades de producir un resultado basado en normas, que uno basado en un desequilibrio de poder.
- Es más probable que Canadá y México sientan que participan en el futuro de la región si los acuerdos son justos y vinculantes para todos.
- Cada país aporta una perspectiva diferente de éstas y otras cuestiones internacionales: la de una superpotencia, una potencia mediana y un país en desarrollo. En la medida en que la política resultante integre esos enfoques diferentes, es más probable que el resultado final tenga una influencia más amplia en el mundo.
- Si los tres gobiernos están de acuerdo con un único enfoque sobre un problema, tendrían influencia adicional para superar la defensa de intereses especiales.

Algunos canadienses creen que su “relación especial” con Estados Unidos, combinada con un nivel de desarrollo similar, significa que sus intereses serían atendidos más eficientemente mediante negociaciones bilaterales. Pero Estados Unidos está avanzando más rápidamente en sus negociaciones con México que con Canadá en los dos grupos paralelos sobre la frontera, el medio ambiente y las políticas regulatorias que se han establecido en el último año. Por supuesto, esto no significa que las negociaciones con México concluirán primero; la probabilidad es que ninguna de las dos concluirá sin la convergencia de los dos caminos.

México cuenta con un gran, creciente y cada vez más influyente número de electores potenciales mexicoamericanos en Estados Unidos, y la inquietud estadounidense por la violencia en México ha garantizado a este país que tiene la atención del gobierno de Estados Unidos de una manera que es poco probable que Canadá iguale. Si Canadá llegara a encontrar nuevas formas de colaborar con México y Estados Unidos, su valor aumentaría realmente en el mercado estadounidense. En resumen, es más probable que tanto el resultado como el proceso avancen en un marco trilateral que en uno bilateral.

La paradoja es que los dirigentes de los tres países han sido cautos porque piensan que la opinión pública se resiste a una integración norteamericana, pero un análisis de encuestas de opinión sugiere que los pueblos están realmente por delante de sus líderes. Frank Graves, presidente de Ekos, una destacada firma encuestadora canadiense, ha realizado muchas encuestas en los tres países. Descubrió, en el verano de 2005, un apoyo mayoritario en Canadá (el 57 por ciento) y México (el 59 por ciento) y una pluralidad en Estados Unidos (un 45 por ciento) a la formación de un mercado común o unión económica como Europa. En el caso de Estados Unidos, la misma pregunta realizada tres años antes produjo un 58 por ciento de apoyo. No sólo son partidarios de una unión económica; un 61 por ciento de mexicanos, un

58 por ciento de canadienses y un 51 por ciento de estadounidenses creen que hay muchas o algunas probabilidades de que nazca una unión económica norteamericana en 2015.¹

Eso parece poco probable, pero el punto más concreto que salta a la vista con las encuestas es que los pueblos quieren una colaboración mucho más trilateral. A la pregunta explícita sobre si personas de cada uno de los tres países preferirían políticas separadas o integradas sobre doce series de cuestiones, una mayoría de ciudadanos de los tres países prefería políticas más integradas y trilaterales sobre medio ambiente, transporte, defensa y economía. Sobre inmigración, divisas, política exterior, sistema bancario y cultura, una ligera mayoría era partidaria de políticas independientes.

Aunque los líderes quieran proseguir gradual y lentamente, los pueblos están listos para iniciativas más audaces. Una cuarta parte de los canadienses y estadounidenses sienten que sus gobiernos están adoptando una visión audaz para el futuro, pero un 56 por ciento de los estadounidenses y un 61 por ciento de los canadienses desean que sus gobiernos en realidad lo hagan.

Es cierto que una minoría —aproximadamente entre un 15 y un 20 por ciento— se opone a cualquier colaboración entre los tres gobiernos de América del Norte, y que ese grupo es más apasionado que la mayoría. Quizá el motivo de que los tres gobiernos no hayan avanzado más rápidamente hacia una comunidad norteamericana sea que los gobiernos, en especial Estados Unidos debido a su sistema político poroso y pluralista, son reticentes a contrariar a este grupo más destacado de defensores de la soberanía; de ahí el estancamiento. Para superarlo se requiere de una visión, liderazgo e instituciones.

América del Norte vista a través de una lente bifocal o de alta definición

Históricamente, “divide y vencerás” ha sido la estrategia de los fuertes contra los débiles. En América del Norte, sin embargo, el país que ha seguido esta estrategia de manera más enérgica ha sido uno de los dos socios más débiles, Canadá. La ha seguido porque cree que sus intereses serían mejor atendidos por un enfoque bilateral que por uno trilateral, pero las evidencias sugieren que el enfoque bilateral ha fracasado, y aunque el enfoque trilateral no ha tenido éxito, el motivo es que no ha sido realmente puesto a prueba. La virtud de un enfoque trilateral es que no hay necesidad de esperar a Estados Unidos. Si Canadá y México mostraran un interés en colaborar, entonces Estados Unidos, gobernado por un presidente demócrata, probablemente se uniría, y si Estados Unidos esperara el resultado, se vería en una posición más débil para resistirse a él.

Ninguna de las muchas propuestas que se han presentado para la región —ya sean graduales, como armonizar una única regulación, o audaces, como una unión

¹ Para un análisis de éstas y otras encuestas, véase Robert A. Pastor, *The North American Idea: A Vision of a Continental Future* (Nueva York: Oxford University Press, 2011), capítulo 3.

aduanera— tiene muchas posibilidades de llevarse a cabo sin una visión norteamericana. Los estadounidenses y canadienses no proporcionarán fondos para reducir la brecha en desarrollo con México sin una visión convincente de cómo el crecimiento de México beneficiará a sus países. Hay pocas perspectivas de un plan de transporte, un acuerdo sobre movilidad laboral, un enfoque unificado sobre el cambio climático o el medio ambiente, o cualquier otra propuesta que cueste dinero o cambie el statu quo, a menos que exista la visión de una comunidad más amplia que pueda atraer el apoyo de los pueblos y sus legislaturas.

Incluso con una visión, los gobiernos necesitan organizarse internamente para crear instituciones consultivas eficientes entre ellos si han de ofrecer opciones de políticas concretas y realistas. Es por eso que una visión norteamericana es necesaria, pero no suficiente para promover una agenda para la región.

La Cumbre de Líderes de América del Norte, celebrada en Guadalajara en 2009, dejó en relieve tanto la promesa de una cooperación norteamericana como sus dificultades crónicas. Los tres gobiernos están adiestrados para pensar en términos bilaterales y, por consiguiente, nuestra imaginación sobre aquello en lo que podría convertirse América del Norte se ve limitada. Un genuino diálogo con tres perspectivas podría introducir nuevas ideas en problemas crónicos, pero podría también crear un sentido de comunidad para manejar con más eficacia los problemas futuros. El potencial de América del Norte aguarda el liderazgo de los tres países y la voluntad política para presentar una agenda ante los tres pueblos.

En resumen, nos hallamos en una encrucijada. Un camino es muy conocido y conducirá a tres relaciones bilaterales. Ninguno será satisfactorio pero, debido a que los tres gobiernos entienden su importancia mutua, tratarán de evitar un colapso. Tiene que abrirse un segundo camino, tratando de crear un sentido de comunidad entre los pueblos y los tres gobiernos de América del Norte. Esto podría llevarnos a ser la región más productiva económicamente hablando del mundo. Podría aumentar la diversidad cultural y la seguridad al mismo tiempo. Podría crear un modelo que otros países y regiones querrían emular.

4

RELACIONES REGIONALES CONSTRUCTIVAS

Cooperación regional

LA RELACIÓN CANADÁ-MÉXICO EN UNA CONFIGURACIÓN LATINOAMERICANA Y TRANSPACÍFICA

Carlos A. Heredia*

Canadá y México: ¿socios o contrincantes?

México, Canadá y Estados Unidos se hicieron socios comerciales con la promulgación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que entró en vigor el 1° de enero de 1994. Sin embargo, a más de diecisiete años, se ha hecho evidente que los tres países han optado por dar prioridad a sus relaciones bilaterales (Estados Unidos-Canadá, Estados Unidos-México y Canadá-México), en lugar de invertir en una visión a largo plazo para el futuro de su alianza trilateral. Ni Canadá ni México han podido resolver satisfactoriamente la considerable asimetría de poder ante Estados Unidos. Además, la relación actual entre México y Estados Unidos se caracteriza por una dependencia y dominio constante.¹

Una encuesta que el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)² levantó en 2010 demuestra que los mexicanos continúan otorgando a Canadá la calificación más alta entre los países del mundo. Sin embargo, como lo señala José Carreño en su artículo de este mismo libro, sabemos muy poco de lo que canadienses y mexicanos en realidad conocen el uno del otro. Si bien se ha presentado un número importante de propuestas sobre la idea de América del Norte,³ los gobiernos respectivos no han mostrado interés en hacer avanzar más el pacto comercial. Es evidente que Ottawa, Washington y la Ciudad de México no han puesto a la integración de América del Norte en los sitios prioritarios de sus agendas.

La Cumbre de Líderes de América del Norte (RCLAN) —sin duda alguna, el evento más importante para toma de decisiones dentro de un convenio que carece de instituciones permanentes— ha recibido la categoría de “plato de segunda mesa” de la reunión cumbre de líderes del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), celebrada en Hawai el 13 noviembre de 2011. Esta falta de acción demuestra que la RCLAN no se considera un evento que por sí mismo valga el tiempo

* Deseo expresar mi agradecimiento a Alexis Rivera por su asistencia altamente calificada en esta investigación.

¹ Sidney Weintraub, *Unequal Partners: The United States and Mexico* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2010).

² Guadalupe González, Jorge A. Schiavon, David Crow y Gerardo Maldonado, “México, las Américas y el mundo 2010—Política exterior: Opinión pública y líderes” (México: CIDE, 2011).

³ Robert A. Pastor, *The North American Idea: A Vision of a Continental Future* (Oxford: Oxford University Press, 2011).

del presidente Barack Obama, del primer ministro Stephen Harper y del presidente Felipe Calderón. La RCLAN se pospuso porque Calderón canceló su viaje a Hawai a causa de la repentina muerte de su secretario de Gobernación.

Sin una visión estratégica, la cuestión de seguir una vía bilateral o trilateral resulta ser un dilema falso. México y Canadá ahora son el tercer socio comercial más importante el uno con respecto al otro, después de Estados Unidos y China. Sin embargo, al parecer la etapa del TLCAN está llegando a su fin, por lo que será necesario otro instrumento que sirva como hoja de ruta para la integración de América del Norte. La Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN) resultó demasiado complicada y fracasó debido a que el enfoque incremental no funciona cuando no se tiene una visión general sobre el punto al que la región desea llegar. América del Norte carece de un plan conjunto para competir ante los bloques asiático y europeo en la economía global.

A medida que los tres socios del TLCAN diversifican sus relaciones políticas y económicas como reacción al panorama político y económico cambiante y a la creciente presencia de China en el hemisferio occidental, surgen varias interrogantes:

- ¿Ottawa y México están preparados para ampliar sus actividades en el subcontinente latinoamericano y dejar la cooperación esporádica para conformar una alianza estratégica?
- ¿La relación Canadá-México posee una dimensión económica regional en América Latina?
- ¿Canadá y México se encuentran en caminos diferentes en lo que se refiere a la integración regional, o existen áreas de interés común y colaboración?
- ¿Podemos construir relaciones regionales de beneficio mutuo entre Canadá y México con respecto a Centroamérica, el Caribe y Sudamérica?

Aunque el comercio bilateral y las inversiones han crecido, tanto México como Canadá han diversificado sus relaciones con otras economías, como Estados Unidos, Europa, China y América Latina. Estados Unidos es, por mucho, el socio comercial más importante de cada uno de estos países. Canadá es el tercer destino más importante de las exportaciones mexicanas, mientras que ocupa el cuarto lugar como importador de productos mexicanos.

CUADRO 1
PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES DE MÉXICO EN 2010
(PARTE PORCENTUAL DEL TOTAL)

<i>Exportaciones</i>		<i>Importaciones</i>	
<i>Por destino principal</i>		<i>Por origen principal</i>	
Estados Unidos	80.7	Estados Unidos	48.1
Unión Europea (27)	5.1	China	13.9
Canadá	3.6	Unión Europea (27)	11.6
Colombia	1.1	Japón	4.9
Brasil	1.1	República de Corea	4.7

FUENTE: <<http://data.worldbank.org>>.

PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES DE CANADÁ EN 2010
(PARTE PORCENTUAL DEL TOTAL)

<i>Exportaciones</i>		<i>Importaciones</i>	
<i>Por destino principal</i>		<i>Por origen principal</i>	
Estados Unidos	75.0	Estados Unidos	51.2
Unión Europea (27)	8.3	Unión Europea (27)	12.4
China	3.1	China	10.9
Japón	2.3	México	4.5
México	1.3	Japón	3.4

FUENTE: <<http://data.worldbank.org>>.

Las perspectivas del comercio e integración Norte-Sur frente al comercio e integración Oriente-Occidente

Desde principios del siglo XXI, la República Popular China se ha convertido en parte importante de alianzas políticas, comerciales y de inversión establecidas por todo el hemisferio occidental. Aunque participantes globales destacados, como la Unión Europea, Japón, India, Rusia y Corea del Sur cada día están más presentes, sólo Estados Unidos supera a China en el volumen de comercio que se realiza en América Latina. Este país se propone convertirse en un proveedor y socio importante, si no es que el principal, para América del Norte en un futuro cercano.

China ha surgido como el segundo socio comercial más grande para Canadá y México, inmediatamente después de Estados Unidos, al tiempo que se ha convertido en el principal competidor en el mercado estadounidense. El hecho de que Canadá y México compartan a sus socios comerciales más importantes significa que ambos

países utilizan la misma dinámica, es decir, lo que sucede en las economías estadounidense y china es esencial tanto para Canadá como para México. La estructura comercial es un tanto diferente en Sudamérica, en donde las relaciones comerciales están más diversificadas, aunque el apetito de China por materia prima ha producido contratos a largo plazo de inmensas importaciones de soya de Argentina, mineral de hierro de Brasil y cobre de Chile, entre otros productos.

Después de celebrarse el TLCAN, se habló de adoptar su estructura como un modelo para extenderla a todo el hemisferio. Hubo dos intentos: la Iniciativa para las Américas y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Ninguno de ellos prosperó porque ganó terreno una estrategia diferente: utilizar las relaciones comerciales bilaterales y negociar acuerdos comerciales con cada país de manera individual.

En América Latina, Canadá ha firmado acuerdos de libre comercio con Chile, Colombia, Costa Rica y Perú, además de tener un acuerdo de preferencias comerciales no recíprocas, conocido como Caribcan con las quince naciones⁴ de la Comunidad del Caribe (Caricom). México ha firmado acuerdos comerciales con Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, el triángulo del norte (conformado por El Salvador, Guatemala y Honduras), Nicaragua, Panamá, Trinidad y Tobago, y Uruguay. A mediados de 2011 faltaba que el Senado mexicano ratificara el acuerdo entre México y Perú, y el debate sobre un acuerdo con Brasil se había estancado.

Sin embargo, América Latina no es un bloque unificado que actúe de manera concertada. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) es el esfuerzo más reciente para establecer este bloque, el cual no se ha traducido en una estrategia unificada para negociaciones o políticas comerciales.

Así como parece difícil que América Latina actúe en sincronía, los socios del TLCAN todavía no han instrumentado aspectos prácticos de su propio acuerdo. También en este caso, dieciocho años después de que el TLCAN entró en vigor, todavía no es posible conducir un camión de carga de Ottawa a Oaxaca en un entorno libre de burocracia y complicaciones. Aún falta poner en práctica el memorándum de entendimiento —que en julio de 2011 firmaron México y Estados Unidos— con el propósito de poner fin al prolongado debate sobre el transporte de carga y obligar a Estados Unidos a apegarse a las estipulaciones del TLCAN⁵ sobre transportación por carretera.

En la década de los ochenta, las compañías de América del Norte utilizaban insumos de la región casi de manera exclusiva. Tres décadas después, la internacionalización de la producción y de las cadenas de suministro ha facilitado el acceso a insumos provenientes de diversos países, a medida que el proceso de producción mismo se ha expandido geográficamente. En la actualidad, las complejas cadenas de suministro dependen de sistemas de transporte y logísticos eficientes, área en la cual América del Norte queda rezagada con respecto a Asia del Este. Las vías ferroviarias y puertos, al estar saturados, no tienen la capacidad de manejar cantidades

⁴ Trinidad y Tobago, Bahamas, Jamaica, Haití, Barbados, Guyana, Antigua y Barbuda, Surinam, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, Belice, Granada, Dominica y Montserrat.

⁵ Firman México y Estados Unidos memorando en transporte transfronterizo, <www.t21.com.mx>, 6 de julio de 2011.

cada vez mayores de carga y contenedores. Como lo menciona Stephen Blank en su artículo de este mismo libro, América del Norte no cuenta con un sistema de transporte seguro, eficiente y sostenible que reduzca los costos de las transacciones, permita la aplicación del conocimiento acumulado y responda a las necesidades del mercado.

La cooperación económica y comercial entre Canadá y México en el contexto del TLCAN aún no ha alcanzado su plenitud, si se consideran las ventajas que todavía podrían obtener los dos países como socios comerciales. La costa del Pacífico de América del Norte cuenta con muchos puertos dinámicos abiertos al comercio con economías asiáticas —Prince Rupert y Vancouver en Canadá; Seattle, Oakland, Los Ángeles y Long Beach en Estados Unidos; así como Manzanillo y Lázaro Cárdenas en México, por mencionar algunos—. Otro nodo clave para el comercio oceánico en el hemisferio es el Canal de Panamá; a medida que se expande, el comercio aumentará en ambos lados del Océano Pacífico.

Tanto Canadá como México tienen un interés estratégico en establecer vínculos comerciales con la región Asia-Pacífico. Únicamente el volumen de comercio entre la cuenca Asia-Pacífico y el hemisferio occidental implica que la demanda de instalaciones portuarias y capacidad de carga se mantendrá en los años por venir. Los puertos canadienses, estadounidenses y mexicanos de la costa del Pacífico tendrán que manejar más carga de la que ahora manejan por separado. Se necesitan corredores de transporte multimodal a lo largo de todo el Pacífico, así como de la costa del Pacífico a los centros de consumo al interior del continente y a lo largo de éste.

Ya que el comercio transoceánico representa cerca del 80 por ciento del comercio mundial, las líneas navieras, los operadores portuarios y las autoridades portuarias, así como los importadores y exportadores han adquirido importancia como participantes clave.

Existen dos iniciativas fundamentales para lograr una mejor sinergia entre los socios del TLCAN en su comercio con Asia: la primera es el ferrocarril del TLCAN, que parte del puerto de Lázaro Cárdenas, en el estado de Michoacán, situado en la costa del Pacífico de México. Se trata de una conexión ferroviaria de doble estiba, integrada, en la que se transporta la carga proveniente de Asia, de la costa del Pacífico al corazón del mercado estadounidense, situado en Kansas City, Missouri. De ahí continúa su trayecto hacia Winnipeg, Manitoba, ubicado a la mitad del trayecto entre el puerto de Vancouver, en la costa oeste, y Toronto y Montreal, los principales nodos económicos en el este de Canadá. La ciudad de Winnipeg se propone recuperar su lugar como un importante nodo de transporte, para lo cual se encuentra construyendo Centre Port Canada, un puerto interior de ocho mil hectáreas que funcionará como centro multimodal para recibir embarques aéreos, ferroviarios y de camiones, y redirigir el comercio de América del Norte a través de la parte media del país.⁶

La segunda iniciativa es la Coalición del Súper Corredor de América del Norte (North American Super Corridor Coalition, NASCO), una asociación de ciudades, condados, estados, provincias y representantes del sector privado. Al extenderse

⁶ Siri Agrell, "Winnipeg Working to Regain Role as Transportation Gateway to the West", *Globe and Mail*, 22 de mayo de 2011.

casi cuatro mil kilómetros por la región media del continente, en la parte central de Estados Unidos, la región del centro y del este de Canadá y el interior de México, el corredor comercial NASCO es una red de transporte multimodal que conecta a 71 millones de personas y brinda servicio al comercio efectuado entre las tres naciones con un valor de un millón de millones de dólares. El corredor está diseñado para ayudar a incrementar el flujo comercial entre América del Norte y otras regiones comerciales, como Asia-Pacífico y América Latina.⁷

Canadá-México: perspectiva de una posible cooperación futura en el hemisferio

Los intereses canadienses y mexicanos en la política exterior se caracterizan por sus contrastantes historias y tradiciones. México tiene estrechos vínculos con América Latina debido a su historia, idioma, cultura y religión comunes, factores que lo predisponen a asumir una postura activa hacia el sur, sumándose a organizaciones regionales como el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y la recientemente constituida CELAC, además de fungir como observador en la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (Mercosur), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur).

Por otro lado, Canadá se encuentra más atenta a la Unión Europea debido a sus vínculos históricos con Francia y el Reino Unido, y también a las economías asiáticas, en particular Japón y China. Los intereses de Canadá son evidentes dada su participación en el Consejo de la Asociación Euroatlántica (Euro-Atlantic Partnership Council, EAPC), el Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento (European Bank for Reconstruction and Development, EBRD), el Club de París, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (Organization for Security and Cooperation in Europe, OSCE), y su papel como observador en la Iniciativa de Cooperación de Europa Sudoriental (Southeast European Cooperative Initiative, SECI).

Al mismo tiempo, Canadá defiende la participación de las economías asiáticas en los acuerdos regionales en diversas formas: como interlocutor de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN), miembro no regional del Banco Asiático de Desarrollo (Asian Development Bank, ADB) y miembro del Foro Regional de la ASEAN. A pesar de la existencia de la Fundación Asia-Pacífico de Canadá (Asia Pacific Foundation of Canada, APFC), que estudia la relación de Canadá con las economías asiáticas, una encuesta sobre la opinión de Canadá hacia Asia reveló que los canadienses piensan que son afectados por Asia pero no se consideran parte de la región Asia-Pacífico.⁸

⁷ Véase <www.nascocorridor.com>.

⁸ Paul Evans, "Canada Faces a Simple Choice: Open up to Asia, or Be Left Behind", Liu Institute of Global Issues, University of British Columbia, 2010, <<http://www.ligi.ubc.ca/?p2=/modules/liu/profiles/profile.jsp&id=1>>.

El TLCAN y la APEC son los acuerdos regionales existentes que ofrecen un marco para la cooperación económica entre Canadá y México en el hemisferio.

La APEC lanzó el Acuerdo Transpacífico de Asociación Económica (Transpacific Partnership, TPP) en 2006; sus miembros originales fueron Brunei, Chile, Nueva Zelanda y Singapur. Australia, Malasia, Perú, Estados Unidos y Vietnam negociaron su adhesión e ingresaron previamente a la siguiente cumbre de la APEC celebrada en noviembre de 2011; en ella, Canadá y México expresaron interés en su adhesión. Se considera que la TPP es un ensayo para la propuesta de Área de Libre Comercio de la Región Asia-Pacífico (Free Trade Area of the Asia Pacific, FTAPP).

Existen, además, otras iniciativas nuevas que podrían utilizarse para expandir y profundizar esta colaboración. En 2007, Alan García, presidente de Perú en ese momento, propuso la integración del Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano, un nuevo mecanismo regional para la integración comercial que incluiría a todos los países de América Latina situados en la costa del Pacífico.⁹ El 28 de abril de 2011, cuatro países del Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano —México, Colombia, Perú y Chile— firmaron la Alianza del Pacífico. Estos cuatro países tienen por lo menos dos características comunes: se encuentran localizados en la Cuenca del Pacífico y han firmado acuerdos comerciales con Estados Unidos. Algunos analistas consideran que la Alianza del Pacífico servirá de contrapeso del Mercosur, particularmente de Brasil,¹⁰ aunque el gobierno del presidente Ollanta Humala de Perú podría dar un golpe de timón y fomentar una relación más cercana con Brasil.

Desde la segunda mitad de la década de los noventa, muchas empresas manufactureras de Estados Unidos han establecido plantas en China, atraídas por el bajo costo de producción. Sin embargo, diez años después, el incremento en la mano de obra de China y el alto costo del combustible utilizado por las megaembarcaciones (*megacarriers*) ha propiciado un lento pero significativo regreso de los fabricantes al hemisferio occidental. Además, la crisis financiera global de 2008 marcó un punto de retorno. En 2010, el presidente Barack Obama integró un panel de alto nivel de directivos de empresas estadounidenses con el propósito de duplicar las exportaciones de Estados Unidos durante los siguientes cinco años.¹¹

Este apremio de Estados Unidos por reducir su déficit comercial disminuyendo las importaciones de China e incrementando sus exportaciones al mundo está estrechamente relacionado con la necesidad de los estadounidenses de enfrentar su propia etapa de austeridad, lo que implica consumir cada vez más bienes con importante contenido regional (de América del Norte).

Canadá y México están bien posicionados geográficamente para prosperar como cruces de ruta entre América del Norte y las economías asiáticas en expansión, tales como China, India, Corea y Japón. América del Norte requiere una nueva plataforma

⁹ Samuel Logan, "Pacific Arc Plan: Innovative but Challenging", International Relations and Security Network, <www.samuellogan.com>, 24 de septiembre de 2007.

¹⁰ Farid Kahhat, "Del Arco del Pacífico Latinoamericano al Acuerdo del Pacífico", <www.americaeconomia.com>, 29 de abril de 2011.

¹¹ Edward Luce, "Obama Sets up Export Growth Panel", *The Financial Times*, 7 de julio de 2010.

de producción y logística trinacional si va a competir con los otros dos megabloques: la Unión Europea y el bloque del Este asiático. Hay una tendencia a considerar a América del Norte como una plataforma integrada de producción y de exportación, en la cual México se centra en la manufactura, en tanto que Estados Unidos y Canadá ofrecen ingeniería de procesos, diseño, tecnología, desarrollo de marcas (*branding*), financiamiento y mercadotecnia; y los tres países en conjunto aportan recursos energéticos estratégicos.

Conclusiones y recomendaciones

La relación económica entre México y Canadá está determinada por el papel que cada país desempeña en el sistema económico del mundo y como parte de la región norteamericana.

México se comprometió a convertirse en un embajador activo para América Latina cuando se integró al TLCAN en 1994, pero en la práctica su presencia e influencia política en Centroamérica y Sudamérica ha disminuido. De hecho, América Latina se encuentra dividida en una región norte —México, Centroamérica y el Caribe, que comparten a Estados Unidos como su socio comercial más importante y principal fuente de remesas provenientes de los trabajadores migrantes— y una región sur —conformada por las economías de Sudamérica, que han diversificado su comercio y ahora exportan grandes cantidades de *commodities* a China y otros mercados—. Se espera que México, Argentina y Brasil representen a América Latina de manera conjunta en el Grupo de los 20.¹² Sin embargo, como consecuencia de la crisis financiera internacional, México aún no ha coordinado sus acciones con las dos economías más grandes de Sudamérica, mientras que los países de la Unasur han acordado promover el comercio intrarregional, coordinar el uso de las reservas monetarias y consolidar las instituciones financieras regionales.¹³

Aunque en 2010 Canadá tenía un PIB considerablemente mayor que el de México,¹⁴ las proyecciones actuales para las siguientes décadas muestran un cambio notable en su posición respectiva. Se proyecta que en 2050 México tendrá una población de 148 millones de habitantes, que contrasta con los 41 millones de Canadá,¹⁵ mientras que, a mediados del siglo XXI, el PIB de México será de 6 682 billones de dólares, dos veces el PIB proyectado para Canadá, de 3.322 billones.¹⁶ Además, en 2050, casi el 25 por ciento de la población total del socio comercial más impor-

¹² México sería sede de la Cumbre de Líderes del G20 en junio de 2012.

¹³ Alejandro Rebossio, "América del Sur hace frente común contra la crisis. La amenaza al crecimiento económico impulsa la ansiada integración regional", *El País*, 14 de agosto de 2011.

¹⁴ De acuerdo con el FMI, en 2010 el PIB de Canadá fue de 1 574 billones de dólares y ocupó el noveno lugar en el mundo, mientras que el de México fue de 1 039 billones, el decimocuarto más grande del mundo.

¹⁵ United States Census Bureau, Base de Datos Internacionales, julio de 2011.

¹⁶ "Proyecciones del PIB realizadas por PricewaterhouseCoopers: cómo China, India y Brasil sobrepasarán a Occidente en 2050", 7 de enero de 2011, <www.guardian.co.uk>.

tante de Canadá —Estados Unidos— tendrá antecedentes hispanos, y dos terceras partes de ella serán de ascendencia mexicana.¹⁷

El profesor Robert Pastor ha explorado la perspectiva para una mayor integración regional en América del Norte en otro artículo de este libro. Como acertadamente afirman Alex Bugailiskis y Edward Dosman en su ensayo, la cooperación regional tiene poca lógica o sostenibilidad, a menos que esté basada en fuertes intereses nacionales. Sin embargo, como lo demuestra claramente Pastor, a la larga, el interés nacional de cada país se ve más favorecido por la interdependencia, en lugar de la dependencia; la reciprocidad, en lugar del unilateralismo, y las negociaciones basadas en los intereses comunes, más que el *quid pro quo*.

México, Canadá y Estados Unidos tienen mucho que ganar si, en lugar de limitarse a continuar importando mercancía de China, se proponen colaborar en la construcción de una nueva plataforma de producción y logística que haga de América del Norte una región más competitiva en el ámbito global.

Inmerso, como se encuentra, en un acalorado debate ideológico sobre el manejo de su economía, Washington no se encuentra preparado para avizorar el futuro de la región. México y Canadá deben asumir el liderazgo dentro de la APEC, esforzándose por integrar a Colombia como economía miembro y explorando alianzas de exportación conjunta hacia la región Asia-Pacífico.

México y Ottawa también pueden lograr avances a favor de sus intereses nacionales, impulsar el crecimiento económico y obtener beneficios políticos y económicos al considerar a América del Norte como una región de negocios unificada, aprovechando las ventajas comerciales y de producción coordinadas de los tres socios de América del Norte. Su capacidad para perseguir metas comunes en América Latina dependerá de una nueva visión que les ayude a llevar a la realidad el concepto de que el todo es más importante que la suma de sus partes.

¹⁷ Véase "Population Profile of the United States", en <www.census.gov>.

CANADÁ Y MÉXICO: INTERESES COMPARTIDOS EN UNA AGENDA REGIONAL COMÚN

*Alex Bugailiskis
Ed Dosman*

Introducción

Varios de los colaboradores de este libro se lamentan de que la relación entre Canadá y México no haya alcanzado su potencial. Es cierto que las visiones más elevadas de una comunidad norteamericana que acogieron la firma del TLCAN tienen todavía que desarrollarse plenamente. Sin embargo, como ilustran muchos de los artículos de este libro, la relación entre México y Canadá se ha ampliado significativamente desde su “casamiento forzado” en 1994. El enlace ha alcanzado su plenitud con los años, generando importantes aumentos en comercio e inversión y ampliando los vínculos académicos y entre los pueblos. En este artículo, nos enfocamos en lo positivo examinando lo que México y Canadá han logrado, evaluando cómo podrían tomar esa experiencia y conocimiento acumulados y aprovecharlos en apoyo de sus intereses hemisféricos más amplios. Este ensayo trata de explorar el potencial y las perspectivas para una mayor colaboración en políticas regionales innovadoras entre México y Canadá. Sostenemos que una cooperación hemisférica más sólida por parte de ambos países potenciará sus intereses nacionales, al tiempo que fortalecerá también sus relaciones bilaterales e incluso su relación trilateral con Estados Unidos. A la hora de examinar el potencial para ese compromiso, identificamos sus intereses comunes y evaluamos su capacidad conjunta para actuar en el actual ambiente geopolítico.

Prioridades en política exterior mexicana y canadiense

Intereses y enfoques convergentes

A primera vista, resulta difícil encontrar un punto de comparación entre la política exterior canadiense y la mexicana en las Américas, dado que es difícil imaginarse dos países con historias y tradiciones diplomáticas más divergentes. México ha sido durante siglos una cultura latinoamericana decisiva y esencial, con arraigadas relaciones diplomáticas en la región. Esto incluye una estrecha aunque tormentosa relación con Estados Unidos que ha fomentado y consagrado el principio de “no intervención”. La Revolución mexicana de 1910 ha inspirado a generaciones de estudiantes, académicos y líderes políticos de la región y lo ha convertido en el destino preferido de refugiados políticos. En los años posteriores a la segunda guerra mundial, México

se convirtió en un firme partidario de la independencia y el desarrollo económico y social de América Latina, además de miembro fundador de organismos regionales como la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Grupo de Río.¹

Por el contrario, Canadá, con su muy diferente linaje anglo-francés, permaneció fuera del sistema interamericano. Tras la segunda guerra mundial, vinculó su prosperidad y seguridad futuras a Europa y Estados Unidos, forjando sólidas relaciones político-militares y económicas por medio de instituciones como la OTAN, la ONU y el NORAD (Mando de Defensa Aeroespacial de América del Norte). Durante la guerra fría, Canadá consideró a la región como un foco potencial de conflictos y trató de evitar la confrontación con Estados Unidos en “su propio patio trasero”. Sin embargo, los hombres de negocios canadienses se volvieron activos en la región, incluso como inversionistas, ya en el siglo XIX. Los bancos canadienses siguieron el ejemplo, pero el interés decayó tras una serie de importantes pérdidas durante la crisis financiera regional de 1982. Por consiguiente, aparte de compartir fronteras con Estados Unidos, México y Canadá vivían en mundos diplomáticos muy diferentes.

El efecto TLCAN

México fue un temprano y activo partidario de la integración regional. Este país (a diferencia de Canadá) fue miembro fundador tanto del Tratado de Libre Comercio de América Latina (LAFTA) celebrado en 1960 como de su sucesor menos ambicioso, la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi). Sin embargo, ambas fracasaron en alcanzar una integración regional y lo que surgió en su lugar fue una serie de acuerdos bilaterales y subregionales con un alcance limitado.²

En 1990, el gobierno mexicano asombró a Ottawa con su propuesta de formar el TLCAN, un área de libre comercio que englobara a México, Estados Unidos y Canadá. Sería un tratado de libre comercio regional único, abarcando una economía en desarrollo y dos desarrolladas. El TLCAN redefiniría a América del Norte y alteraría de forma permanente las relaciones canadienses con el mayor país de raíces hispanas de América Latina (y del mundo). La decisión de México de optar por el TLCAN reflejaba la realidad de una creciente relación económica y comercial con Estados Unidos, que había seguido estrechándose después de 1945. También anunciaba la reorientación geopolítica de México hacia América del Norte y el estrechamiento de una estrategia y visión compartida de integración latinoamericana.

Aunque en un principio reacio, Canadá se vio impulsado a las negociaciones por la necesidad de proteger los beneficios obtenidos bajo su anterior Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (de 1988). La decisión de Canadá de unirse a la OEA y, poco después, al TLCAN, resultaría histórica al hacerlo pasar de su singular enfoque

¹ El Grupo de Río, formado en 1986, es un foro político más pequeño, considerado en ocasiones como una alternativa “latinoamericana” a la OEA.

² La Comunidad Andina de Naciones (Andina) fue establecida en 1969; el Mercado Común del Sur (Mercosur) en 1991 y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), en 1993.

en Europa y Estados Unidos hacia un mayor compromiso con América Latina. Con el fin de la guerra fría, los intereses convergentes y oportunidades comerciales con México y la región proporcionaron el fundamento subyacente para este cambio en la política exterior canadiense hacia América Latina.

Transición en México: Fox y Calderón

Ha habido mucho debate en torno al impacto del TLCAN en México, pero el tratado sin duda integró aun más su economía en la matriz productiva norteamericana. La elección del presidente Fox y el retorno de la democracia multipartidista llevaron a una política exterior más enérgica y a un alineamiento más estrecho de los intereses canadienses y mexicanos a la hora de fomentar la prosperidad mediante mercados abiertos y libre comercio, y de fortalecer las instituciones democráticas para apoyar un desarrollo sostenible y la seguridad de los ciudadanos. Sin embargo, México se ha mantenido limitado por una constitución y una “doctrina en política exterior de no intervención, respeto por la autodeterminación de los pueblos y prohibición del uso de la fuerza”³ que limita su capacidad para participar activamente en situaciones de conflicto. Por ejemplo, aunque México es miembro de los “Amigos de Haití”,⁴ ha rehusado participar en misiones de paz, a diferencia de Brasil, que en la actualidad encabeza la fuerza militar para la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (Minustah).

La elección de Felipe Calderón en 2006 anunció el regreso a una orientación más tradicional en política exterior latinoamericana. El presidente Calderón puso un renovado énfasis en fortalecer las relaciones con la región y volver a tender puentes con los gobiernos de Nicaragua, Cuba y Venezuela. Proporcionó una nueva visión de la cooperación con Centroamérica, sustituyendo el viejo programa del Plan Puebla-Panamá con un nuevo Proyecto Mesoamericano basado en ocho prioridades acordadas conjuntamente.⁵ Calderón inició también sus propios modelos de integración regional, proponiendo y siendo anfitrión de la primera reunión de la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (CELAC). A diferencia de las iniciativas encabezadas por Brasil (como la Unión de Naciones Suramericanas [Unasur] y el Consejo de Defensa Suramericano),⁶ la CELAC une a México, Centroamérica y los países del Caribe con sus contrapartes sudamericanas (aunque sigue excluyendo a los dos vecinos norteamericanos de México, Canadá y Estados Unidos). En abril de 2011,

³ Edmé Domínguez Reyes, Maj-Lis Follér, Åsa Stenman, “Globalization and the State in Mexico”, *Iberoamericana: Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies* 37 (2007).

⁴ Establecida en un principio por la ONU, los Amigos de Haití es una agrupación de países que incluye a Estados Unidos, Canadá, México, Francia, Alemania, Venezuela, Chile, Argentina, España, Noruega, Guatemala y la Caricom, que apoya la reconstrucción y el desarrollo de Haití.

⁵ México y Centroamérica acordaron ocho prioridades de compromiso: energía, comunicaciones, transporte, comercio, desarrollo, salud, desastres naturales y vivienda.

⁶ En la actualidad, México tiene condición de observador en la Unasur y el Consejo de Defensa, pero ha mostrado interés en convertirse en miembro con pleno derecho.

el presidente Calderón firmó la Declaración de Lima —junto con los presidentes de Chile, Colombia y Perú—, creando la Alianza del Pacífico, destinada a profundizar la integración económica. En un desafío poco velado a Brasil, Calderón observó que el valor combinado de los países de la Alianza del Pacífico, de 872 000 millones de dólares, superaba con creces los 543 000 millones que representaba el Mercosur (Mercado Común del Sur).⁷

Canadá y la región: la estrategia de compromiso con las Américas

Aunque los vínculos comerciales de Canadá con América Latina se remontan siglos atrás, el compromiso político serio y sostenido en la región empezó realmente con la participación de Canadá en el proceso de paz centroamericano de finales de los ochenta. Al concluir la guerra fría, a fines de esa década, el entonces primer ministro Joe Clark tomó la trascendental decisión, tras una visita a la región (y animado por una presencia muy activa de la sociedad civil canadiense en Centroamérica), de involucrarse directamente en el proceso de paz. El final pacífico de los largos y sangrientos conflictos civiles en Centroamérica apuntaló la transición democrática que venía gestándose en la región, lo que llevó al primer ministro Brian Mulroney a concluir que era el momento de que Canadá ocupara su asiento en la OEA. Como observa Brian Stevenson, “es importante considerar la entrada de Canadá en el sistema interamericano desde una perspectiva histórica, como parte de un movimiento a largo plazo hacia la integración con el hemisferio”.⁸ En la década posterior a su unión a la OEA, Canadá fue un activo anfitrión y participante en reuniones e iniciativas regionales, donde promovió un ambicioso concepto de integración hemisférica que incluía un Área de Libre Comercio de las Américas (FTAA). Aunque se había esperado que el TLCAN fuera el primer paso decisivo hacia el logro de un tratado comercial hemisférico, las negociaciones del FTAA resultaron ser tan infructuosas como las anteriores iniciativas regionales del LAFTA y la ALADI.

Canadá se trazó una agenda interamericana activista, por la cual se erigió en sede de numerosos eventos regionales y promovió la cooperación en derechos humanos, democracia y desarrollo. La Carta Democrática Interamericana adoptada en la Cumbre de las Américas de Quebec fue firmada por representantes regionales en Lima el 11 de septiembre de 2001. Los sucesos de aquel fatídico día obligarían a Canadá a enfocar su atención en la protección de su frontera y base económica con Estados Unidos. La “guerra contra el terrorismo” reduciría la prioridad y los recursos destinados al compromiso con la región.

⁷ “México, Colombia, Chile y Perú firman el Acuerdo del Pacífico en Lima”, AFP, 04/05/11, <http://www.dialogo-americas.com/en_GB/articles/rmisa/features/regional_news/2011/05/04/feature-ex-2120>.

⁸ Brian Stevenson, *Canada, Latin America and the New Internationalism* (Montreal: McGill-Queen's University Press, 2000).

Sin embargo, el 6 de febrero de 2007, marcando el primer aniversario de su gobierno, el primer ministro Stephen Harper anunció su intención de “retomar relaciones a lo largo de las Américas, con nuestros socios de México, el Caribe y Centroamérica y Sudamérica”.⁹ Este renovado enfoque en el hemisferio llevó al desarrollo de la “Estrategia de Compromiso con las Américas”: un esfuerzo “a todos los niveles de gobierno” basado en tres objetivos interrelacionados, que busca desarrollar la prosperidad, mejorar la seguridad y fortalecer las instituciones y prácticas democráticas en el hemisferio por medio de la cooperación con socios y organizaciones regionales.¹⁰ La iniciativa ha dado origen a una nueva dinámica en las relaciones con el hemisferio, empezando con un triple aumento en visitas de alto nivel a la región por parte del primer ministro y el ministro de Relaciones Exteriores y una recién nombrada secretaria de Estado para las Américas. En lugar del FTAA, el gobierno canadiense ha asignado recursos a un sólido programa de negociaciones comerciales bilaterales que ha logrado llegar a acuerdos de libre comercio con Perú, Colombia, Panamá y Honduras.¹¹ En la Quinta Cumbre de las Américas, en 2009, el primer ministro Harper anunció una inyección temporal de capital por cuatro mil millones de dólares para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a cuyo presidente, Luis Alberto Moreno, se atribuye el haber proporcionado una liquidez esencial para la región en un momento crítico durante la crisis financiera global. La Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (Canadian International Development Agency, CIDA) anunció un importante aumento en ayuda para el desarrollo de Haití y el Caribe que, junto con Honduras, Bolivia, Perú y Colombia, se han convertido en países que reciben atención. La CIDA ha proporcionado también una contribución de veinte millones de dólares en tres años a la OEA para apoyar sus esfuerzos por modernizar y promover de manera más eficaz las prácticas democráticas, y mejorar así la seguridad en la región. Tras el devastador sismo de 2010 en Haití, Canadá asumió un liderazgo inmediato a la hora de convocar una reunión de alto nivel de donantes y “Amigos de Haití” en Montreal que empezara a trabajar en un marco para una recuperación y reconstrucción a largo plazo.¹² Canadá ha convertido también la seguridad hemisférica en una prioridad, aprovechando su papel como país anfitrión en 2010 para situar dicha cuestión firmemente en la agenda del G8 y establecer un nuevo Fondo para el Desarrollo de Capacidades contra el Crimen, destinado a desarrollar la capacidad regional para combatir el crimen. Además, Canadá está ampliando sus vínculos entre los pueblos mediante nuevos programas de becas y acuerdos para movilidad de estudiantes.

⁹ Discurso del primer ministro Stephen Harper, 6 de febrero de 2007, <<http://pm.gc.ca/eng/media.asp?id=1522>>.

¹⁰ Véase <<http://www.international.gc.ca/americas-ameriques/engagement.aspx?lang=eng>>.

¹¹ Hay también negociaciones en curso con Centroamérica y la Caricom, así como conversaciones comerciales exploratorias con Brasil/Mercosur.

¹² La Conferencia Ministerial Preparatoria sobre Haití fue celebrada el 25 de enero de 2010 (dos semanas después del sismo) y aportó los “Principios de Montreal”, que continúan orientando los esfuerzos de reconstrucción de Haití: <http://www.international.gc.ca/humanitarian-humanitaire/haiti_reconstruction_haiti.aspx?view=d>.

Socios naturales con intereses comunes y capacidades complementarias

Este breve resumen histórico, junto con otros artículos de la presente obra, destacan el compromiso demostrado, tanto en palabras como en acciones, por parte de México y Canadá para ampliar su participación en la región. Aunque el grado de este compromiso sufre muchos altibajos en respuesta a los acontecimientos globales y nacionales, la tendencia general es claramente positiva. Esto no es de sorprender. Ha habido una evolución paralela en la política exterior canadiense y mexicana desde 1990, donde hemos visto un mayor alineamiento en cuestiones clave y valores compartidos que incluyen derecho internacional (embargo comercial estadounidense a Cuba, derecho marítimo, la Corte Penal Internacional); seguridad y ayuda humanitaria en caso de desastres; democracia multipartidista y derechos humanos; asuntos humanitarios; mercados abiertos y libre comercio; resolución de conflictos (Centroamérica, Colombia); y multilateralismo (OEA, Consejo de Seguridad de la ONU, G20). De hecho, este alto grado de convergencia en cuestiones multilaterales y regionales supone un marcado contraste con Brasil, dado que Ottawa y Brasilia se encuentran distanciados por importantes diferencias en cuestiones como la reforma de la ONU, el cambio climático, Irán y el Medio Oriente. Esto es un buen presagio para un aumento de la colaboración con México en foros globales (tal como lo mencionan Enrique Berruga-Fillo y Philip Oxhorn), y una mayor cooperación regional.

México y Canadá comparten un enfoque y reputación similar por una diplomacia multilateral discreta pero eficaz. En 2010, Canadá tuvo éxito como sede de reuniones internacionales sobre Ayuda Humanitaria y Reconstrucción en Haití, el G20, el G8 y el Ártico. México también ha tenido considerable éxito internacional en años recientes, que incluye haber presidido y fungido como anfitrión de las exitosas reuniones sobre el cambio climático de la COP16, haber encabezado el establecimiento del nuevo Consejo de Derechos Humanos de la ONU, presidir la OCDE y haber cumplido un plazo efectivo como miembro no permanente del Consejo de Seguridad (2009-2010). Canadá y México han trabajado estrecha y constructivamente en asuntos delicados de la región, que incluyen acertados esfuerzos por levantar las sanciones que impedían a Cuba y Honduras ser miembros de la OEA y moderar diversos conflictos fronterizos. También han sido activos en la promoción de una mayor colaboración regional a través de la OEA y organizaciones subregionales para combatir el crimen organizado y fortalecer la democracia. Estos intereses y redes comunes podrían aprovecharse para apoyar una agenda regional todavía más intensa.

La mayoría de los teóricos de la política exterior está de acuerdo en que la fuerza motivadora más contundente en la gestión de las relaciones exteriores es la búsqueda de la prosperidad económica y la seguridad. Cuando se trata de prosperidad, nuestro colega Carlos Heredia y otros autores de este libro ilustran de manera muy convincente la importancia primordial de la relación de Estados Unidos tanto con Canadá como con México. No hay necesidad de repetir o presentar las cifras, y a pesar de un relativo declive tras la reciente crisis financiera y recesión económica, Estados Unidos seguirá siendo el principal mercado para las exportaciones mexicanas

y canadienses en el futuro. Lo que no se aprecia tanto es el crecimiento del comercio mexicano y canadiense. El comercio entre Canadá y México ha aumentado seis veces desde 1994, pero incluso esto se subestima enormemente debido a las dificultades a la hora de captar el transbordo de bienes a través de Estados Unidos y el creciente nivel de comercio entre firmas subsidiarias. Aunque la diversificación del comercio es una buena práctica de gestión de riesgos, por lo menos en el corto plazo, debe considerarse como un complemento, más que como un sustituto para fortalecer los vínculos comerciales existentes en la región.¹³ México y Canadá coinciden en atenuar el impacto negativo de un movimiento hacia un mayor proteccionismo regional y en enfrentar el aumento de la competencia por parte de nuevos actores como China. Como señala Heredia, China es, en la actualidad, el segundo mayor socio comercial (tras Estados Unidos) tanto de México como de Canadá. Sin embargo, estas dos relaciones difieren considerablemente, puesto que México y Canadá son exportadores netos a Estados Unidos e importadores netos de China. Comparten, por lo tanto, un interés en abordar este desequilibrio financiero aumentando la productividad norteamericana y colaborando en foros tales como el G20 para propiciar que China adopte políticas económicas receptivas y responsables. También necesitan promover activamente modelos económicos que puedan aprovechar mejor sus acuerdos de libre comercio tanto en América del Norte como en la región (y en el caso de Canadá, proteger importantes inversiones).¹⁴ Hasta los avances relativamente pequeños para lograr una mayor armonización o coincidencia sobre los acuerdos comerciales existentes podrían aportar enormes beneficios a ambos, así como a su socio del TLCAN, Estados Unidos.

La seguridad regional se ha convertido en un interés cada vez más importante e interrelacionado, tanto para México como para Canadá. El crecimiento del crimen transnacional, impulsado con frecuencia por el narcotráfico, ha producido un importante aumento de los delitos violentos y homicidios (véanse los artículos de Reid Morden y Raúl Benítez Manaut). Desde que el presidente Calderón anunció su “guerra contra el narcotráfico”, en 2006, ha habido más de cuarenta mil homicidios relacionados con el narcotráfico en México. Por muy aterradoras que sean estas estadísticas, los índices de homicidio son incluso superiores en Brasil y otras partes de la región. Centroamérica ostenta en la actualidad la lamentable distinción de ser la región más violenta del mundo (aparte de las zonas en guerra propiamente dicha), con índices de homicidio de seis a ocho veces superiores a la media global. Con economías más pequeñas e instituciones democráticas menos sólidas, estos países son menos capaces de proteger a sus ciudadanos y absorber los enormes gastos y pérdidas económicas. La red de asociaciones criminales globalizadas se abre camino hasta las calles de Toronto y Vancouver, atravesando también el océano hasta África occidental, donde miembros de bandas relacionadas están implicados activamente

¹³ Aunque México cuenta con doce tratados de libre comercio que abarcan más de cuarenta países, el 80 por ciento de sus exportaciones tienen como destino Estados Unidos.

¹⁴ Canadá es el tercer mayor inversionista en América Latina y el Caribe, con más de 130 000 millones de dólares. Esto supera con creces sus inversiones en Asia.

en la importación, tanto de sus drogas como de su violencia. En 2010, Canadá situó por primera vez la cuestión del crimen transnacional en América Latina en la agenda del G8, y en junio de 2011 fue el foco de atención de dos reuniones regionales de alto nivel: la Asamblea General Anual de la OEA celebrada en El Salvador y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), cuya sede fue la ciudad de Guatemala, donde la secretaria de Relaciones Exteriores mexicana, Patricia Espinosa, y la secretaria de Estado canadiense, Diane Ablonczy, comprometieron a sus respectivos gobiernos para colaborar con funcionarios centroamericanos en el combate a las redes criminales transnacionales.

Juntos, México y Canadá tienen algo único que ofrecer a la región. En primer lugar, constituyen un ejemplo de cooperación positiva y de mutuo beneficio entre norte y sur. Aunque los críticos se quejan de que la relación bilateral no ha logrado alcanzar su potencial completo, cuando se mide en términos relativos, en lugar de absolutos, en realidad ha habido un cambio fundamental, tanto en la amplitud como en la profundidad de la relación. Hace veinte años nadie se imaginaba la densidad de los vínculos económicos, políticos y sociales que existen en la actualidad entre estos dos países. El fortalecimiento de las relaciones entre Canadá y México desde 1990 constituye un ejemplo perdurable de desarrollo comunitario. Paso a paso, y a menudo pasados por alto, los vínculos transnacionales y subnacionales entre estos países se han estrechado gradualmente —más allá de la expansión sin precedentes del comercio bilateral— hasta cuestiones de mano de obra, salud, educación, capacitación, tecnología y turismo, por citar algunas. Varios autores que colaboraron en este libro, como Jon Allen y Julián Ventura, Isabel Studer, y David Parks, esbozan un impresionante historial de compromiso, en gran medida informal, aunque no menos importante.

Desafíos y oportunidades de un compromiso conjunto

El cambiante contexto regional

Ahora pasamos a los desafíos y oportunidades que enfrentan Canadá y México a la hora de cumplir sus objetivos regionales. La actual coyuntura hemisférica ofrece enormes posibilidades, pero también importantes desafíos. Tras décadas marcadas por la inestabilidad económica, gobiernos autoritarios y guerras civiles, el hemisferio ha sido testigo de una oleada democrática y un periodo e índice de crecimiento económico sin precedentes, que está generando una floreciente clase media con aspiraciones a un futuro más próspero y seguro. El presidente del BID, Alberto Moreno, ha llamado a ésta “la década de América Latina”, y revistas influyentes, como *The Economist*, se han unido al coro de voces.¹⁵ A pesar de estas ganancias, sin embargo, la región sigue asolada por enormes concentraciones de pobreza y desigualdad,

¹⁵ Véase “Special Report: Latin America”, *The Economist*, 11-17 de septiembre de 2010, 3-18.

aunque algunos países como Brasil, México y Perú han logrado importantes avances.¹⁶ Aunque se espera que la mayoría de los países de la región lleguen a cumplir el objetivo de educación primaria universal en 2015, varios estudios han sido críticos con la mala calidad de la enseñanza y los elevados índices de deserción.¹⁷ Los altos niveles de corrupción e impunidad dificultan aun más la capacidad de la región para elevar el nivel de la pobreza mediante un crecimiento económico sostenible.

La amenaza de los elevados precios de alimentos y energía, combinada con el cambio climático, afectará de manera desproporcionada a los Estados más pequeños y vulnerables de la región. El reciente aumento exponencial de los delitos violentos en México (y particularmente Centroamérica) amenaza el crecimiento económico y podría deshacer el tejido democrático, relativamente frágil, de estos países. Ha habido también una reestructuración geopolítica de las Américas en la última década que está transformando el panorama posterior a 1945. El relativo poder de Estados Unidos, que todavía se muestra dominante, está disminuyendo, mientras nuevos actores internacionales, como la Unión Europea y China, se han vuelto activos en la región. Con la sexta mayor economía del mundo, Brasil se ha convertido en una potencia regional con estatus global. Más allá de su imponente tamaño y dotación de recursos, dieciséis años de liderazgo constante detrás de una sólida visión económica y regional y una eficaz autopromoción han servido para proyectar a Brasil como líder regional en Sudamérica. Aunque América Latina sigue siendo sumamente diversa en estructura, dotación, ideología y membresías regionales, Brasil ha tomado la iniciativa a la hora de promover un nuevo complejo de redes diplomáticas, comerciales y de seguridad centradas en fortalecer la integración e independencia sudamericanas. Canadá, que ha invertido considerablemente en la OEA y sus agencias, está preocupado por que el aumento de los foros alternativos pueda socavar la autoridad de la OEA y dispersar sus limitados recursos. Además, la exclusión de Canadá, junto con la de Estados Unidos y a veces incluso de México, de estas nuevas organizaciones “regionales” está reduciendo su capacidad para ampliar su participación en la región. En términos generales, la “reestructuración” de las Américas ha estrechado el espacio diplomático, tanto de México como de Canadá, en la región.

El relativo declive político y económico de Estados Unidos en América Latina es una cuestión particularmente importante para Canadá y México. A pesar de sus esfuerzos por diversificarse, ambos siguen dependiendo mucho de Estados Unidos como principal mercado para sus exportaciones. En el caso de México, los vínculos de la diáspora con Estados Unidos se están ampliando de forma casi exponencial, con implicaciones tanto económicas (remesas) como políticas.¹⁸ La preocupación

¹⁶ América Latina sigue siendo “la región con mayor desigualdad” del mundo, aunque los índices de pobreza están disminuyendo en algunos países. Véase ONU, “Reporte de Objetivos de Desarrollo para el Milenio, América Latina”, 2010.

¹⁷ El BID ha reportado que sólo uno de tres jóvenes latinoamericanos logra adquirir una educación secundaria, comparado con un 80 por ciento en el sudeste asiático.

¹⁸ Según datos del Censo de Estados Unidos para 2010, 31.8 millones de mexicanos viven en Estados Unidos (y aproximadamente 7 millones de inmigrantes ilegales mexicanos). Se espera que la población de origen hispano en Estados Unidos (de la cual un 66 por ciento es mexicana) aumente de un 16 por ciento

compartida de México y Canadá por proteger sus importantes intereses en Estados Unidos puede, en ocasiones, entrar en conflicto con su deseo de asumir un papel más activo de liderazgo regional. A pesar de los convincentes ejemplos de su capacidad para adoptar posiciones “independientes” de Estados Unidos (por ejemplo, Cuba, el Proceso de Paz de Contadora, Irak), tanto México como Canadá han sido vulnerables a las acusaciones de que su relación “especial” con Estados Unidos limite su capacidad para promover enérgicamente los intereses regionales. A medida que esta potencia emprende el camino hacia las elecciones presidenciales de 2012, podemos esperar que se desvincule cada vez más de la región, lo que puede proporcionar a México y Canadá un mayor margen de maniobra.

Los cambios que están gestándose en las relaciones de Estados Unidos con América Latina crean, tanto el imperativo como el contexto, para un compromiso más activo por parte de Canadá y México en la región, con el propósito de proteger y promover los intereses “norteamericanos”. El creciente peso de Brasil puede también abrir puertas para México y Canadá, quienes serían considerados como una influencia de equilibrio para los países que comparten una visión hemisférica más inclusiva. Como se tratará en la siguiente sección, una participación regional más estratégica y colaborativa por parte de México y Canadá en esta coyuntura crucial podría potenciar sus intereses, incluyendo su relación prioritaria con Estados Unidos. Su experiencia (y recursos) combinados podrían constituir un ejemplo convincente de colaboración regional y hacer una importante contribución a la hora de abordar los principales desafíos del hemisferio.

Una agenda regional para una mayor colaboración

En esta sección, proponemos una breve lista de áreas donde México y Canadá podrían aplicar su gran experiencia con buenos resultados a la hora de perseguir conjuntamente intereses comunes en la región. Las siguientes propuestas para un mayor compromiso regional conjunto por parte de México y Canadá han sido seleccionadas de acuerdo con la experiencia, intereses y capacidad conjunta de los dos países. Naturalmente, el éxito de este compromiso será atribuido a:

- el grado de sagacidad política, el capital y la confianza mutua invertidos por ambas partes;
- la regularidad e intensidad de las consultas de alto nivel;
- el acercamiento y colaboración con otros gobiernos y líderes de opinión de la región;
- una eficaz comunicación para promover una visión regional que implique a los ciudadanos;
- la disposición a destinar suficientes recursos a largo plazo, tanto financieros como humanos.

a un 30 por ciento de la población total en 2050. Estadunidenses de origen hispano: datos del censo <Infoplease.com>, <<http://www.infoplease.com/spot/hhmcensus1.html#ixzz1R9SMJux3>>.

Mayor compromiso político con Centroamérica y el Caribe

Canadá y México comparten una sólida reputación en la región, en vista de su mutuo apoyo al proceso de paz centroamericano. Canadá tiene también una relación “especial” con el Caribe basada en su herencia compartida con la Commonwealth y las tradiciones procedentes de Westminster. Un esfuerzo concertado entre México y Canadá, tanto para involucrarse como para defender cuestiones prioritarias para el Caribe (cambio climático, seguridad alimentaria y el impacto de la globalización) y Centroamérica (seguridad, integración económica y comercio) podría arrojar dividendos a la hora de obtener su apoyo en foros regionales clave como la OEA (donde juntos representan a veinte de sus treinta y cinco miembros) en cuestiones y candidaturas importantes.

Integración hemisférica

Canadá y México ofrecen un ejemplo positivo de colaboración norte-sur. A pesar de sus asimetrías, ambos han obtenido importantes beneficios del TLCAN. Juntos pueden constituir un argumento convincente para una mayor integración económica que puede beneficiarse de la inclusión de economías tanto desarrolladas como en desarrollo. Deberían encabezar esfuerzos para ampliar las reglas de origen y disposiciones sobre acumulación¹⁹ que extendieran la gama y el movimiento de bienes permitidos desde y a través de los países de la región. Esto aumentaría los beneficios acumulados a partir de los tratados de libre comercio existentes y servirían de argumento para una integración más profunda. Deberían ser incluso más audaces, como propone Heredia, a la hora de buscar nuevas iniciativas, como la Alianza del Pacífico, que podrían ampliar el comercio dentro de la región, así como con Asia. Para tener éxito, Canadá debe estar preparado para poner sobre la mesa mayores ofertas de asistencia técnica, al tiempo que México tendrá que defender el asiento de Canadá en la mesa. La creación de un centro de innovación común, abierto a socios latinoamericanos, sería una forma en la que podrían reforzar su papel en el diseño e implementación de estrategias de colaboración para respaldar el proceso de integración a un nivel de funcionamiento práctico.

Socios estratégicos en foros regionales

México y Canadá tienen un interés común en garantizar la continua relevancia y eficacia de la OEA como principal foro de consulta regional y acción colectiva. Esto incluye dedicar un capital político adicional, mediante consultas más regulares y

¹⁹ Un recurso que ayude a que los bienes manufacturados cumplan con los requisitos de reglas de origen correspondientes.

acciones de colaboración, con el fin de asumir un liderazgo y generar apoyos para un enfoque más proactivo, especialmente en cuestiones (y compromisos) relacionadas con la democracia, los derechos humanos y la seguridad. Canadá ha señalado constantemente su interés en ver a la OEA adoptar un papel más activo en apoyo de instituciones y prácticas democráticas aparte del monitoreo electoral. El papel de México como anfitrión del primer Foro sobre Democracia Latinoamericana, celebrado en octubre de 2010, fue un importante inicio para lograr una evaluación menos politizada y más formal de los desafíos democráticos de la región. En la Asamblea General de la OEA de 2011, que se llevó a cabo en El Salvador, la secretaria de Estado canadiense para las Américas, Diane Ablonczy, exigió un nuevo enfoque en la “práctica de la democracia”, sugiriendo que los Estados miembros “compartan mejores prácticas” en su apoyo a la democracia.²⁰ México y Canadá deberían también asumir un papel estratégico y de mutuo apoyo a la hora de facilitar su participación en nuevas organizaciones regionales, tanto económicas como políticas, como la CELAC y la Alianza del Pacífico.

Gobernabilidad responsable y eficaz

En la década posterior a la firma del TLCAN, se establecieron los verdaderos cimientos de la relación mexicano-canadiense a través de una amplia y muy diversa serie de visitas por parte de funcionarios de nivel medio y superior, tecnócratas, parlamentarios y líderes de la sociedad civil. Éstos proporcionaron asesoría y asistencia técnica en un amplio abanico de cuestiones de gobernabilidad, desde elecciones a auditoría, normatividad y modernización del servicio público. De hecho, la colaboración entre Elections Canada (organismo electoral canadiense) y el Instituto Federal Electoral (IFE) durante este periodo ha sido reconocida por haber contribuido al logro de una verdadera democracia multipartidista, con la histórica derrota del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en las elecciones de 2000. Esta experiencia podría constituir la base para un acercamiento conjunto a Centroamérica (y potencialmente el Caribe). En pláticas anteriores con funcionarios y académicos mexicanos se encontró un gran interés en adaptar algunas de las herramientas y alianzas desarrolladas con diversos departamentos y agencias gubernamentales canadienses —por ejemplo, la Escuela de Servicio Público de Canadá, la Oficina del Auditor General y Elections Canada— para elaborar un programa de colaboración sobre gobernabilidad que podría ofrecerse a Centroamérica y Haití.²¹ El establecimiento de la Agencia

²⁰ “Canadá sugiere que los Estados miembros consideren la creación de un catálogo de buenas prácticas donde podríamos analizar e intercambiar información sobre lo que cada miembro considera como sus contribuciones nacionales a las prácticas democráticas”. Alocución de la secretaria de Estado Ablonczy ante la Asamblea General de la OEA, no. 2011/20, 6 de junio de 2011.

²¹ Isabel Studer hace referencia al programa de herramientas de aprendizaje vía Internet (e-learning) elaborado para servidores públicos mexicanos —@campus—, financiado por el Centro de Investigación para el Desarrollo Internacional (International Development Research Centre, IDRC), instancia canadiense, de 2000 a 2005.

Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid), primera en su tipo en México, se realiza en un momento oportuno para que Canadá se asocie con México con el fin de responder a la muy real demanda de renovación y reforma de las instituciones democráticas de Centroamérica (y posiblemente Haití). Canadá y México aportarían una combinación muy poderosa de conocimiento y experiencia, dadas sus perspectivas complementarias, sus diferentes niveles de desarrollo y los fuertes vínculos culturales y lingüísticos de México con los países de la región.

Seguridad hemisférica

Los temas de seguridad regional se han convertido en una importante área de interés común. Aunque México mismo es víctima del crimen transnacional, también es consciente del grave impacto que el crimen tiene en Centroamérica y, por lo tanto, de la necesidad de un esfuerzo regional intenso y coordinado (y global, en realidad). Canadá está preocupado por la amenaza que el crimen transnacional supone para los canadienses y para el desarrollo a largo plazo de la región. Canadá y México están ya avanzando hacia una mayor cooperación, tanto bilateral como con Centroamérica. Morden y Benítez Manaut, también en este libro, proporcionan un resumen más detallado y recomendaciones en sus artículos sobre seguridad. Nosotros simplemente subrayaremos la necesidad de un compromiso regional sostenido, de alto nivel y coordinado, en materia de seguridad. Las recientes reuniones de alto nivel en la OEA y el SICA han dado resultados importantes en esta dirección, como lo han hecho las nuevas contribuciones canadienses.²² La colaboración entre México y Canadá puede aportar perspectivas convincentes y complementarias (y esperemos que recursos) a la lucha contra el crimen, lo que puede llevar a un diálogo de mayor peso y a una estrategia a más largo plazo sobre la cuestión más compleja, pero subyacente, de la incesante demanda de drogas. La colaboración canadiense y mexicana para ofrecer ayuda humanitaria a Estados Unidos tras el huracán *Katrina* y en el Caribe ofrece otro modelo potencial para las Américas.

Estabilidad financiera

El desempeño sólido y con capacidad de recuperación por parte de México y la región tras la reciente crisis financiera y económica es un hecho tanto grato como histórico, pues la región ha experimentado treinta y una crisis financieras durante los últimos veinticinco años. Como afirmó el presidente del BID, Alberto Moreno, esto

²² Canadá anunció nuevas aportaciones de cinco millones de dólares para Centroamérica por medio del Fondo para el Desarrollo de Capacidades contra el Crimen, y siete millones para Guatemala a través del Fondo para la Paz y Seguridad Global del Grupo de Trabajo de Estabilización y Reconstrucción, <<http://news.gc.ca/web/article-eng.do?nid=607939>>.

reafirma la “creciente solidez de las instituciones fiscales y políticas de la región”.²³ Sin embargo, sigue sin estar claro si la región puede mantener esta estabilidad frente a futuros desafíos, particularmente si cae la demanda de materias primas al tiempo que los precios de energía y alimentos siguen aumentando. Hace algunos años, el entonces gobernador del Banco Central de Canadá, David Dodge, proponía que las Américas necesitaban su propia versión de la OCDE, “en torno a la cual todos los dirigentes económicos de las Américas puedan congregarse”.²⁴ Dada la membresía conjunta y activa de México y Canadá en la OCDE y el G20 (del que México ha sido anfitrión en 2012), combinada con sus destacadas experiencia y credenciales en cuestiones de gestión financiera y fiscal, deberían considerar la posibilidad de elaborar una propuesta de una OCDE latinoamericana, lo cual proporcionaría un espacio despolitizado para el diálogo y el intercambio de mejores prácticas. México y Canadá podrían aportar el prestigio y los recursos para tal empresa, que seguramente atraería el compromiso de muchos en la región.

La reintegración de Cuba

Como los únicos dos países de la región que no rompieron lazos diplomáticos con Cuba tras su expulsión de la OEA, México y Canadá siguen teniendo una especial consideración por parte de los cubanos. Tienen también considerables intereses comerciales y turísticos en Cuba. Y lo que es más importante, el gobierno cubano ha mostrado interés en lograr un mejor entendimiento de sus relaciones con Estados Unidos, en particular sobre cómo promueven sus intereses económicos al tiempo que protegen sus identidades culturales. A medida que Estados Unidos avanza inexorablemente (aunque con lentitud) hacia la normalización de relaciones con Cuba, México y Canadá podrían estar bien posicionados para desempeñar un papel constructivo: no como mediadores o incluso intermediarios, sino como asesores bien informados y de confianza que pueden ayudar a propiciar una atmósfera de buena voluntad a medida que Cuba se prepara para esta inevitable transición. Un avance suave y sin violencia hacia la normalización de relaciones entre Cuba y Estados Unidos sería beneficioso para todos. México y Canadá podrían facilitar esta transición fomentando el diálogo y facilitando el intercambio de información sobre cuestiones de interés o inquietud particular, tanto para Cuba como para Estados Unidos. Esto podría incluir la aportación de asistencia técnica para ayudar a las instituciones cubanas responsables de importantes sectores, como comercio e inversión, salud y seguridad alimentaria, así como transporte, a emprender los cambios necesarios para cumplir con las normas y estándares estadounidenses. Algunas “medidas para el desarrollo de

²³ Discurso del presidente Luis Alberto Moreno, “La crisis financiera y su impacto sobre las Américas”, pronunciado el 1 de enero de 2009 en la OEA, <http://www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=E-006/09>.

²⁴ Declaración de David Dodge, gobernador del Banco de Canadá, ante la Americas Society and the Council of the Americas, 29 de marzo de 2007, <http://www.as-coa.org/Newsletter/2007-April/REMARKS_Dodge-Regional%20Leaders.pdf>.

la confianza” podrían incluir diálogos para abordar las inquietudes de Cuba sobre su capacidad para mantener sus elevados estándares educativos y sanitarios, o su potencial interés en participar en foros económicos globales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Conclusión: mejoramiento de lo bilateral mediante un compromiso regional

Éstas son algunas de las múltiples áreas donde México y Canadá podrían participar de manera eficaz en la región de acuerdo con sus intereses, valores y capacidades comunes. Al afrontar el desafío compartido de una economía estadounidense en declive, deberían conformar la causa común de centrar sus esfuerzos para construir un hemisferio más sólido, más competitivo y más integrado. Al trabajar hombro con hombro para mejorar su vecindario pueden generar un crecimiento económico sostenible y más equitativo; reforzar la seguridad de sus ciudadanos, y fortalecer la democracia promoviendo el Estado de derecho, así como una mayor rendición de cuentas y transparencia en el gobierno. Ante el desafío y la oportunidad que ofrecen los mercados más grandes y de crecimiento más rápido de Asia, México y Canadá estarán listos para lograr un mayor éxito como parte de un continente americano más dinámico y competitivo, que por sí solos.

Seguridad regional

SEGURIDAD HEMISFÉRICA: EL DILEMA CANADÁ-MÉXICO

Reid Morden

El gobierno de Canadá ha dejado claro que un nuevo compromiso con las Américas es una prioridad internacional crucial para nuestro país... Canadá está comprometido a desempeñar un mayor papel en las Américas y a hacerlo a largo plazo.
PRIMER MINISTRO STEPHEN HARPER, 17 de julio de 2007

En cierto sentido, el señor Harper ha tratado de dar un enfoque grato a la política exterior de Canadá, pero demasiado a menudo, ese enfoque ha caducado. En América Latina, por ejemplo, consistió en palabras que no fueron seguidas por hechos.
Editorial del TORONTO GLOBE AND MAIL, 18 de abril de 2011

Estableceremos un enfoque común sobre la seguridad para proteger a América del Norte de amenazas externas, prevenir y responder a amenazas en su interior, y hacer más eficiente el movimiento seguro y eficaz de tráfico legítimo y de bajo riesgo a lo largo de nuestras fronteras compartidas.

PRESIDENTE BUSH, PRESIDENTE FOX Y PRIMER MINISTRO MARTIN, Texas, 23 de marzo 2005, durante la creación de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad entre Canadá, México y Estados Unidos, Waco

Para preservar y ampliar los beneficios que nuestra estrecha relación ha ayudado a traer a los canadienses y estadounidenses por igual, pretendemos adoptar un enfoque perimetral sobre la seguridad colaborando dentro, fuera y en las propias fronteras de nuestros dos países para mejorar nuestra seguridad y acelerar el flujo legítimo de personas, bienes y servicios. Pretendemos hacerlo en alianza y de forma que favorezca la competitividad económica, la creación de empleo y la prosperidad.

*Tomado de la DECLARACIÓN CONJUNTA DEL PRESIDENTE OBAMA Y EL PRIMER MINISTRO HARPER en Washington, D.C., 4 de febrero de 2011*¹

Si las acciones del gobierno no han cumplido las expectativas creadas por la declaración de política de Harper a mediados de 2007, tampoco lo publicado en el editorial de *The Globe and Mail* es del todo preciso. Sólo en la esfera de la seguridad, Canadá

¹ Declaración sobre una visión compartida de seguridad perimetral y competitividad económica, primer ministro Stephen Harper y presidente Barack Obama, Washington, D.C., 4 de febrero de 2011.

tiene mucho en marcha en México, en Centroamérica y en el Caribe. Participa en diversas actividades y programas de capacitación, desarrollo de capacidades e intercambio de información en distintas áreas relacionadas con la seguridad y la gobernabilidad, dirigidas a países y áreas como México, Guatemala, El Salvador, Haití y la Commonwealth caribeña. Canadá está aplicando su experiencia en estos sectores adoptando un enfoque que abarca a todo el gobierno.

Sin embargo, la declaración de política de 2007 del gobierno plantea varias cuestiones respecto de esas actividades o programas relacionados con la seguridad. ¿Son adecuados en términos de volumen a la luz de las intenciones de la declaración? ¿Son eficaces en su impacto sobre sus destinatarios y en el gasto de recursos públicos? Con respecto a México, ¿es probable que ésta sea un área productiva en el mejoramiento de la relación bilateral, dada la enorme interacción entre México y Estados Unidos en diversos frentes relacionados con la seguridad? Básicamente, ¿*debería* hacerse algo más para enriquecer esta alianza? ¿*Puede* hacerse algo más para enriquecer esta alianza? Por último, ¿están estos programas y actividades en consonancia con las metas y objetivos más amplios en política exterior de Canadá?

La respuesta a la última pregunta es sí. Aunque algunos puristas de la asistencia para el desarrollo argumentarían que los dólares dedicados a cuestiones de seguridad son un despilfarro de dinero que podría invertirse mejor en otros sectores de desarrollo, se puede decir, sin temor a equivocarse, que las actitudes sobre políticas en Canadá por lo general han evolucionado considerablemente durante los últimos veinte años desde una época en que la seguridad era un anatema para la comunidad de asistencia gubernamental. Sin embargo, en la actualidad existe un claro reconocimiento de que una seguridad inadecuada se ha convertido en un obstáculo considerable y probablemente crucial para el logro de otros objetivos de desarrollo o comerciales. Ese reconocimiento ha sido reiterado en el periodo posterior al 11 de septiembre, y Canadá, en sus programas de ayuda, ha respondido en conjunto de manera realista a un mundo más peligroso y despiadado.

Las respuestas a las demás preguntas son más matizadas.

Hablando específicamente sobre México, existen áreas diferenciadas en el mundo de la seguridad judicial donde Canadá puede colaborar de forma eficaz con los mexicanos, sea mediante diseños de programas individuales o complementando las actividades de otros como Estados Unidos y la Unión Europea. En el cada vez más concurrido campo de la seguridad será importante minimizar las coincidencias, sin importar el entrar en conflicto con otros, especialmente con Estados Unidos. Alcanzar este objetivo requiere una consulta hasta cierto grado abierta con los demás, sobre todo con los mexicanos. Éstos, por su parte, deben estar preparados para identificar con honestidad las prioridades mexicanas y cualquier dificultad colateral a la hora de avanzar y lograr un progreso real y sustancial. Todo ello, a lo mínimo que podría llevar es a la frustración y la irritación, por no hablar de un desperdicio de recursos.

¿Puede y debería potenciarse la relación con México? Probablemente, en ambos casos. La serie actual de programas y actividades en un sector de la seguridad ampliamente definido predetermina la ayuda tradicional o el molde de prestación de asistencia. Hay excepciones, pero generalmente esto significa que Canadá da y

los demás toman. No hay nada malo en eso, en términos generales, pero no cumple con lo que podría esperarse de los esfuerzos en relación con el segundo mercado más grande de Canadá en el hemisferio, un importante objetivo para la inversión y un socio en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Al mismo tiempo, especialmente en el mundo de la seguridad, donde la confianza y la credibilidad son de suma importancia en una relación, Canadá no debería ser criticado por su prudencia en aventurarse en un nuevo mundo metafórico. Antes del TLCAN, México, para la mayoría de los canadienses, era sol, arena y margaritas. El TLCAN provocó un cambio radical en la idea y el conocimiento que los canadienses tenían acerca de México. Al mismo tiempo, aunque el TLCAN ha estado en vigor durante más de veinte años, México sigue siendo un nuevo amigo y socio, y la relación, más allá del comercio y el esparcimiento, y particularmente en el cerrado mundo de la seguridad, todavía tiene que madurar.

Canadá ha evitado tradicionalmente las cuestiones políticas que durante los últimos dos siglos han arruinado de forma periódica a Centroamérica y Sudamérica. Durante años, Chile, Brasil y la Commonwealth caribeña han sido objetivo de incursiones de inversionistas canadienses, en ocasiones, como en el caso de la *Brazilian Traction*, de tintes neocolonialistas, pero por lo general hemos aceptado que la región era el patio trasero de los estadounidenses y lo había sido desde la formulación de la doctrina Monroe, en 1823.

El despertar del interés de Canadá en el hemisferio, y especialmente en México, surgió hasta una fecha bastante reciente con dos sucesos revolucionarios, uno, un accidente de la historia, y el otro, un cambio deliberado de política. El accidente sucedió primero. Tras intensas negociaciones, Canadá y Estados Unidos habían alcanzado, para 1988, un acuerdo de libre comercio bilateral (FTA). Canadá se habría quedado bastante satisfecho con darse un respiro y utilizar los años inmediatamente posteriores para hacer los ajustes económicos que exigía el FTA. En lugar de eso, enfrentado a la perspectiva de un acuerdo de libre comercio diferenciado entre Estados Unidos y México que diluiría las ganancias del FTA, Canadá se vio obligado a presionar para ampliar la negociación a un acuerdo trilateral. Una vez concluido, el TLCAN, después de veinte años, ha beneficiado a todas las partes en términos de un aumento del comercio y, en el caso de Canadá, trajo consigo una conciencia de México que probablemente ningún otro suceso podría haber logrado.

El cambio deliberado de política fue, por supuesto, la decisión del gobierno de Mulroney de pasar de una posición de observador a miembro de pleno derecho en la Organización de Estados Americanos (OEA). Durante años, las propuestas para hacer ese cambio habían sido presentadas por sucesivos gobiernos para abandonarlas después, a medida que otras prioridades las hacían a un lado. Sin embargo, en 1987, impulsada directamente por el primer ministro, Canadá finalmente, y de forma muy visible, dio señales de que estaba preparado para desempeñar un papel más amplio en el hemisferio occidental. Veinte años después, Harper volvió a abocar a Canadá a hacer justamente eso.

Frente a este compromiso del primer ministro, ¿está Canadá actuando adecuadamente y, de no ser así, qué debería hacerse? Uno de los problemas es que, sólo en

la esfera de la seguridad, existen más de cien proyectos en la región, constituidos por una serie de actividades con un valor que se aproxima a los cien millones de dólares canadienses. A primera vista parece una cantidad considerable, pero rápidamente se ve diluida al desglosarla. De hecho, una vez desglosada por actividad de proyecto y vista repartida a lo largo de la región, las cantidades individuales en juego resultan irrisorias.

Como se ha demostrado una y otra vez en el mundo de la asistencia, invertirle dinero a un problema no garantiza un resultado satisfactorio o siquiera notable. De todas formas, continuar con el modelo de eventos de capacitación y enfoques sobre enseñanza y entrenamiento, por muy loable que pueda ser la actividad concreta, consigna la contribución de Canadá a la periferia, dada la magnitud de los problemas que enfrentan México y otros países de Centroamérica y el Caribe.

Para empezar a tener un verdadero impacto, los gastos deberían elevarse hasta por lo menos quinientos mil millones de dólares estadounidenses. Eso suena a mucho dinero y es mucho dinero en términos canadienses. ¿Cómo labrar entonces un fondo común suficiente para cooperación en seguridad en México y la región en un periodo de rigurosa moderación fiscal y reducción de déficit? Es difícil, pero no imposible si hay suficiente voluntad política y determinación.

En primer lugar, el fondo de ayuda internacional canadiense asciende a aproximadamente 5 300 millones de dólares canadienses en total.² El gobierno debería asignar estos fondos donde considere que residen los intereses e imperativos políticos de Canadá, dejando atrás las restricciones del anticuado indicador de Ayuda Oficial al Desarrollo por parte de la OCDE. Por ejemplo, debería pugnar por la conclusión lógica del proceso de restringir a los países a los que desea apoyar y entrar en el programa de ayuda bilateral, en marcha en África. (Como se ha visto en la última candidatura fallida de Canadá para un escaño en el Consejo de Seguridad de la ONU, tales acciones tienen consecuencias, pero eso no invalida la política propia). Y Canadá debería entonces reasignar un presupuesto de acuerdo con sus propios intereses considerados durante, digamos, un periodo de cinco años.

Un enfoque disciplinado desde esta perspectiva arrojaría cantidades que darían verdadero fundamento y peso al compromiso que el gobierno de Harper pactó con el hemisferio en 2007. En el caso de México, esto proporcionaría una suma creíble y, por consiguiente, la flexibilidad para contribuir y cooperar en áreas donde el impacto sería mayor. El siguiente paso, tras acordar con México sus necesidades prioritarias, es descubrir esas pocas, muy pocas áreas donde el foco concentrado de los recursos finitos y experiencia de Canadá puede marcar y crear una diferencia.

Con algunas enérgicas palabras de advertencia por debajo, el menú para una colaboración podría ser considerable, desde la seguridad fronteriza (la cual abordaremos más adelante), la defensa o hasta la mejora de sistemas legales o judiciales. En este contexto, puede que convenga enriquecer algunas de las actividades subnacionales

² Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional, *Reporte estadístico sobre ayuda internacional*, Gobierno de Canadá, 2009-2010.

bilaterales que ya han producido varios acuerdos, generalmente económicos, entre provincias canadienses y estados mexicanos. Esto podría llevar a la adopción, de conformidad con el gobierno mexicano, de convenios de colaboración o asociación para cuestiones de seguridad.

Fuera de México, Canadá debería ampliar, también en sintonía con los mexicanos, sus actividades a la hora de promover y fortalecer el aparato de gobernabilidad y seguridad en uno o más de los países más pequeños al sur de México. En esta área, las frágiles infraestructuras se encuentran bajo presión, especialmente a medida que los cárteles de la droga mexicanos trasladan sus sedes operativas fuera de México en respuesta a las presiones ejercidas por la guerra contra el narcotráfico del presidente Calderón. Trilateralmente, podría ser mejor elegir un país o países donde Canadá pueda encontrar más fácil operar que Estados Unidos, debido al bagaje de relaciones anteriores. En la reunión celebrada en diciembre de 2010, los ministros del Exterior de los tres países dieron un paso tentativo en esta dirección al acordar iniciar un diálogo sobre estas cuestiones.

Sin duda, existen enfoques adicionales. Independientemente del camino que se escoja, un mayor enfoque y clasificación de prioridades, junto con la asignación de los consiguientes recursos, son un factor clave en cualquier intento de hacer avanzar la relación en temas de seguridad basándose en una verdadera alianza.

A la hora de elegir dónde concentrarse dentro del amplio ámbito de la seguridad, Canadá debería descartar de inmediato una cuestión: el narcotráfico. La intensa y muy sangrienta guerra contra el narcotráfico del presidente Calderón ha arrojado índices de víctimas equivalentes a las bajas sufridas por Estados Unidos en Vietnam; se concentra casi exclusivamente en la parte norte fronteriza con Estados Unidos y el grado e intensidad de la implicación de los dos países es enorme. Tómese ese hecho y añádanse las siguientes consideraciones: que la brecha filosófica a la hora de abordar el problema del narcotráfico entre Estados Unidos y Canadá es más que considerable; que Estados Unidos no ha tomado hasta el momento ninguna medida seria para hacer frente a su demanda interna de drogas, donde reside el principal factor que contribuye al problema; y que el origen de la mayoría del armamento en manos de los cárteles de la droga puede rastrearse hasta Estados Unidos. Sería aconsejable que Canadá se alejara de este particular nido de víboras.

Otra área por abordar con cautela es, desafortunadamente, una de las preferidas de los canadienses: la vigilancia policial. No cabe duda de que Canadá da buenos ejemplos, aporta buena capacitación y proporciona buenos mentores. Todo para nada, si impera la inicial “C”: corrupción. Hay presiones políticas en varios niveles políticos en México para restringir la corrupción en las fuerzas de seguridad de México. Su éxito, por el momento, es discutible, y sin un compromiso determinante e interno de tener una policía incorruptible, prácticamente todos los esfuerzos externos para ayudar no servirán casi para nada.

Todas las propuestas anteriores entran en la esfera de lo que podría o debería hacerse. En un área específica hay algo que puede hacer Canadá y puede hacerlo ahora. Ese algo es asumir el liderazgo en llevar adelante la inclusión de México dentro de un perímetro de seguridad norteamericano. Queda claro a partir de la declaración de

Harper/Obama de febrero que el acuerdo sobre las condiciones para un perímetro de seguridad que abarque Canadá y Estados Unidos es de máxima prioridad, y la labor preparatoria para materializar dicha declaración de los líderes ya está en marcha.

Nada en esa declaración descarta una vía paralela que amplíe el debate para evaluar y definir los pasos, procesos y circunstancias que deben desarrollarse tarde o temprano para incluir a México dentro de ese perímetro. Avanzar en este enfoque inclusivo no sólo es hacer lo correcto, es en propio beneficio de Canadá. El creciente nivel de integración de las economías canadiense y mexicana con la economía estadounidense desde la entrada en vigor del FTA y el TLCAN pone en relieve los desafíos que enfrentan con respecto a Estados Unidos, que cree que la seguridad tiene preferencia sobre el comercio. Una gestión eficaz de la cadena de suministro exige por sí sola que exista un régimen sin fisuras desde México a Canadá.

Disponemos también de un enclave y una base para avanzar en las recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre el Futuro de América del Norte, copresidido por el ex viceprimer ministro John Manley, el ex secretario de Hacienda Pedro Aspe y el ex gobernador de Massachusetts William Weld, publicadas en 2005.³ El reporte cubre un abanico más amplio de cuestiones a la hora de desarrollar una verdadera comunidad norteamericana, pero contiene un anteproyecto sobre el cual puede delimitarse un perímetro de seguridad verdaderamente continental. Además, logra dos objetivos sumamente importantes. En primer lugar, reconoce desde un principio que el avance en algunas cuestiones exigirá un enfoque “a dos velocidades”. Y segundo, aborda de frente las inquietudes sobre pérdida de soberanía, observando que “América del Norte [...] es más que una expresión geográfica. Supone una asociación de Estados soberanos con intereses económicos y de seguridad que coinciden parcialmente, donde avances importantes de un país pueden tener, y tienen, un poderoso efecto sobre los otros dos”.

Ni el reporte del grupo de trabajo ni el acuerdo entre los líderes políticos en Waco se plantean siquiera abogar por la desaparición de las fronteras o equiparar la “armonización” de políticas y procedimientos con la sustitución de leyes, políticas y procedimientos canadienses o mexicanos por un conjunto de leyes, políticas y procedimientos “made in USA”. Al mismo tiempo, parece haber un acuerdo bastante común en que lo que el perímetro implica es encontrar los elementos comunes en esos diferentes conjuntos de leyes, políticas y procedimientos e incorporarlos en un conjunto de reglas comunes que fomentará la mutua confianza y credibilidad esenciales para permitir que bienes y personas atraviesen libremente toda América del Norte.

El mismo concepto, en una u otra forma, ha estado presente durante largo tiempo. De hecho, se podría argumentar que la primera propuesta de un perímetro de seguridad norteamericano está contenida esencialmente en la doctrina Monroe,

³ Declaración de los presidentes, Grupo de Trabajo Independiente sobre el Futuro de América del Norte, patrocinado por el Consejo de Relaciones Exteriores, el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales y el Consejo de Altos Ejecutivos Canadienses, 17 de mayo de 2005.

la cual invitaba a las potencias coloniales europeas tradicionales a mantenerse lejos del hemisferio. A continuación, en una reafirmación bastante impositiva de la aplicación extraterritorial de la potencia estadounidense en 1904, el presidente Theodore Roosevelt creó el “corolario de Roosevelt” a la doctrina Monroe, afirmando que se justificaba que Estados Unidos ejerciera “poder policial internacional” para poner fin a disturbios o fechorías crónicas en el hemisferio. Los canadienses deberían recordar que son parte de ese hemisferio.

El mismo concepto, pero implicando directamente el acuerdo de Canadá, fue plasmado en el artículo V de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en 1949, en cuanto a que un ataque contra un miembro se considera como un ataque contra todos los miembros de la alianza. Mediante el Acuerdo de Defensa Aérea (y posteriormente Aeroespacial) de América del Norte entre Estados Unidos y Canadá en 1958, se creó un perímetro común en torno a los dos países contra la amenaza de ataques por parte de bombarderos o misiles soviéticos. Un perímetro similar existe en torno a ambos países, destinado a controlar la exportación de tecnologías estratégicas fuera del perímetro. Con este grado de participación en la protección fuera y dentro de sus fronteras, Canadá y los canadienses no pueden alegar estar poco familiarizados con el funcionamiento y los beneficios del concepto perimetral.

Para concluir, Canadá debería tomar la iniciativa a la hora de buscar una alianza de intereses compartidos donde el comercio y la seguridad vayan de la mano y sigan haciéndolo en el futuro. Esto implica una voluntad política y las consiguientes decisiones políticas de Canadá, así como la determinación para impulsar ese mismo grado de voluntad en sus dos socios norteamericanos.

En esencia, esta agenda reconoce simplemente que el mundo está cambiando y que hay una necesidad de ser audaces y contemplar acuerdos e instituciones que reflejen las nuevas realidades, para que continúe la construcción de una verdadera comunidad norteamericana. No podría haber mejor puente hacia el futuro bienestar de los pueblos de América del Norte.

MÉXICO Y CANADÁ: EL RETO DE ENFRENTARSE AL CRIMEN ORGANIZADO

*Raúl Benítez Manaut
Athanasios Hristoulas*

Antes de que el TLCAN entrara en vigor en 1994, las relaciones entre Canadá y México eran marginales. Además, existían importantes diferencias con respecto a políticas de defensa y seguridad. Un aspecto esencial de la concepción canadiense de la seguridad implica la cooperación internacional, en especial con Estados Unidos y, anteriormente, con Gran Bretaña. También son muy relevantes las Naciones Unidas y, en tiempos más recientes, con la Organización de Estados Americanos (OEA).¹ Por otro lado, el epicentro de la doctrina mexicana sobre seguridad y defensa es interno; antes de la administración de Fox (2000–2006), México no tenía una política de seguridad internacional activa, a diferencia de Canadá.²

Pero no tiene por qué ser así: el argumento central de este artículo es que tanto México como Canadá pueden trabajar en mayor colaboración, en particular si se considera el contexto de que México esté “abriendo” su agenda de seguridad al mundo desde la firma de la Iniciativa Mérida, en 2007. Aquí se esboza, en primer lugar, el estado de las relaciones bilaterales entre México y Canadá desde el 11 de septiembre. Enseguida, se analiza el desarrollo del crimen organizado en México, la debilidad de las instituciones de seguridad y cómo esto afecta la seguridad interna del país así como sus relaciones internacionales. El artículo describe cómo México, por primera vez en su historia, ha decidido afrontar el problema del crimen organizado por medio de un programa de cooperación internacional (la Iniciativa Mérida), que incluye capacitación y equipamiento de las fuerzas armadas mexicanas. La conclusión destaca diversas áreas donde México y Canadá pueden desarrollar la cooperación en seguridad.

Del TLCAN al crimen organizado

Durante la implementación del TLCAN, entre 1994 y 2000, México experimentó el levantamiento zapatista y las políticas de seguridad del país se volvieron hacia el interior. Muchas organizaciones no gubernamentales canadienses apoyaron al Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y la causa indigenista, y el gobierno canadiense

¹ Seguridad Pública de Canadá (Public Safety Canada), “Securing an Open Society: Canada’s National Security Policy”, 2009, en <www.publicsafety.gc.ca/pol/ns/secpol04-eng.aspx>, consultada el 30 de julio.

² Raúl Benítez Manaut, *Mexican Security and Defense Doctrines: From the 19th to the 21st Centuries* (Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Update on the Americas, 2002).

declaró reiteradamente que tenían que respetarse los derechos humanos. Esto no complació a los dirigentes mexicanos.

Con la ola de democratización de México que se presentó en 2000, se asumió que el país cambiaría su política exterior autárquica y nacionalista. Sin embargo, esto no sucedió. Canadá ofreció ayuda en el área de las misiones de paz: puso el Centro Pearson para el Mantenimiento de la Paz a disposición de alumnos de las fuerzas armadas mexicanas. Miembros del ejército mexicano tomaron cursos allí; no obstante, el gobierno mexicano se negó a enviar a sus soldados a la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (Minustah) en 2004, tal como lo había solicitado específicamente Naciones Unidas.

En materia de seguridad, el factor Estados Unidos ha determinado la relación entre México y Canadá y ha llevado a un acercamiento desde 2001. Canadá y México comparten un asunto común: la seguridad fronteriza con Estados Unidos. Tras los ataques terroristas en Estados Unidos, Canadá firmó el Acuerdo de Fronteras Inteligentes en diciembre de 2001; México hizo lo mismo en marzo de 2002. Estos acuerdos tan similares son los primeros elementos de lo que podría llamarse un marco de seguridad para América del Norte.³

En el ámbito interno, Estados Unidos redefinió su estructura de comandos de defensa y, como parte de su nueva política antiterrorista, creó el Comando del Norte, que cubre Canadá, Cuba, México y parte del Caribe. El Comando del Norte tiene su sede en Colorado Springs, al igual que el Mando de Defensa Aeroespacial de América del Norte (NORAD), y la confluencia de oficiales de los ejércitos canadiense y mexicano está llevando al desarrollo de acciones de cooperación interinstitucional en materia militar.

En 2005, México, Canadá y Estados Unidos firmaron la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPA), que destacaba la cooperación en materia de seguridad en muchas áreas, incluyendo seguridad energética y seguridad humana. Por ejemplo, la colaboración entre los ministerios de Salud durante la epidemia de gripe A H1N1, que se presentó en México en abril de 2009, resultó estratégica, y la relación entre científicos canadienses y mexicanos fue importante.

Cuando se trata de cuestiones globales, Canadá y México pueden considerarse aliados estratégicos. Al menos en términos de retórica, ambos países ponen mucho énfasis en la relevancia de las relaciones multilaterales y la resolución pacífica de conflictos. Los dos consideran también los derechos humanos como pilares de sus políticas exteriores. Además, en el contexto de las Naciones Unidas, ambos han trabajado en estrecha colaboración para hacer avanzar la agenda de seguridad humana, así como la reforma del Consejo de Seguridad. Desde una perspectiva similar, en 2002 el entonces presidente de México, Vicente Fox, afirmó: “garantizo que México [...] como Canadá, hace oír su voz en las cuestiones más importantes en la agenda internacional, como la defensa del multilateralismo y los derechos humanos,

³ Jordi Diez, ed., *Canadian and Mexican Security in the New North America. Challenges and Prospects* (Montreal: McGill-Queen's University Press, 2006).

el respeto al derecho internacional, el fomento de la cooperación para garantizar el desarrollo y la paz, junto con la seguridad internacional”.⁴

Sin embargo, a nivel regional (de América del Norte), se presenta una realidad distinta. Las relaciones bilaterales Canadá-México se han visto perjudicadas por un temor persistente por parte de los dirigentes canadienses de que la inclusión de México en la agenda “norteamericana” no sea lo más conveniente para su país. No se trata de un fenómeno nuevo en la política exterior canadiense: durante las negociaciones que llevaron a la firma del TLCAN, Canadá trató una y otra vez de bloquear la inclusión de México en las negociaciones.

El efecto del 11 de septiembre

En apariencia, las cosas parecieron cambiar tras el 11 de septiembre. Inmediatamente después de los ataques terroristas, los líderes de Canadá, México y Estados Unidos empezaron a hablar de perímetros de seguridad, o TLCAN-plus. La política exterior canadiense pareció cambiar hacia una cooperación más estrecha no sólo con Estados Unidos, sino también con México. “Para garantizar una continua prosperidad y seguridad, Canadá necesita una alianza más amplia tanto con Estados Unidos como con México, que siga reflejando las circunstancias excepcionales de nuestro continente”.⁵ Lo más notable fue que los dirigentes canadienses sostuvieron que “Canadá tendría una colaboración más activa con México, bilateral y trilateral para garantizar que la Alianza de América del Norte sea de carácter verdaderamente continental”.⁶

El apogeo de este frenesí de cooperación fue la firma del Acuerdo para la Seguridad y Prosperidad (ASPAN), en 2005 en Waco, Texas. Los líderes declararon su deseo de “desarrollar nuevas vías de cooperación que harían a nuestras sociedades abiertas más seguras y protegidas, a nuestras empresas más competitivas y a nuestras economías más resistentes”.⁷

Los ataques terroristas servirían como el suceso que propició este avance hacia una América del Norte más unificada, pero el resultado final serían tres países unidos no sólo por necesidad económica, sino también por un deseo de coordinar políticas sobre seguridad, normatividad política y tal vez incluso políticas sociales. El “perímetro de seguridad” era el tema del momento.

Sin embargo, al día de hoy la agenda norteamericana ha cambiado. El ASPAN ha dejado de ser relevante y nadie habla ya de una integración profunda. El “perímetro

⁴ Vicente Fox, “Discurso ante la Asamblea General de la ONU”, septiembre de 2002.

⁵ Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de Canadá (Department of Foreign Affairs and International Trade, DFAIT), *Revitalizing our North American Partnership. Canada's International Policy Statement: A Role of Pride and Influence in the World*, en <<http://www.international.gc.ca/cip-pic/documents/IPS-EPI/partnership-partenariat.aspx?lang=eng&view=d>>, consultada el 10 de junio de 2006.

⁶ Ídem.

⁷ George W. Bush, Vicente Fox, Paul Martin, “Acuerdo para la seguridad y la prosperidad de América del Norte”, Waco, Texas, 23 de marzo de 2005, en <www.sre.gob.mx/evento/aspam>.

de seguridad” fue concluido, pero sólo incluye a Estados Unidos y Canadá. México fue excluido del proceso. Muy poco ha cambiado en la naturaleza de las relaciones bilaterales México-Canadá desde el 11 de septiembre. Esto se debe, en parte, a que Canadá no considera a México como un socio estratégico en América del Norte y en parte a que la atención de México se ve casi enteramente absorbida por problemas internos, a saber, la guerra contra los cárteles de la droga, sobre todo después de 2007.

Tras el 11 de septiembre, los dirigentes canadienses trataron de diferenciar a su país de México, argumentando que la clase de amenazas a la seguridad presente en la frontera Canadá-Estados Unidos era distinta de las de la frontera México-Estados Unidos y deberían, por lo tanto, tratarse por separado. Aunque Canadá hizo hincapié en las respuestas bilaterales entre Estados Unidos y Canadá a los ataques terroristas del 11 de septiembre, México insistió en un enfoque trilateral, en un irónico intento de convencer a los dirigentes estadounidenses de darle un trato similar al de Canadá. Otra área de desacuerdo entre los dirigentes canadienses y mexicanos fue el ritmo de cambio en respuesta al 11 de septiembre.⁸ Mientras Canadá prefería un enfoque gradual y por partes para enfrentarse a la amenaza terrorista, México quería lo que el secretario mexicano de Relaciones Exteriores de aquel entonces, Jorge Castañeda, llamó “la enchilada completa”, o una renegociación integral del TLCAN para incluir otras áreas, como seguridad e inmigración.

En respuesta, los dirigentes canadienses argumentaron que los problemas que enfrentaban Canadá y Estados Unidos eran (y siguen siéndolo) el flujo eficiente de bienes y viajeros legítimos en el contexto de un aumento de las inquietudes sobre seguridad de Estados Unidos. Por otro lado, la frontera Estados Unidos-México se describió como mucho más compleja, caracterizada no sólo por un alto nivel de comercio, sino también por la existencia de inmigración ilegal, narcotráfico y corrupción. La negociación de un mecanismo de seguridad trilateral requeriría de mucho más tiempo, y la introducción de un tercer actor —desde la perspectiva canadiense— retrasaría innecesariamente todo el proceso o tal vez lo estancaría por completo. Además, la tecnología de “fronteras inteligentes” en la frontera Canadá-Estados Unidos ha estado en vigor durante algún tiempo, precediendo a los ataques terroristas en varios años. No sucede lo mismo a lo largo de la frontera México-Estados Unidos. Por consiguiente, Canadá eligió, con toda intención, diferenciarse de México, tanto en lo que respecta a problemas como a soluciones. Aunque esta postura podría justificarse por motivos técnicos, subrayó también los importantes factores simbólicos/políticos que describían a México no como un socio, sino como un elemento complicado en el vecindario.

⁸ Loretta Bondi, *Beyond the Border and Across the Atlantic: Mexico's Foreign and Security Policy Post-September 11th* (Washington, D.C.: School of Advanced International Studies [SAIS], Johns Hopkins University, 2004).

El reto del crimen organizado y la deficiencia de las instituciones de seguridad y defensa

Desde que el presidente Felipe Calderón asumió el cargo, en diciembre de 2006, México ha reportado aproximadamente 42 000 decesos en la guerra contra el narcotráfico (hasta junio de 2011), un 90 por ciento de los cuales han sido narcotraficantes, un 5 por ciento agentes del gobierno y un 5 por ciento víctimas inocentes. Estas cifras han alarmado al pueblo mexicano y a la comunidad internacional. Cuando los mexicanos escuchan noticias acerca de estos violentos crímenes en televisión, radio y en los periódicos, se impresionan y temen que el gobierno sea incapaz de controlar el país. En este contexto, el debate sobre la seguridad nacional se ha centrado en si se está ganando o perdiendo la guerra contra el narcotráfico, debate que está lejos del reconocimiento de que México sea un Estado fallido o esté inclinándose en ese sentido.⁹

Las organizaciones delictivas se están aprovechando de la vulnerabilidad de las estructuras de seguridad nacional de México, circunstancia que las favorece. Uno de los aspectos más significativos es la falta de cooperación y cohesión entre la policía, el ejército y el Poder Judicial. Los críticos del gobierno mexicano sostienen que la estructura constitucional y jurídica —particularmente la división de poderes federal, estatal y municipal— es la deficiencia fundamental del Estado mexicano. Por este motivo, dos de las principales políticas que se están implementando pretenden transformar la capacidad del gobierno federal. La primera busca reformar los subsistemas de seguridad nacional, defensa, inteligencia, justicia y la policía a niveles de gobierno federal, estatal y municipal. La segunda, al aceptar la ayuda de Estados Unidos para iniciar estas reformas estructurales, busca adquirir tecnología que no está disponible de forma abierta en el mercado, por consiguiente, el control de la violencia y los crímenes se han convertido, sorprendentemente, en el nuevo indicador de gobernabilidad y eficiencia gubernamental, que explica el verdadero motivo por el que el presidente Felipe Calderón dio el paso sin precedentes de reconocer la incapacidad del Estado mexicano para combatir a los grandes cárteles de la droga y pedir ayuda a Estados Unidos y otros países.

En México, la vida política está, por lo general, libre de interferencias del ejército y la marina, excepto cuando la situación implica directamente la necesidad de recurrir a las fuerzas armadas. Sin embargo, éstas mantienen un poder político silencioso que les otorga el derecho de veto sobre decisiones que podrían afectarlas. Por ejemplo, el ejército se ha opuesto con éxito a los intentos por parte de diferentes presidentes de nombrar a un civil como secretario de Defensa y a cualquier esfuerzo para permitir la eventual participación de México en misiones de paz de las Naciones Unidas. No ha publicado un Libro Blanco,¹⁰ práctica común en otros países

⁹ Jorge Garay, Eduardo Salcedo e Isaac de León, *Illicit Networks Reconfiguring States: Social Network Analysis of Colombian and Mexican Cases* (Bogotá: Fundación Método, 2010).

¹⁰ A partir de la década de los noventa, países latinoamericanos como Chile y Argentina empezaron a elaborar Libros Blancos de la Defensa, diseñados específicamente para hacer transparente la política de seguridad internacional y defensa y, por lo tanto, abierta al debate público.

latinoamericanos en la actualidad, y hasta fecha reciente pudo evitar el escrutinio público de sus reportes anuales. No obstante, el pueblo tiene confianza en los militares: se sitúan como la segunda institución en sondeos de opinión pública, con un 71 por ciento de encuestados que declaran su confianza en las instituciones militares.¹¹

Entre las fuerzas policiales existe una total dispersión y descentralización. Hay dos organizaciones de policía federales: la Policía Federal (principalmente preventiva, creada a finales de la década de los noventa) y la policía ministerial Agencia Federal de Investigación (AFI), principalmente investigadora, creada a principios de este siglo. Además, cada estado, así como el Distrito Federal, tiene por lo menos dos instituciones policiales, y muchos municipios tienen sus propias corporaciones de policía. Por consiguiente, en 2006 existían 1661 cuerpos policiales en México. Esta dispersión dificulta el profesionalismo e induce a la corrupción. Las legislaturas y la ciudadanía tienen poco control sobre la policía. En la práctica, las fuerzas policiales están subordinadas únicamente a su autoridad ejecutiva correspondiente. Sin embargo, es bien sabido que entre las fuerzas policiales existen “hermandades” que en parte las dirigen, y al hacerlo las desvinculan de un control institucional. En algunos casos, las organizaciones delictivas se han infiltrado en las instituciones policiales, con agentes de policía corruptos que trabajan para los narcotraficantes. Recientemente, en algunos estados y a nivel federal, se han establecido organismos supervisores para monitorear las actividades policiales, pero estos organismos están en estado embrionario y son principalmente simbólicos. Debido a la corrupción y la ineficacia, la policía se sitúa como la última en las encuestas que exploran la confianza de las personas en las instituciones.

Sin embargo, los principales problemas en el área de la violencia delictiva son el crimen organizado y los cárteles del narcotráfico, que han sido capaces de conformar organizaciones de tipo paramilitar con una enorme potencia de fuego. Para hacerles frente, el presidente Calderón ha convocado a los militares. Esta medida ha suscitado inquietud sobre la protección de los derechos humanos.

En el campo de la seguridad nacional y pública existe poca comunicación entre la sociedad civil y el gobierno. Las reformas en estas áreas por lo general se realizan sin consultar a la población. Por consiguiente, ninguna medida significativa se ha llevado al debate público para remediar la crítica situación de la inseguridad en las calles.

El futuro de la guerra contra el narcotráfico en México dependerá de que las instituciones del Estado puedan reconstruirse; de que la corrupción —la principal arma de los narcotraficantes para debilitar al Estado— pueda eliminarse; de que todos los mecanismos de cooperación internacional, como la Iniciativa Mérida, puedan articularse con éxito; y de que la lucha contra el narcotráfico pueda desmilitarizarse implementando programas paralelos para combatir el consumo de drogas

¹¹ Véase Raúl Benítez Manaut, ed., *Encuesta. Ciudadanía, democracia y narcoviolencia* (CIDENA 2011), México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C. (CASEDE), Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa (IPADE) y Sistemas de Inteligencia en Mercados de Opinión, S.C. (SIMO), 2012, en <www.seguridadcondemocracia.org>.

por el lado de la demanda, así como medidas preventivas sociales y económicas por el lado de la oferta.

La Iniciativa Mérida

En México, la opinión pública ha mirado cada vez más hacia el interior al referirse a las amenazas a la seguridad: la inseguridad pública, la proliferación de delitos menores y la creciente presencia del crimen organizado. De este modo, el paradigma de los años ochenta y noventa ha vuelto: el narcotráfico y sus derivados (en otras palabras, el crimen organizado) se han convertido en la gran amenaza. Esta plaga, a diferencia de la del terrorismo, es real para México, existe en otros países y está ganando fuerza. México no dispone de instrumentos eficientes con los cuales combatirla. Las leyes son contradictorias, si es que las hay, y México no ha logrado desarrollar los recursos y estructuras humanas y materiales que se requieren para enfrentar satisfactoriamente el problema. No se trata de una cuestión militar, como insinuaría una visión simplista.

El crimen organizado es invisible y tiene una considerable capacidad para penetrar en el Estado mismo a través de la corrupción. El contingente militar es igual de susceptible de ser corrompido por el aliciente del dinero. Los servicios de inteligencia todavía tienen que desarrollar las capacidades de investigación especiales (o más complejas) necesarias para combatir este problema y las fuerzas armadas no pueden desplegarse de manera eficiente si no trabajan en alianza y coordinación con otras instituciones del Estado y con una amplia cooperación internacional.

El crimen organizado se beneficia de los diferentes sistemas judiciales, así como de los vacíos y contradicciones que tienen. En primer lugar, los cárteles del narcotráfico se aprovechan de las fronteras porosas: México-Guatemala y México-Estados Unidos. En segundo lugar, los sindicatos del crimen utilizan para su provecho la falta de transparencia en el control de los salarios de los funcionarios, la debilidad en el profesionalismo en muchos cuerpos policiales y la falta de adaptación en la doctrina y sistemas de capacitación militar para enfrentar a las organizaciones criminales. En tercer lugar, contribuye la existencia de una inmensa economía informal que, por su propia naturaleza, es difícil si no imposible gravar con impuestos, reduciendo de ese modo la capacidad del gobierno para funcionar adecuadamente. Por último, se desvía la atención de los servicios de inteligencia de otras prioridades. A esto se añade la desconfianza entre las autoridades mexicanas y estadounidenses. Existen pocos mecanismos para la cooperación y enlace institucional, y poca comunicación e intercambio de información entre las autoridades de estos países. “Los agentes del orden público de Estados Unidos a menudo se encuentran en situaciones frustrantes, incapaces de hacer frente a la ineficiencia que con frecuencia caracteriza a los funcionarios mexicanos, mientras que las autoridades mexicanas son demasiado susceptibles al unilateralismo estadounidense y carecen de la habilidad técnica para constituir la clase de mecanismos cooperativos que existen a lo largo de la frontera

Canadá-Estados Unidos”.¹² El resultado final es que no existe una “confianza en la seguridad” a lo largo de la frontera Estados Unidos-México y, como sostiene David Shirk, “la cooperación binacional se centra, por regla general, en reducir las molestias y malentendidos interinstitucionales transfronterizos, en lugar de en operaciones coordinadas”.

El cambio en la política de cooperación de Estados Unidos con América Latina y el abandono de facto del enfoque en el terrorismo para concentrarse más en el crimen organizado han allanado el camino para el desarrollo de relaciones de seguridad más realistas. La nueva amenaza está en todas partes, corrompiéndolo todo, por lo que justifica una nueva política de cooperación integrada. El problema radica en la propia cúspide de la pirámide, especialmente en lo que concierne a los grandes cárteles de la droga y sus líderes, dado que la capacidad de los gobiernos para enfrentar esta amenaza es muy limitada. Fortalecer las estructuras de seguridad institucionales es una prioridad. Esto puede lograrse con recursos internos o ayuda externa. La Iniciativa Mérida es el primer experimento en cooperación hemisférica de su clase.¹³

La Iniciativa Mérida se considera un punto de inflexión en las relaciones bilaterales Estados Unidos-México. Es la primera vez que Estados Unidos ha proporcionado una cantidad tan considerable de ayuda militar y policial a México. Además, el nivel de cooperación entre las autoridades mexicanas y estadounidenses, específicamente en el área de capacitación, no tiene precedentes. De hecho, más que un paquete de ayuda, “la Iniciativa Mérida debería considerarse como un elemento fundamental en una estrategia más amplia de creciente cooperación entre Estados Unidos y México para abordar la amenaza compartida que representa el crimen organizado”.¹⁴ Desde una perspectiva similar, otros han sostenido que la iniciativa “puede servir como un elemento importante en el desarrollo de la confianza y cooperación entre los dos países”.¹⁵

El acuerdo está diseñado para proporcionar a México 1 400 millones de dólares durante un periodo de tres años a partir de 2008. La iniciativa proporciona asistencia en equipo, tecnología y capacitación para México. El 40 por ciento del dinero se está utilizando para adquirir aeronaves de alas fijas y rotativas diseñadas para facilitar la interceptación y respuesta rápida. El resto es para equipo de inspección.

Tanto los partidarios de la Iniciativa Mérida como sus críticos han elevado el nivel de expectativas de México en combatir al crimen organizado. Sin embargo, cualquiera que crea que 1 400 millones de dólares durante tres años (2008-2010), con un anticipo de quinientos millones en el primer año, se podrá erradicar o reducir el narcotráfico, está indudablemente equivocado. Se trata de una cantidad de dinero muy pequeña en

¹² David Shirk, “Law Enforcement and Security Challenges in the U.S.-Mexican Border Region”, *Journal of Borderland Studies* 18, no. 1 (otoño de 2003): 1-24.

¹³ Ídem.

¹⁴ Andrew Selee, *Overview of the Merida Initiative* (Washington, D. C.: Woodrow Wilson Center, mayo de 2008).

¹⁵ Eric Olson, *Six Key Issues in United States-Mexico Security Cooperation* (Washington, D. C.: Woodrow Wilson Center, julio de 2008).

relación con los requisitos para un plan integrado destinado a combatir el poder acumulado por los grandes cárteles. Asimismo, los críticos del plan en México sobrestiman la capacidad de Estados Unidos para “violiar la soberanía” participando activamente en la guerra contra el narcotráfico, pues creer que esta suma de dinero puede afectar la independencia de México muestra que se subestima gravemente el valor de la soberanía de este país.

La soberanía de un país supone una realidad intangible y cualitativa que se desarrolla al nivel de las percepciones. Para aquellos que apoyan el plan, es el crimen organizado el que viola la soberanía con el fin de socavar al Estado y dismantelar la cohesión social, de modo que la ayuda, por muy modesta que sea, puede contribuir a reinstaurar la debilitada autoridad del Estado a la hora de imponer el Estado de derecho. Desde esta perspectiva, la preocupante consideración es que el Estado mexicano no ha diseñado todavía, por sí mismo y utilizando sus propios recursos, una estrategia eficiente después de veinte años de incontables intentos fallidos de luchar contra el narcotráfico. En otras palabras, el problema es la ausencia de una verdadera estrategia de seguridad nacional.

¿Qué puede hacer Canadá?

Fortalecer la seguridad y al ejército en México ha sido una prioridad urgente desde que el gobierno de Felipe Calderón asumió el poder, en 2006. El aumento en ayuda de Estados Unidos por medio de la Iniciativa Mérida puede tener dos efectos: uno positivo y otro negativo. El lado positivo es que el gobierno mexicano reconoce la necesidad de modernizar su equipamiento militar, actualizar la tecnología utilizada en sus sistemas de inteligencia y modernizar los destinados a capacitar a las personas que participan en las instituciones de defensa y seguridad nacional. El lado negativo es que podría haber un aumento no deseado en la militarización de la estrategia para luchar contra el crimen organizado, lo que podría afectar los derechos humanos y dar también como resultado un control militar de las fuerzas de seguridad policiales que, por su naturaleza institucional, siempre deberían estar a cargo de un civil. La Iniciativa Mérida, por lo tanto, podría tener el efecto colateral de impedir la modernización de los procesos de toma de decisiones en cuestiones de defensa, y esto podría socavar el proceso para democratizar plenamente el Estado.

Otro factor para tener en cuenta es el efecto colateral sobre los mercados. El narcotráfico es un fenómeno mundial que debería afrontarse mediante la cooperación multinacional. Si se reduce la cantidad de cocaína que entra en Estados Unidos, entonces los traficantes buscarán explotar los mercados europeos, y ya hay evidencias de que las rutas del narcotráfico entre los Andes, África y Europa se están consolidando.¹⁶ Por consiguiente, estos esfuerzos de cooperación deben transformarse en una estrategia multinacional y no centrarse únicamente en programas bilaterales. Los

¹⁶ Francisco E. Thoumi *et al.*, *The Impact of Organized Crime on Democratic Governance in Latin America* (Berlín: Friedrich Ebert Stiftung, 2010), en <<http://www.fes.de/lateinamerika>>.

narcotraficantes son hombres de negocios exitosos que han demostrado una considerable flexibilidad y capacidad para adaptarse a las diversas estrategias destinadas a controlarlos y eliminarlos, las cuales, evidentemente, han fracasado.¹⁷

La percepción en Ottawa es que Canadá y México tienen muy diferentes inquietudes en el tema de la seguridad. El enfoque sobre la seguridad norteamericana de Canadá no se extiende sólo al sur del Río Grande y, en gran medida, los dirigentes del país están preocupados por la guerra en Afganistán, la soberanía en el Ártico, etc. Por su parte, México creyó que la trilateralización de la guerra contra el terrorismo aportaría otros beneficios, como una profunda integración norteamericana pero, dado el fracaso de ese proyecto por los motivos antes expuestos, México ha dado un nuevo impulso a su relación bilateral en materia de seguridad con Estados Unidos en el contexto del proceso de la Iniciativa Mérida.

La cooperación entre Canadá y México debería ir más allá de la Iniciativa Mérida y centrarse en las áreas donde Canadá tiene amplia experiencia, a saber, la reforma y profesionalización del sector de seguridad. Por ejemplo, Canadá participa en mecanismos de cooperación entre la Real Policía Montada del Canadá (RCMP) y diversas fuerzas policiales civiles de México. Pero los dirigentes canadienses deberían expandir esta cooperación para incluir asistencia en capacidad técnica, recopilación de inteligencia y profesionalización. Canadá podría también aumentar la cooperación en seguridad social mediante asistencia en desarrollo comunitario y tratamiento de adicciones, compartir su modelo de trabajo con la población civil con el fin de controlar la violencia en zonas marginales, compartir la experiencia de la RCMP en el combate al crimen organizado y cooperar en inteligencia y capacitación para que las fuerzas militares y diplomáticos civiles participen en futuras misiones de paz de la ONU.

Otra área importante de cooperación entre Canadá y México es lo social, por ejemplo, la salud y la integración social de los jóvenes. A nivel local, muchas ciudades canadienses promueven programas de cooperación entre las fuerzas de seguridad pública y el sistema educativo, con el propósito de ayudar a controlar la delincuencia prevalente en la juventud marginada e inmigrante. México tiene poca experiencia en esta área y obtendría enormes beneficios de una cooperación con Canadá.

Además, existe poca comunicación entre el gobierno y la sociedad civil en México. Tales interacciones tienden a ampliar las opciones disponibles para los dirigentes, con el propósito de que el control de la delincuencia vaya más allá de una simple respuesta en seguridad pública. México necesita con urgencia la experiencia canadiense en este aspecto, mediante la cual se fomenta el diálogo y la cooperación entre gobierno y sociedad. Desafortunadamente, desde el surgimiento de la crisis en México, el gobierno canadiense ha implementado medidas que tanto las autoridades como los ciudadanos mexicanos consideran contrarias al espíritu del TLCAN. El programa de visas destaca como ejemplo. El gobierno de Stephen Harper no ha propuesto ningún mecanismo sobresaliente para un aumento de la cooperación, lo que ha ocasionado

¹⁷ Juan Carlos Garzón, *Mafia & Co. The Criminal Networks in Mexico, Brazil, and Colombia* (Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2008).

que se proporcione muy poca asistencia a México en comparación con la que llega de Estados Unidos. De hecho, la percepción en México es que Canadá no es un aliado precisamente en el momento en que México necesita amigos.

Conclusión

Los esfuerzos de cooperación entre México y Canadá deberían incluir mecanismos para fortalecer la relación en materia de seguridad entre ambos países. Canadá está bien posicionado para ayudar a México a desarrollar un mejor marco institucional y mejorar la capacitación de sus unidades militares y de seguridad. Con ello, las relaciones hemisféricas podrían fortalecerse. Además, la experiencia de Canadá en la promoción de la interacción entre la sociedad civil y el gobierno serviría de mucha ayuda para que México enfrentara sus problemas sociales. Por último, los departamentos de Asuntos Exteriores podrían cooperar en la concertación de tratados hemisféricos y respaldar a la OEA cumpliendo los términos de sus acuerdos sobre justicia, defensa, seguridad y diplomacia preventiva.

Los dirigentes mexicanos reconocen que Canadá tiene recursos limitados y no puede igualar su aportación a la de Estados Unidos mediante algo similar a la Iniciativa Mérida. Sin embargo, podría resultar muy útil para México la experiencia en cooperación internacional de Canadá compartiendo recursos e información entre diferentes naciones. La amplia experiencia de Canadá en la impartición de justicia militar y el respeto a los derechos humanos a lo largo de décadas de actividad en misiones de paz también puede servir para profesionalizar y capacitar al ejército y las fuerzas policiales mexicanas. En resumen, hay mucha labor por realizar en México, y Canadá puede hacer una importante contribución.

Por lo tanto, los dirigentes canadienses tienen que reconocer que México es importante para su seguridad. Y México *sí* que importa. Colin Robertson, vicepresidente del Instituto Canadiense de Defensa y Asuntos Exteriores, sostiene que:

México es el tercer mayor socio comercial de Canadá y nuestro cuarto mercado de exportación más grande, además de tener perspectivas económicas positivas. El reporte anual de 2010 del Banco Mundial, *Doing Business*, declaró a México como el lugar de América Latina en donde resulta más fácil dirigir una empresa. Goldman Sachs predice que en cuarenta años México será la quinta economía más grande del mundo, mayor que Rusia, Japón o Alemania. Más de dos mil quinientas firmas canadienses están activas. Camine por cualquiera de las principales calles de la ciudad de México y verá un Banco de Nueva Escocia (Scotiabank), actualmente el sexto banco más grande de México. Haga compras en el supermercado y probablemente encuentre productos canadienses... Si podemos proporcionar mil capacitadores en Afganistán, con toda seguridad podemos hacer más por México, donde nuestros intereses son inmensamente más importantes.¹⁸

¹⁸ Colin Robertson, "Put Mexico at the Top of Canada's Aid List", *The Globe and Mail*, 18 de mayo de 2011.

5
UNA AGENDA GLOBAL
CONSTRUCTIVA

Colaboración global

COOPERACIÓN MULTILATERAL

Enrique Berruga-Filloo

Un sistema internacional basado en reglas es la modalidad que han elegido México y Canadá. Históricamente, ninguno de los dos países ha impuesto sus intereses mediante amenazas o el uso real de fuerza a través de sanciones económicas o embargos comerciales. América del Norte es una región que ha disfrutado de paz por muchas décadas y probablemente continuará haciéndolo en los años por venir. Por lo tanto, cada vez es más evidente que Canadá y México estarán ocupados principalmente en asuntos que van más allá del ámbito nacional o bilateral, como el cambio climático, migración, abasto de alimentos, enfermedades, derechos humanos, proliferación de armas nucleares, enfrentamientos ideológicos y religiosos, reglamentaciones en materia de energía y acuerdos monetarios globales. Al abordar estos asuntos es esencial contar con un conjunto de reglas para la gobernabilidad global predecibles y de amplia aceptación, con el fin de asegurar el bienestar presente y futuro de estas dos naciones.

Por fortuna, México y Canadá cuentan con un historial sólido en los foros multilaterales. En general, gozan de prestigio como promotores de relaciones amistosas, partidarios de iniciativas valiosas y participantes activos para enfrentar retos en el ámbito global. Es raro encontrarse con un grupo de países o debate especial en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el que no se haya convocado a Canadá o a México —excepto, tal vez, cuando se han abordado asuntos de una región o tema muy delimitados—. Ya sea que se trate de la reforma de la ONU en general o grupos de trabajo especiales para crear y fortalecer las instituciones, Canadá, México, o ambos, son participantes prácticamente seguros en la elaboración de normas con las que funciona la comunidad internacional.

El valor que Canadá y México por lo general ponen en la mesa, la legitimidad que se genera al contar con ambos, han resultado favorables para el avance de las negociaciones internacionales. Paradójicamente, Ottawa y la ciudad de México en raras ocasiones han aprovechado esta ventaja como una herramienta política para promover sus intereses y puntos de vista nacionales. Ambos son considerados participantes valiosos para el resto del mundo. No obstante, no es común que las delegaciones mexicanas y canadienses se presenten como parte de un esfuerzo conjunto, haciendo saber al resto de los miembros que están haciendo un esfuerzo en equipo para alcanzar ciertas metas. Un enfoque más estratégico y una mayor colaboración multilateral produciría un apalancamiento más fuerte para la política exterior de ambos países y, lo más probable, es que se agregaría dinamismo a las negociaciones internacionales estancadas.

En suma, la cuestión es si Canadá y México deben optar por ser socios más allá del comercio y la inversión, más allá del TLCAN, para unir fuerzas en el ámbito multilateral.

Cambio de estrategias para un mundo diferente

Por primera vez desde el fin de la guerra fría, un nuevo equilibrio de poder está surgiendo en la escena internacional. Si bien los cambios en la estructura de poder toman su tiempo hasta llegar a ser evidentes y relevantes, durante las dos últimas décadas el mundo ha sido testigo de un rápido cambio en la distribución internacional del trabajo. China se ha consolidado como el proveedor de manufactura del mundo y rápidamente está avanzando hacia otros campos, que incluyen equipo militar, finanzas y bienes de tecnología avanzada. India se está convirtiendo en un centro de valor agregado, subcontratación de servicios e ingeniería. Brasil está incrementando su participación en el mercado petrolero, aviación y energías renovables. La liquidez financiera se está dirigiendo hacia el Golfo Pérsico, mientras que Rusia cada vez más compete como un proveedor de gas natural, petróleo y artículos de alta tecnología.

Convertir el ascenso económico en fuerza política es el siguiente acontecimiento importante que debemos esperar en este ambiente internacional de cambio acelerado. India y Brasil están buscando activamente un lugar en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) como prueba de que sus pujantes economías tienen un peso político que la comunidad internacional debería reconocer. La posibilidad de que una expansión de este tipo mejore la capacidad real del CSNU para resolver asuntos relacionados con la paz y la seguridad es una cuestión diferente. Sin embargo, contar con un asiento permanente sería una clara señal de que estos países pertenecen a un grupo de naciones con una posición más elevada y distinguida.

Dentro de este cambio en el equilibrio de poder, India ha logrado contar con el respaldo de Estados Unidos al solicitar un asiento permanente en el CSNU. Brasil, por su parte, recibió un apoyo menos claro por parte de Washington en sus aspiraciones, lo que puede ser un indicio de que, a juicio de Washington, el gigante de Sudamérica tiene menos fuerza para detener el impulso de los chinos en los asuntos globales. Japón y Alemania, dos de los más importantes contribuyentes al presupuesto de la ONU, siguen comprometidos con sus aspiraciones de ser miembros permanentes del Consejo y, por lo tanto, recibir un reconocimiento cabal de su posición en el mundo. Sin embargo, Alemania enfrenta el problema de la excesiva representación de Europa —dado que Francia y el Reino Unido ya son miembros permanentes—, en tanto que Japón necesita superar el obstáculo de un veto por parte de China para convertirse en miembro permanente.

Debido a que se necesitan apoyo de las dos terceras partes de la asamblea general y los votos favorables de los cinco miembros permanentes actuales, la posibilidad de ver cambios en la composición del CSNU es todavía muy remota. Por razones políticas, tal vez dichas aspiraciones permanezcan en la mesa a pesar de las pocas probabilidades de que lleguen a hacerse realidad. Sin embargo, el mero hecho de ser

nombrado y reconocido como aspirante legítimo confiere cierta influencia a los países que buscan una membresía permanente. En esta compleja reforma, México y Canadá no deben concentrarse en respaldar a un determinado país para que alcance su membresía permanente, sino proponer que el CSNU adquiriera la estructura adecuada para cumplir mejor sus metas indispensables de preservar la paz y la seguridad en el mundo, en este caso, ocupándose de las normas, y no en favorecer una aspiración nacional específica.

Como un socio confiable de México, Canadá podría influir para que este país abandone su renuencia a participar en operaciones de mantenimiento de la paz (OMP). Aunque éste es un tema que cada vez se debate más entre políticos, militares y diplomáticos, México aún no se ha decidido a participar en una sola OMP. Considera que al ser el contribuyente latinoamericano más importante al presupuesto de la ONU cumple con su participación en asuntos de paz y seguridad. No obstante, otros miembros de la ONU, además de muchos diplomáticos y académicos mexicanos, opinan que México se encuentra entre varios de los países que podrían hacer una aportación importante a las OMP en la región. De hecho, un argumento a favor de la participación mexicana en las OMP es la experiencia de este país —brindando asistencia en proyectos electorales (junto con Elections Canada) a Timor Oriental, cuando se encontraba recientemente independizado y, posteriormente, a Irak, así como enviando un contingente de policía a El Salvador para ayudar en la disolución de los antiguos grupos de guerrilleros y en el desarrollo institucional—. En este tema, Canadá se encuentra en una posición única para ayudar a México a resolver sus inquietudes acerca de las implicaciones y manejo de la participación en las OMP. Canadá posee una gran experiencia en este aspecto, además de haber colaborado cada vez más con México en asuntos de seguridad. La exposición que las fuerzas armadas mexicanas tendrían ante otras prácticas militares y a las capacidades de la ONU para resolución de conflictos podría resultarle de gran beneficio al enfrentar asuntos de seguridad interna, especialmente en el combate a bandas de narcotraficantes y de delincuencia organizada.

Más allá del ámbito de la ONU, la lenta pero constante disminución del poder de Estados Unidos presenta un desafío real para la comunidad internacional. Este tema tendrá importantes implicaciones para el mundo en el futuro. Ya hay algunas señales reconocibles y faltan más por venir. El dólar estadounidense ha dejado de ser la moneda que marca la tendencia y la fuerza estabilizadora que fue durante décadas. Las negociaciones monetarias conllevan más riesgos que nunca por la falta de una moneda hegemónica. El poderío militar ya no se utiliza tan fácilmente como una amenaza creíble, dado que primero tiene que contar con un gran consenso nacional y, además, con una sólida legitimidad internacional. Irak fue un doloroso ejemplo del significado de esos dos fenómenos. En dónde y por qué razones Estados Unidos puede desplegar su poderío militar es una pregunta que cada vez se plantea con mayor frecuencia, por lo que el uso de la fuerza tiene un alcance más estrecho como herramienta de política exterior. El endeudamiento interno de Estados Unidos también es causa de preocupación, ya que implica la posibilidad de verse ante la necesidad de reducir su presupuesto y centrar su atención al interior, en lugar de ejercer una

política exterior activa y de largo alcance. Al enfrentar inquietudes de seguridad y económicas puede imponer barreras migratorias y comerciales, centrarse en el consumo interno y, lo que es más importante, poner de manifiesto una rivalidad y competencia frente a China.

Con toda seguridad, las inquietudes e intereses cambiantes de Estados Unidos tendrán un efecto en las políticas y condiciones de los únicos dos vecinos de este país, Canadá y México. Las dos fronteras, el tránsito aéreo, los flujos migratorios y la dinámica comercial ya habían sufrido alteraciones a partir de los acontecimientos del 11 de septiembre. A medida que Estados Unidos luche por preservar su liderazgo ante China y otras potencias emergentes, la tendencia hacia el unilateralismo se observará en las negociaciones dentro del G20, la OMC, la Conferencia de las Partes (COP) y demás foros sobre temas ambientales globales y otros asuntos. De inmediato volverá a surgir un interrogante: ¿México y Canadá son sólo vecinos incidentales por su geografía? ¿Buscarán tener políticas coordinadas en temas de interés común? ¿Propondrán un enfoque regional que vaya más allá del TLCAN o se limitarán a reaccionar ante las políticas de Estados Unidos que están dirigidas a otros países pero tienen efecto en los vecinos inmediatos?

Como sucede en los círculos concéntricos, México y Canadá necesitan evaluar el comportamiento y tendencias de Estados Unidos en los años por venir. La frustración y división política que se presentan en Washington pueden producir políticas erráticas más difíciles de interpretar; una superpotencia en problemas puede ofrecer diseñar e implementar estrategias muy confusas. La comunicación trilateral debe mejorarse. Cada vez es más necesario un diálogo político a profundidad sobre el papel y posibilidades de América del Norte en la escena internacional.

Un número creciente de regiones y países está trabajando activamente en reposicionarse en el escenario mundial, trátase de China, de países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN), Sudamérica y Sudáfrica, Rusia, India o los países del Golfo Pérsico. En estas circunstancias, América del Norte tiene que actuar de inmediato.

Nuevas herramientas para las negociaciones globales

Por octavo año consecutivo los canadienses ocuparon el primer lugar en el nivel de apreciación de los mexicanos hacia los extranjeros. En la encuesta realizada en 2010 por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), el público en general dio a Canadá sesenta y ocho puntos (de cien) y los líderes de opinión mexicanos le concedieron ochenta y dos puntos en la escala internacional.¹ Éste es un indicio de que los mexicanos estarían más dispuestos a colaborar con Canadá que con cualquier otro país en iniciativas internacionales. Esto no significa que las agendas globales de Canadá con México deban tener el mismo orden de prioridades o que

¹ Guadalupe González, Jorge Schiavon, David Crow y Gerardo Maldonado, *México, las Américas y el mundo 2010* (México: CIDE, 2011).

no posean diferentes puntos de vista; lo que implica es que los mexicanos se sentirían cómodos al formar equipo con Canadá para proponer diversos temas de importancia global. ¿Cuáles son esos temas y cuáles son los foros más relevantes?

La respuesta corta sería que ambos gobiernos deben debatir y aprobar esos temas. De hecho, los gobiernos deben dirigir la elaboración de estrategias comunes y el desarrollo de los programas. Lo lamentable es que ninguno de los dos países ha sido lo suficientemente abierto para comunicar el alcance de sus acuerdos, por lo que los mecanismos bilaterales para debatir y buscar un terreno común no están funcionando como deberían. Las negociaciones bilaterales —como aquéllas en materia de turismo, comercio, seguridad e inversiones— parecen tener un buen resultado (con excepción del importante paso hacia atrás que Ottawa dio cuando impuso el requisito de visa para todos los mexicanos). Sin embargo, en esencia se aprecia una alianza más activa y sobresaliente en el frente global y multilateral. En la próxima década, las áreas de cooperación regional y global más destacadas serán las negociaciones ambientales, acuerdos regionales sobre seguridad, migración, energía y reglas financieras y fiscales.

En lo relacionado con el medio ambiente, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) es, sin duda alguna, una prioridad para México, Canadá y gran parte del mundo. Como vecinos del emisor más grande de gases de efecto invernadero, estos dos países deben promover una agenda regional y global que involucre a Estados Unidos con el fin de garantizar que el sistema ambiental resultante incluya la participación de este país y, por lo tanto, se tome en cuenta. A escala mundial, Canadá y México se encuentran en una posición envidiable para convocar a la comunidad internacional con el fin de sacar adelante estas negociaciones. Su posición para negociar temas ambientales se ve favorecida gracias a sus posibilidades de maniobrar dentro del G20, el buen resultado que México logró en la COP-16 efectuada en Cancún, el hecho de que México es uno de los ocho países con mayor biodiversidad en el mundo, el que las regiones del norte de Canadá ya están sufriendo los daños del calentamiento global al igual que las costas de México, y por último, el que Ottawa y México mantengan un compromiso desde hace mucho tiempo con los esfuerzos para elaborar un acuerdo mundial aceptable que sustituya y mejore lo alcanzado mediante el Protocolo de Kioto.

Quizá el elemento faltante de mayor importancia es que la comunidad internacional aún necesita saber que Canadá y México están unidos, trabajando hombro con hombro para obtener un resultado positivo en estas negociaciones. Las percepciones en éste y otros campos son tan importantes como el asunto en debate.

Al no darse un avance en las negociaciones internacionales con frecuencia se produce frustración y, lo que es más inquietante, relaciones tensas en las que no hay cooperación. Por fortuna, de vez en cuando también lleva a adoptar enfoques más pragmáticos para evitar que el mundo enfrente estancamientos en las negociaciones. Un ejemplo claro del establecimiento de foros alternos es el G20, encabezado en su momento por el primer ministro canadiense Paul Martin. El G20 con frecuencia ha sido objeto de críticas por ser un mecanismo *autodesignado* —descripción precisa que le han aplicado principalmente quienes no forman parte de él—. Sus determinaciones no son obligatorias, ni siquiera para los miembros del grupo y mucho

menos para la comunidad internacional en su conjunto. Muchos incluso cuestionan su legitimidad, exigiendo que instituciones establecidas, como la Asamblea General de las Naciones Unidas u organismos subsidiarios de la ONU, asuman un papel más destacado. Estas críticas pasan por alto el hecho de que las negociaciones globales —que han tenido la participación de los 193 miembros de la ONU— han demostrado ser tan ideales como ineficaces. Por otro lado, en los foros universales, por regla general, sucede que un puñado de países ejerce suficiente influencia en sus respectivas agrupaciones regionales para lograr la anulación de cualquier avance. En efecto, unos pocos pueden bloquear el trabajo y los acuerdos de muchos.

Ante estas dinámicas y la apremiante necesidad de avanzar en la agenda internacional, un grupo como el G20, que representa el 85 por ciento del PIB global y 80 por ciento del comercio mundial, puede ejercer la influencia necesaria para acelerar el cambio. Una característica destacada del G20 es que “se dedica a atender asuntos que rebasan las responsabilidades de cualquier organización” —es decir, llenar los vacíos que dejan los foros multilaterales tradicionales—. Por lo tanto, este grupo debe considerarse una alternativa y un catalizador, más que un sustituto de organismos universales. Gracias a su conformación,² en el G20 se logra una combinación de países centrales y equilibrio regional, propiciando así su destacada participación en la nueva distribución internacional de la capacidad económica, representando, además, a las principales culturas, sistemas políticos y creencias religiosas en el ámbito global. Aunque muchos países no se sienten representados en este grupo, la mayoría podría mencionar a un socio natural o participante dispuesto a llevar un asunto específico a consideración del G20. Además, tal vez lo más importante es que el G20 puede ser más ágil para alcanzar conclusiones y convertirlas en políticas públicas viables.

El G20 debe convertirse en una opción estratégica para Canadá y México. Lo que importa no sólo es su desempeño dentro del G20 mismo, sino su capacidad de ponerse en contacto con otros países e involucrarlos. Por ejemplo, en asuntos monetarios, los acuerdos más importantes serán los alcanzados dentro del G20, ya que la fortaleza de sus monedas no tiene comparación. Sin embargo, en temas como el medio ambiente, sería necesario tomar en cuenta las inquietudes de los pequeños Estados insulares, ya que son más vulnerables a los desastres naturales, así como los países con gran deforestación debido a su precaria situación económica.

La alianza del César

En el Imperio Romano no era suficiente con que la esposa del César fuera casta, también su apariencia y su comportamiento debían mostrarlo. En los asuntos internacionales

² Sudáfrica por parte de África; Canadá, México y Estados Unidos por parte de América del Norte; Argentina y Brasil por parte de Sudamérica; China, Japón y Corea del Sur por parte del Lejano Oriente; India e Indonesia por parte del Sur de Asia; Arabia Saudita por parte del mundo árabe; Rusia, Turquía, Francia, Alemania, Italia, el Reino Unido y la Unión Europea por parte de Europa; así como Australia.

de nuestro tiempo, quien respalda una iniciativa particular con frecuencia es tan importante como el contenido de las propuestas. La sospecha es parte inevitable de la vida internacional, lo que se complica con el hecho de que la mayoría de los diplomáticos de carrera son diestros para manifestar la postura de su país, pero lacónicos cuando se trata de explicar el fundamento y los intereses que se esconden detrás de dicha postura.

En términos generales, se considera que México y Canadá son participantes constructivos en el ámbito internacional. También se percibe que están demasiado preocupados en su trato con su gigantesco vecino. En casi todos los rincones del mundo (incluso el nuestro) se da por hecho que América del Norte no avanzará más en sus acuerdos de integración, sólo se limitará al libre comercio, lo cual puede ser una realidad en el futuro previsible.

La posición que Canadá y México tienen en el mundo podría capitalizarse adecuadamente si ambos países se decidieran a intensificar su colaboración y dar a conocer que realmente forman un equipo. Como en el caso de la esposa del César, las percepciones importan; el mundo reaccionaría de manera diferente ante las propuestas canadienses o mexicanas dependiendo de si se presentan como un esfuerzo aislado o conjunto. Por lo tanto, ya sea dentro del G20, la OEA o la ONU misma, Canadá y México deben afinar sus mecanismos bilaterales de modo que determinen cuáles son los asuntos clave para ambos países y luego diseñar una estrategia destinada a incrementar las posibilidades de éxito.

México y Canadá son socios notables en asuntos multilaterales, pueden mantenerse en un terreno equilibrado frente a las distintas regiones y asociaciones de países y pueden convertirse en catalizadores de ciertas negociaciones internacionales. Este patrón de comportamiento hizo posible el éxito de México en la COP-16 y la destreza de Canadá para el desarrollo institucional en la conformación del G20. Ha llegado el momento de que ambos gobiernos aprovechen ese prestigio y colaboren en temas esenciales para la humanidad.

COLABORACIÓN PARA ABORDAR ASUNTOS MUNDIALES: ¿DIVIDENDO DEMOCRÁTICO PARA CANADÁ Y MÉXICO?

Philip Oxhorn

En el año 2000, con la elección del candidato de la oposición, Vicente Fox, como presidente, México finalmente ingresó al club de las naciones democráticas. Se podría haber esperado que este importante hito político condujera a una mayor colaboración entre Canadá y México en diversos temas mundiales en donde tienen intereses compartidos. Los dos países ya eran parte del área de libre comercio más grande del mundo, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que había entrado en vigor en 1994, cuando el prospecto de una elección verdaderamente competitiva todavía se avizoraba lejano, si acaso incierto. Después de seis años de crecimiento económico y vínculos políticos concomitantes, apenas era razonable esperar que ambos países cosecharan alguna clase de “dividendo democrático” en términos de mayor colaboración internacional una vez que México se había despojado de su carácter abiertamente autoritario. Sin embargo, esto no ocurrió. A medida que el TLCAN se acerca a su vigésimo aniversario, el potencial de dicha colaboración no ha hecho sino crecer, al igual que las posibles ventajas que tanto Canadá como México obtendrían al realizar ese potencial.

¿Una alianza ideal?

En muchos aspectos, Canadá y México se acoplan idealmente para promover intereses comunes importantes en el ámbito global. El simple hecho de que compartan un continente con Estados Unidos significa que Canadá y México han buscado contrarrestar la preponderancia del poder económico, político y militar de este país mediante la adopción de una política exterior basada en valores, con especial hincapié en los derechos humanos y el multilateralismo. Ahora que México es una democracia, jamás han tenido ambas naciones tantas áreas comunes en sus valores de política exterior. La otra cara de la moneda es que el mayor peso internacional de Estados Unidos le ha permitido a esa nación perseguir diversos intereses que han creado una historia de desconfianza y que han empañado su credibilidad en varios frentes del entorno internacional, en particular en América Latina. Esto significa que tanto Canadá como México tienen cierta credibilidad por haber intentado encabezar los esfuerzos respecto a algunos temas globales en los que Estados Unidos, e incluso varios países europeos, en algunos aspectos, no pueden equipararse. Particularmente, ambas naciones pueden desempeñar un papel importante para ayudar a negociar

el consenso en asuntos difíciles. Como resultado del TLCAN, Canadá y México ya han acumulado una gran experiencia en su colaboración; sus líderes y altos funcionarios se conocen gracias al incremento en las relaciones intergubernamentales desde 1994, y cuentan con mecanismos para ayudar a evitar conflictos y desarrollar intereses comunes a nivel bilateral. Ninguna alianza mundial se arriesgaría a ser vista como algo artificial o como si fuera un matrimonio por conveniencia, incluso si dichas alianzas estratégicas han sido extrañas y no ha sido algo que los líderes de cualquiera de los países parezca tomar en serio.

Es importante resaltar que cualquier potencial de liderazgo global que pudieran tener Canadá y México se mejorará sólo si trabajan en equipo. Esto se debe a que, en esencia, ambos son potencias medias aun cuando Canadá está mucho más desarrollado económicamente que México. Canadá, dados sus estrechos vínculos históricos con el Reino Unido y Estados Unidos, ha podido “jugar en ligas mayores” constantemente en la escena internacional. Si bien es cierto que aspira a seguir haciéndolo, Canadá también debe confrontar ahora el hecho de que su reputación comenzará a desvanecerse a medida que varios países emergentes vayan obteniendo influencia económica y política, y al mismo tiempo debe apalancar sus vínculos con el Reino Unido y Estados Unidos, pero en un nuevo contexto en el cual el Reino Unido es ya parte de la Unión Europea y Estados Unidos es la única superpotencia restante en un ambiente global con varias potencias en competencia, incluyendo a México.

México, por otro lado, ha tendido a jugar por debajo de su liga en el ámbito internacional. Con algunas excepciones notables, en particular cuando ejerció un verdadero papel de liderazgo en intentar negociar la paz en América Central durante la década de los ochenta a pesar de la oposición de Estados Unidos, por lo general México se ha abstenido de hacer valer el nivel de influencia internacional que su peso económico y político en la región podría brindarle. Canadá, por su parte, ha podido apalancar con gran éxito su cercana relación con Estados Unidos para mejorar su presencia internacional; la cercanía geográfica de México con el coloso del norte parece haber relegado a México a una relativa oscuridad. Una alianza más estrecha entre México y Canadá en la escena mundial podría ayudar a sacar a México más firmemente de debajo de la sombra de Estados Unidos, al tiempo que contribuiría a que la capacidad continua de Canadá siga en los reflectores internacionales.

Esta complementariedad fundamental de intereses entre Canadá y México se refleja en otras formas que podrían sugerir que una mayor colaboración entre ambas naciones podría tener fuertes repercusiones en la escena mundial. Como una democracia “antigua” con vínculos con Europa Occidental y la Commonwealth, Canadá ofrece un importante puente hacia las economías desarrolladas del hemisferio norte. La relación de México con América Latina y su historia de compromiso con el hemisferio sur, así como la condición de México como una democracia relativamente “nueva” y un mercado emergente significan que brinda importantes vínculos con los países en desarrollo y los temas que les preocupan en lo profundo. Esta potencial influencia global se ve magnificada por el hecho de que México y Canadá comparten una relación única con Estados Unidos, que los convierte en interlocutores

potencialmente poderosos en varios temas, en particular cuando resulta problemático lograr el compromiso de Estados Unidos.

Política de desarrollo internacional y reformas a la gobernabilidad global

Las oportunidades para forjar dichas alianzas abundan. Como miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el G20, Canadá y México tienen una postura única para encabezar diversos frentes económicos. El seguimiento a la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre Financiamiento para el Desarrollo de 2002, de la que México fue anfitrión en Monterrey, brinda lo que podría convertirse en el modelo para las iniciativas conjuntas entre México y Canadá. El llamado Consenso de Monterrey se ha convertido en una piedra angular de la política de desarrollo. Abarca temas clave que giran en torno a la necesidad de contar con financiamiento privado, recursos financieros internos y comercio para complementar la asistencia oficial al desarrollo, así como una mayor coherencia de las políticas internacionales para promover el desarrollo económico y la necesidad de controlar la corrupción. Estas metas también reflejan las sólidas posturas nacionales tanto de Canadá como de México. Es éste un ejemplo de cómo los dos países llegaron a apoyar metas similares a los niveles más altos de gobierno internacional con una mínima coordinación previa. Habría que imaginar las sinergias potenciales y el apalancamiento que podrían surgir si Canadá y México colaboraran para asegurarse que se dé seguimiento adecuado al Consenso de Monterrey, lo cual sigue siendo problemático, en especial ante las secuelas de la crisis financiera internacional de 2008.

El ejemplo de una alianza post-Monterrey entre Canadá y México también señala de manera general sus roles potenciales en lo que se refiere a gobernabilidad internacional. Canadá y México tienen una postura única para trabajar en equipo en temas tan fundamentales como la necesidad de reformar, si no es que reemplazar, las instituciones Bretton Woods para gobernabilidad económica internacional con el fin de dar mejor cabida a las potencias económicas emergentes, como México, y desarrollar políticas más eficaces que puedan abordar los miles de problemas económicos que quedaron dramáticamente expuestos con el colapso económico de 2008. Si damos un paso más, ¿qué mejores representantes de la reforma de las Naciones Unidas que Canadá y México? Con sus vínculos combinados hacia diferentes comunidades y su historial demostrado de apoyo al multilateralismo, México y Canadá podrían tener, juntos, una capacidad de convocatoria sin igual. Esto aplica en particular para la reforma del Consejo de Seguridad, dado que ambos han fungido en él como miembros electos y ninguno ha expresado un fuerte interés en convertirse en miembro permanente de un consejo ampliado.

Crimen organizado internacional y narcotráfico

Por lo que respecta a los temas específicos en los que Canadá y México no sólo pueden, sino deben tomar la vanguardia, el más importante es el crimen organizado internacional, en particular el narcotráfico. Los efectos devastadores que este problema ha tenido en México son bien conocidos, pero Canadá no es inmune tampoco a ello. Como resultado de sus vínculos migratorios y económicos legales e ilegales con México, no puede soslayar la gravedad del problema en el país. Al mismo tiempo, tanto Canadá como México se ven profundamente afectados por las políticas de Estados Unidos. Esto crea aun otra fuente de interés común en tratar de forjar un contrapeso a las políticas estadounidenses, trabajando para llenar el vacío que generan las restricciones de estas políticas mediante soluciones más eficaces e integradas para el problema, que van más allá de la criminalización y la interdicción.

Sin embargo, en lo fundamental, cualquier solución de mediano o largo plazo para el crimen organizado y el narcotráfico debe ser global. Las soluciones regionales simplemente no bastan. Globalización significa que incluso las regiones han perdido su carácter central para delimitar las redes criminales y a sus víctimas. La guerra de varias décadas contra las drogas ha demostrado con claridad que las políticas que se concentran en un solo país no hacen sino obligar al crimen organizado a trasladarse a contextos nacionales más propicios, a menudo debilitando aun más a Estados ya de por sí frágiles y a instituciones en situación precaria en la aplicación del Estado de derecho. Después de todo, ésta fue una de las razones clave por las que México (así como Perú y Bolivia) se volvieron tan vulnerables a la delincuencia organizada internacional cuando Estados Unidos y el gobierno colombiano lograron “exitosamente” atacar a los cárteles colombianos. Hoy se repite la historia cuando el combate en México está obligando al comercio de estupefacientes a trasladarse a Centroamérica, complicando las consecuencias para los pobres de los Estados débiles y la violencia desenfrenada que se vio en la década de 1990. Y el problema no se limita al continente americano. El mercado de la cocaína en Europa es hoy casi tan grande como en Estados Unidos porque la delincuencia organizada ha logrado volver a trazar las rutas de abastecimiento, al grado de reducir los precios en las calles a pesar de que Europa pone cada vez más hincapié en las mismas políticas de criminalización e interdicción de las que Estados Unidos ha sido pionero desde la década de 1970. Como se demuestra claramente con el ejemplo de Europa, si seguimos sin saber qué políticas son las que tienen mayor probabilidad de éxito a nivel global, las actuales seguirán sin conseguirlo en el mejor de los casos y, en el peor de ellos, resultarán contraproducentes. Es apremiante contar con alternativas de políticas verdaderamente globales —tanto a nivel geográfico como en términos de soluciones multidimensionales.

Es difícil imaginar un mejor par de naciones para encabezar un replanteamiento global serio de las políticas para combatir el narcotráfico y el crimen organizado de forma más general. Para México, que sufre en carne propia las dramáticas consecuencias de dicha actividad delictiva, el liderazgo le brindaría la oportunidad de explorar actividades alternativas innovadoras a las políticas que puedan convencer

a su población, cada vez más frustrada, de que se está haciendo lo correcto para resolver el problema. Al mismo tiempo, México puede cerciorarse de que se tomen en cuenta los intereses de los países que han llevado la carga de los costos asociados con el crimen organizado. Para Canadá, esto representa una vía potencial para resaltar lo que hace tan bien en términos de la prevalencia de un Estado de derecho democrático con bajos niveles de violencia social, en particular cuando se le compara con Estados Unidos. Al mismo tiempo, Canadá puede dar voz a los intereses de los países que, de manera similar, tiene mercados relativamente grandes para los estupefacientes ilegales pero que, por lo menos, han apoyado experimentos aislados para lidiar con mayor eficacia con el lado del problema que corresponde a la demanda —fuente de gran preocupación para todos los países afectados por el narcotráfico, incluyendo a México—. La relación única de ambos países con Estados Unidos también ofrece mejores perspectivas para encontrar un nuevo consenso que pudiera evitar las graves restricciones de las políticas existentes en la actualidad.

Reforma migratoria global

Una segunda área en la que Canadá y México son ideales para desempeñar el rol de liderazgo es la inmigración. Este tema ha sido una fuente continua de tensión entre México, Estados Unidos y, en menor medida, Canadá. Sin embargo, la inmigración es un problema complejo y no solamente norteamericano. No sólo México recibe cada vez más inmigrantes de otros países latinoamericanos, en particular de Centroamérica, sino que la migración (legal e ilegal) es un problema creciente en todo el mundo, incluyendo la migración sur-sur. Dicha migración entre países en desarrollo ha llevado a mayores tensiones, a menudo por razones étnicas, en tanto que la migración transnacional por todo el mundo ha tenido consecuencias negativas importantes para el respeto a los derechos humanos fundamentales, en lo particular para mujeres y jóvenes. Estos problemas son cada vez más notorios en Europa y tienen una historia larga y problemática en Estados Unidos.

La capacidad excepcional de Canadá y México para encabezar conjuntamente los esfuerzos por crear un régimen global robusto destinado a resolver los problemas de migración debería ser evidente. Canadá, un país que depende cada vez más de los inmigrantes, ha evitado las reacciones extremas que se ven en muchos de los países de Europa Occidental y Estados Unidos. México, como un importante país de origen de inmigrantes y receptor cada vez mayor de nuevas olas de inmigrantes de países más pobres, se encuentra en una postura única para contribuir a que los intereses de los más vulnerables estén representados en las discusiones globales. La experiencia particular de México ya lo ha llevado a intentar asumir un rol de liderazgo internacional en la reforma migratoria, de tal suerte que ésta incluso podría ser un área en la que Canadá seguiría la lid de México, en un inicio. No puede soslayarse el potencial de sinergia entre ambas naciones, en lo particular para apoyar un nuevo diálogo crítico de amplio espectro sobre este tema cada vez más sensible.

Promoción de la democracia

En vista de la transición democrática de México, relativamente reciente, la promoción de la democracia es un tercer tema en el cual México y Canadá podrían tomar la vanguardia a nivel internacional, en particular en lo que toca al monitoreo electoral. Esto ha sido durante mucho tiempo uno de los elementos centrales de la política exterior de Canadá, por lo que este país podría aportar gran experiencia y credibilidad en esta área. Sin embargo, la transición de México a la democracia electoral, que fue prolongada (más de una década), pacífica en gran medida y negociada, brinda al país una perspectiva única. La sociedad civil jugó un papel activo dirigiendo la transición mediante exitosas movilizaciones y, en particular, en el establecimiento de un órgano de vigilancia ciudadana del proceso con el fin de garantizar su legalidad. Esta experiencia se complementó con la participación activa de los tres principales partidos políticos, lo que condujo a la creación de diversas instituciones importantes establecidas para asegurar la neutralidad política de la vigilancia electoral. El Instituto Federal Electoral resalta como un modelo para administrar elecciones justas en un territorio grande, aislado de excesivas influencias partidistas.

La necesidad de contar con políticas internacionales claras para la promoción de la democracia sigue siendo tan vigente como siempre. En 2011, la dicotomía de un gobierno autoritario frente a uno democrático que caracterizó a México durante la década de los noventa fue puesta a la luz mediante movilizaciones espectaculares, aunque también ambiguas. Hay mucho que no entendemos todavía acerca de tales procesos y la comunidad internacional tiene la necesidad apremiante de poder brindar asistencia útil para negociar transiciones, construir infraestructuras adecuadas para administrar elecciones y apoyar la formación de partidos políticos u otros actores que puedan competir con éxito en las elecciones, amalgamando intereses en forma tal que se logre canalizar eficaz y pacíficamente la participación ciudadana, con el fin de poder establecer gobiernos representativos y responsables. Canadá, una democracia “antigua”, con años de práctica acumulada en estas áreas, junto con México, una democracia “nueva” que ha recogido invaluable experiencia mediante su propia transición democrática que, si bien ha sido prolongada, también ha sido exitosa en gran medida, pueden desempeñar un papel vital en encabezar los esfuerzos internacionales para cubrir estas necesidades.

Cambio climático global

Posterior al desilusionante Acuerdo de Copenhague, el Acuerdo de Cancún, que surgió de la cumbre de 2010 patrocinada por México, ayudó a restaurar algo de credibilidad a las negociaciones sobre el cambio climático, pero siguió quedándose muy corto en lograr compromisos definitivos de largo plazo para encontrar soluciones reales a los trastornos que parecen estar destinados a ocurrir a causa del cambio climático. Los problemas de solución aparentemente imposible sobre el clima mundial no sólo han sacado a la luz las tensiones históricas entre el Norte y el Sur del

planeta, sino también las nuevas tensiones creadas a partir del creciente peso económico de las economías de los mercados emergentes. Si bien México ya ha demostrado su liderazgo al actuar como anfitrión de la cumbre de Cancún, el liderazgo de Canadá parece haberse desvanecido desde que firmó originalmente los Acuerdos de Kioto hace más de una década. Esto complica la posibilidad de una alianza México-Canadá en el tema del cambio climático, pero eleva su potencial en caso de que ambas naciones lograran establecer y defender un frente común para abordar este problema a nivel mundial en forma realista. Ambos países son importantes productores de petróleo que se ven necesariamente afectados por cualquier estrategia ante el cambio climático adoptada por Estados Unidos, por lo que Canadá y México se encuentran en una posición única para ayudar a negociar un consenso global. Al mismo tiempo, pueden ayudar a tender un puente para salvar las diferencias entre el Norte y los mercados emergentes del Sur, reconociendo que existe un vacío evidente que tiene que llenarse porque, por lo menos hasta ahora, no hay líderes potenciales en el tema del cambio climático.

Los desafíos más complicados de hoy requieren perspectivas innovadoras

Si hoy parece dudosa la idea de Canadá y México trabajando juntos en la búsqueda de un consenso global para temas importantes, el hecho es que cuando uno se da tiempo para pensarlo, a menudo pareciera que Canadá y México han adoptado, cada uno por su cuenta, posturas bastante similares sobre diversos temas difíciles del ámbito internacional. Las sinergias potenciales de este tipo de alianza, que surgen de los intereses compartidos, de su cercanía geográfica con Estados Unidos y por el hecho de que ambas naciones son medianas potencias con distintos niveles de desarrollo económico en un contexto mundial que cambia a paso veloz, podrían demostrar ser justamente lo que se necesita para dar inicio a un avance más rápido en áreas de vital interés no sólo para Canadá y México, sino para el mundo en su totalidad. En muchas maneras, sus diferencias—incluyendo las culturales, las geográficas y las lingüísticas—son al mismo tiempo parte de la promesa que representa dicha alianza e impedimentos para su éxito. Sin embargo, la novedad de esta alianza casi por necesidad generaría el tipo de perspectivas innovadoras que se requieren para confrontar los grandes desafíos y la novedad podría, por sí sola, traer las mejores posibilidades de obtener el apoyo que necesita cualquier nuevo consenso. Es obvio que Canadá y México no pueden resolver los problemas del mundo, pero juntos podrían desempeñar un papel de catalizador para encontrar soluciones eficaces.

Cambio climático

LECCIONES DE CANCÚN PARA AMÉRICA DEL NORTE

*Luis Alfonso de Alba
Berenice Díaz Ceballos*

Introducción

La adopción de los Acuerdos de Cancún, el 11 de diciembre de 2010, fue la piedra angular de una nueva era de cooperación internacional en la lucha contra el cambio climático. A pesar de la división de opiniones y los distintos enfoques sobre cómo los Estados podrían enfrentarse al cambio climático, se alcanzó un consenso sobre un paquete de acciones amplio, integral y equilibrado. Los resultados obtenidos en Cancún situaron a la comunidad internacional en vías de estabilizar la temperatura global al tiempo que se mejoró la cooperación para el cambio climático; por lo tanto, representan un importante logro para el multilateralismo y la diplomacia mexicana.

Este artículo intenta extraer lecciones de la experiencia de la COP-16 (Décimo-sexta Conferencia Internacional sobre Cambio Climático) con el fin de mejorar la cooperación ambiental en América del Norte. Las negociaciones multilaterales sobre cambio climático prosiguieron en Durban y Sudáfrica, y México continuó desempeñando un papel principal en la lucha contra este desafío global. Al mismo tiempo, desde una perspectiva regional, México podría fortalecer la cooperación con Estados Unidos y Canadá desarrollando los factores clave que llevaron al éxito de Cancún.

Dividimos la exposición en tres secciones. La primera describe el proceso de negociación que dio lugar a los Acuerdos de Cancún. La segunda evalúa el legado de la COP-16. La última sección sugiere formas para fortalecer el régimen ambiental regional de acuerdo con las características principales de la historia de éxito de la COP-16.

La integración norteamericana ha avanzado de forma importante desde que entró en vigor el TLCAN, pero también ha sufrido contratiempos. Una mayor cooperación ambiental podría ofrecer una nueva oportunidad para potenciar y diversificar la cooperación regional, establecer objetivos elevados y ofrecer resultados significativos a nuestros ciudadanos.

Elaboración y negociación de los Acuerdos de Cancún

Los logros de Cancún son incluso más relevantes cuando se considera que el proceso de negociación había estado en situación crítica durante algún tiempo. La

división de opiniones y los distintos enfoques sobre cómo los Estados podían enfrentarse al cambio climático crearon un ambiente muy complejo para las negociaciones. Existía una importante brecha entre países desarrollados y en desarrollo, e incluso entre los propios países en desarrollo. La COP se ocupó también del hecho de que existen países en desarrollo con elevadas emisiones de gases de efecto invernadero y países en desarrollo con emisiones poco importantes, pero que se ven gravemente afectados por el cambio climático.

Es importante recordar que abundaban la desconfianza y las acusaciones. La sociedad civil y la opinión pública criticaron el resultado de las Conferencias de Copenhague en 2009 y denunciaron la incapacidad de los gobiernos para alcanzar acuerdos, así como su responsabilidad en situar la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático al borde de la inoperabilidad. La secretaría de esta convención atravesaba una grave crisis de credibilidad por no superar la inflexibilidad de muchos actores implicados, cuestionando el proceso de la Organización de las Naciones Unidas en su conjunto. Dadas estas circunstancias, varios analistas consideraron casi imposible alcanzar mayores acuerdos en Cancún.

A medida que la Conferencia de Cancún se acercaba a su fecha límite, nadie sabía cuál sería el resultado, incluso veinticuatro horas antes de su conclusión. Había múltiples aspectos sin resolver e intereses opuestos. Muchos países no estaban dispuestos a ceder en sus inquietudes nacionales o a encontrar fórmulas de compromiso. Además, los presidentes de los grupos de trabajo y facilitadores designados por la presidencia estaban teniendo dificultades al suprimir del texto propuestas en las que no había ningún acuerdo. Se necesitaba un acuerdo equilibrado entre las dos líneas de negociación (cooperación a largo plazo bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kioto) y también dentro de cada línea. Las presiones del exterior y el cansancio de los negociadores agudizaron las diferencias entre los países, pero la posibilidad de no alcanzar un acuerdo implicaba que los países tendrían que asumir un costo más elevado.

Dado este complejo escenario, se requería de apertura, liderazgo, creatividad, responsabilidad y, por encima de todo, valor. Éstas fueron las cualidades y habilidades que la presidencia mexicana demostró poseer. Sin embargo, el éxito de Cancún fue también resultado de una serie de sabias decisiones y la buena gestión de una compleja negociación en un proceso de consulta metódico, transparente e inclusivo:

En primer lugar, la diplomacia fue un elemento clave en un proceso de negociación que anteriormente había sido dirigido principalmente por expertos técnicos. Las anteriores COP habían demostrado que el cambio climático era un problema global que no podía abordarse exclusivamente de forma técnica. Por consiguiente, eran necesarios nuevos métodos de trabajo para aportar una mayor flexibilidad. El presidente de México, Felipe Calderón, designó a la secretaria de Relaciones Exteriores, la embajadora Patricia Espinosa Cantellano, como presidenta de las conferencias, quien contaría con el apoyo de, entre otras secretarías, la de Medio Ambiente.

En segundo lugar, México fungió tanto de anfitrión como de facilitador un año antes de asumir oficialmente la presidencia de la COP. Dinamarca, que presidió la COP-15 hasta la apertura de la COP-16 en Cancún, entendió que el proceso preparatorio

de una COP es responsabilidad y asunto del siguiente país anfitrión. La posición de Dinamarca permitió a México elaborar su propio plan de trabajo y llevarlo a cabo sin limitaciones ni restricciones. Algunas partes cuestionaron abiertamente la determinación de México de planear la conferencia en términos tanto de logística como de los aspectos sustanciales de la organización. Sin embargo, decidimos actuar con cautela, para empezar a restablecer la confianza entre las partes involucradas.

La realización de consultas informales demostró las particulares complejidades de este proceso multilateral y nos permitió superar obstáculos de procedimiento. Los apegos a la “tradición” y las “reglas” fueron utilizados frecuentemente para obstruir iniciativas. Había también una resistencia a extraer lecciones satisfactorias de otros procesos multilaterales, sobre todo porque la inmensa mayoría de los delegados no tenía experiencia diplomática adicional.

En tercer lugar, el plan de acción propuesto por la presidencia mexicana privilegiaba la apertura, inclusión y transparencia como elementos cruciales para lograr un consenso. Era importante demostrar que éramos lo suficientemente pacientes y abiertos como para tomar en cuenta todas las posturas, y que teníamos tanto una idea clara de nuestra dirección, como la determinación de tener éxito. Mantuvimos contacto directo con el mayor número posible de delegaciones, con un enfoque especial en aquéllas que se sintieran más excluidas. También celebramos diversas consultas informales durante todo el año, incluyendo algunas a nivel ministerial.

El énfasis de México en la diplomacia, un amplio proceso preparatorio, y unas consultas abiertas y transparentes dieron lugar a los Acuerdos de Cancún, superando todas las expectativas. Entre los resultados más importantes están el objetivo de mantener la temperatura dos grados por debajo de la media global y la posibilidad de analizar los avances hacia el logro de este objetivo en un futuro cercano; el compromiso de los países desarrollados con la mitigación; y el compromiso de los países en desarrollo con acciones que se deriven de sus responsabilidades comunes aunque diferenciadas. Igualmente importante fue la creación de un fondo verde como principal mecanismo financiero de la convención para movilizar recursos financieros a largo plazo. Respecto al Protocolo de Kioto, los acuerdos garantizan la continuidad de la labor durante una segunda etapa de compromisos; el primer periodo de compromisos finaliza en diciembre de 2012, y es imperativo que no haya una interrupción. Además de formalizar medidas de mitigación unilaterales, reforzamos el sistema para monitorear, reportar y verificar (MRV) acciones de mitigación.

También se lograron importantes avances al mejorar los planes de adaptación y el acceso a tecnología mediante la creación de comités especializados y el compromiso de asignar mayores recursos a estas actividades. Estos pasos incluyeron un importante estímulo a la lucha contra la deforestación.

El legado de la COP-16

Más allá del éxito que la COP-16 representó para la diplomacia mexicana y para la lucha contra el cambio climático, Cancún hizo una considerable contribución al

sistema multilateral: demostró que es posible trabajar dentro del marco de la ONU y lograr un consenso entre los ciento noventa Estados participantes en el proceso sobre cambio climático —en otras palabras, que hay un interés común y una responsabilidad colectiva—. Esto puede sonar trivial, pero es importante recordar que la credibilidad de anteriores COP había sido ampliamente cuestionada. Otra importante lección se refiere al concepto de “consenso”. Después de Cancún, es importante comprender correctamente la palabra “consenso”, para no confundirla con “unanimidad”. Hacerlo sería altamente antidemocrático y sería equivalente al derecho de veto en el Consejo de Seguridad.

Un logro más importante del proceso de Cancún fue nuestra capacidad para ampliar nuestro enfoque sobre el cambio climático. Antes de Cancún, el cambio climático era tratado en escenarios multilaterales como una cuestión puramente ambiental. La contribución a largo plazo de la Conferencia de Cancún fue la posibilidad de replantear el cambio climático no sólo como un desafío ambiental, sino también social, político y económico. El lenguaje de los Acuerdos de Cancún refleja esta nueva visión, la cual exige una profunda transformación de nuestros patrones de consumo y crecimiento con el fin de armonizarlos con la sostenibilidad ambiental. Esto podría interpretarse como un cambio de paradigma en la valoración multilateral del cambio climático y constituye, sin duda alguna, un sello distintivo del éxito de la Conferencia de Cancún.

Esta profunda transformación en la forma en la que planteamos el cambio climático fue posible únicamente mediante la incorporación de un mayor número de actores y participantes en el proceso de consulta. De hecho, el cambio climático se ha convertido en un asunto de interés no sólo para los ministerios de Medio Ambiente, sino también para los de Finanzas, Energía, Economía, Agricultura, Asuntos Exteriores y Desarrollo, entre otros, a nivel federal o nacional. Otros niveles y ramas de gobierno están cada vez más implicados, incluyendo legisladores y gobiernos locales en países de todo el mundo. Además, la sociedad civil ha adquirido un papel más importante a la hora de propugnar por un régimen sobre el cambio climático. Se están escuchando voces enérgicas no sólo de ONG, sino también del sector empresarial, los sindicatos, el mundo académico y grupos de presión cada vez más organizados, como comunidades indígenas y mujeres. Esto ha preparado claramente el camino para un enfoque integral y multidisciplinario sobre el cambio climático.

Este nivel de aspiraciones e inclusión podría estimular la cooperación ambiental en el plano regional, particularmente en América del Norte, la región con el nivel de emisiones de carbono más elevado del mundo.

Tres lecciones para América del Norte

Como decíamos, esta región es responsable de aproximadamente una cuarta parte de las emisiones globales de gases de efecto invernadero: emite dos veces más dióxido de carbono que Europa, cinco veces más que Asia, y trece veces más que África. Las emisiones per cápita son varias veces superiores en Canadá y Estados

Unidos que en cualquier otro país. Este índice ha provocado ya graves daños sociales, económicos y ambientales en Norteamérica, visibles en sucesos relacionados con la meteorología, como huracanes, inundaciones, sequías, olas de calor e incendios forestales, lo cual ha aumentado los costos por daños a propiedades y pérdida de actividad económica por miles de millones de dólares al año.¹

Aunque Canadá y Estados Unidos fueron firmes partidarios políticos y tuvieron una comunicación muy fluida con la presidencia mexicana durante la COP-16, su nivel de compromiso para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero es notablemente bajo en comparación con los demás países avanzados, y modesto incluso cuando se compara con el de algunos países en desarrollo, lo cual es particularmente evidente a nivel regional. Estas marcadas diferencias pueden explicarse en términos de política interna: mientras en México tenemos un apoyo generalizado para acciones contra el cambio climático más allá de intereses partidistas y en el seno de la sociedad civil, en Canadá e incluso más en Estados Unidos hay un escepticismo generalizado dentro de la clase política y en la opinión pública. La preferencia es “seguir como de costumbre”. Las condiciones políticas en México son claramente más favorables a establecer objetivos ambiciosos contra el cambio climático.

Como parte de los preparativos para la Conferencia de Cancún, México no esperó a que los “pesos pesados” avanzaran antes de empezar a actuar. Cancún demostró que los acuerdos sobre cambio climático pueden mantenerse mediante un proceso “desde abajo” en el que todos los países, no sólo los mayores emisores, estén dispuestos a contribuir para combatir este proceso. La misma estrategia podría aplicarse en el contexto de América del Norte. En palabras del presidente de México, Felipe Calderón, “el cambio climático no es algo que sólo los países desarrollados deban combatir. Eso no es cierto. Cada país tiene que combatirlo, en una proporción diferente, desde luego, pero todos tienen que hacerlo”.² México ha adoptado un objetivo de mitigación para reducir cincuenta millones de toneladas de emisiones de CO₂ al año hasta 2012, y hasta un 30 por ciento de sus emisiones hacia 2020 en relación con sus tendencias actuales, si la comunidad internacional proporciona apoyo financiero y tecnológico. Creemos que los países desarrollados deberían definir compromisos de mitigación de entre un 25 y un 40 por ciento por debajo de los niveles de 1990 en 2020, y de al menos un 80 por ciento en 2050.

Debido a estos compromisos, es importante que Estados Unidos y Canadá emprendan una intensa labor con sus sectores empresariales, legisladores, sindicatos, partidos políticos, ONG y foros de opinión pública, con el fin de persuadirlos de la importancia de combatir el cambio climático y de las dramáticas consecuencias de la inacción. Sólo mediante una activa campaña de diálogo y persuasión seremos capaces de elevar el nivel de expectativas en la región. El presidente Barack Obama

¹ Comisión para la Cooperación Ambiental, *The North American Mosaic: An Overview of Key Environmental Issues*, 2001, 2, en <http://www.cec.org/Storage/32/2354_SOE_Climate_en.pdf>.

² Discurso del presidente Felipe Calderón en el Día Internacional del Medio Ambiente, 6 de junio de 2011, en <<http://www.presidencia.gob.mx/2011/06/el-presidente-calderón-en-el-día-mundial-del-medioambiente-2011>>.

ha marcado una clara diferencia con la administración de Bush en términos de política sobre cambio climático. Sin embargo, las alianzas con los principales actores y participantes en Estados Unidos siguen siendo un desafío.

Se están logrando algunos avances a nivel de gobiernos locales tanto en Canadá como en Estados Unidos. El estado de California y la provincia de Quebec han propuesto una legislación para abordar el cambio climático de tal forma que se sobrepasen los objetivos de sus gobiernos nacionales. Esto podría conducir gradualmente a un proceso legislativo favorable a nivel federal para mejorar los objetivos de reducción de emisiones.

Conclusión

El intento de trasladar las lecciones de Cancún a la región de América del Norte es una tarea que exige mucho esfuerzo; los actores implicados y el marco institucional real son notablemente diferentes. Sin embargo, se pueden extraer algunas sugerencias de Cancún para mejorar la cooperación regional sobre el medio ambiente.

La primera es elevar el nivel de nuestros objetivos. La actual arquitectura ambiental regional se está moviendo en la dirección adecuada, pero los tres países podrían ser más ambiciosos. México ha mostrado su determinación a actuar. Hemos ayudado literalmente a producir un cambio de paradigma internacional respecto del cambio climático, uno que enmarca la discusión en el contexto más amplio de una transformación política, social y económica para lograr la sostenibilidad. Nuestros vecinos del Norte deberían seguir el ejemplo de México.

Segunda, debido a que las circunstancias políticas internas son poco favorables a acciones contra el cambio climático en Estados Unidos y Canadá, los gobiernos de ambos países deberían implicar activamente a sus parlamentos, ONG, sectores empresariales, gobiernos locales y grupos de presión en la discusión. Su sensibilidad y movilización son factores clave a la hora de mejorar los objetivos respecto de la emisión de gases de efecto invernadero.

Tercera, México necesita estimular el crecimiento económico y el desarrollo. Podríamos beneficiarnos de las inversiones, experiencia, transferencia de tecnología y desarrollo de capacidades de Estados Unidos y Canadá. Como país en desarrollo, necesitamos fortalecer nuestra capacidad nacional para combatir el cambio climático y la pobreza al mismo tiempo.

Cuarta, al igual que el éxito de la Conferencia de Cancún infundió nueva vida al multilateralismo demostrando que la diversa comunidad de la ONU podía alcanzar acuerdos y cumplir, una mayor cooperación ambiental a nivel regional podría dar un vigoroso empuje a la integración de América del Norte. En un momento en que la región se ha beneficiado enormemente del comercio y la inversión, pero ha discrepado en lo relacionado con la migración, los derechos humanos y el tráfico de armas, una ambiciosa colaboración en lo concerniente al cambio climático podría muy bien infundir un nuevo impulso al proyecto de mayor convergencia, coordinación,

prosperidad e integración en América del Norte. Esto podría también reforzar la cooperación de la región con otros países en sus esfuerzos ambientales.

El cambio climático sigue afectando a una proporción cada vez mayor de la población mundial. Después de Cancún hay todavía mucho por hacer, y ahora tenemos que afrontar el desafío de coordinar esfuerzos para la implementación. La comunidad internacional debe adoptar, cuanto antes mejor, medidas de mitigación más rigurosas. México participará en esta labor con la actitud constructiva que nos caracteriza. Como actor global responsable, México debe seguir demostrando su liderazgo y destreza en otros escenarios multilaterales y regionales. Ahora es el momento de que América del Norte intervenga con determinación para combatir el cambio climático.

EL CAMBIO CLIMÁTICO Y AMÉRICA DEL NORTE

David Runnalls

Lidiar con el cambio climático puede significar para América del Norte el mayor reto económico individual durante los próximos cincuenta años. Me refiero a lo económico más que a lo ambiental puesto que salir adelante de los desafíos representados por el cambio climático implica modificaciones al por mayor en el sistema energético. Y no debe olvidarse que la energía constituye el núcleo de la economía de América del Norte. Canadá, México y Estados Unidos generan colectivamente alrededor de 25 por ciento de las emisiones de CO₂ del mundo con aproximadamente el 7 por ciento de la población mundial. Sólo Estados Unidos representa casi el 20 por ciento del total mundial.

La producción de combustibles fósiles constituye una parte lucrativa y poderosa de la política y la economía de los tres países. México y Canadá son importantes exportadores de petróleo y gas. Canadá se encuentra en una posición afortunada al contar con la segunda o la tercera reserva de petróleo más grande del mundo. Las economías de los tres países utilizan grandes cantidades de energía y además son ineficientes en su uso.

El fundamento científico del cambio climático es claro. En Copenhague, todos los gobiernos que celebraron el acuerdo (incluyendo las tres economías de América del Norte) reconocieron que cualquier incremento de temperatura global promedio más allá de los 2° C constituiría una interferencia peligrosa en el sistema climático mundial. Esto se traduce en una concentración máxima de dióxido de carbono en la atmósfera de cuatrocientas cincuenta partes por millón (ppm). Muchos científicos mantienen su escepticismo, por lo que crece la presión por disminuir dicha cifra hasta las trescientas cincuenta ppm o a un valor aproximado. Ahora nos encontramos por arriba de las doscientas ochenta ppm. Por lo tanto, es verdad que los países desarrollados estiman reducciones del 70 al 80 por ciento de sus emisiones hacia el año 2050 y del 25 a 30 por ciento entre 2025 y 2030. Ni Estados Unidos ni Canadá están remotamente preparados para alcanzar estos objetivos.

Los tres países han sido participantes activos de las negociaciones climáticas internacionales. En las primeras etapas que condujeron a la Cumbre de la Tierra de 1992 y en las posteriores, Canadá asumió el liderazgo en las negociaciones. De hecho, el anterior primer ministro Brian Mulroney intentó activamente persuadir al presidente Bush de pactar objetivos nacionales de reducción en el acuerdo original de la ONU en materia de cambio climático. Pero no lo logró. El resultado fue una “convención marco” celebrada en Río de Janeiro con objetivos exhortativos únicamente.

Cinco años después, una importante negociación en Japón condujo a la adopción del Protocolo de Kioto. Las negociaciones se estancaron hasta la intervención de último minuto del vicepresidente Gore, entre otros. En resumen, el protocolo exigía a todos los países desarrollados reducciones en el nivel de emisiones de 1990. Canadá y Estados Unidos acordaron reducir sus emisiones en un 6 por ciento, cifra por debajo de los niveles de 1990.

Esto dio inicio a un periodo significativo de hipocresía por parte de ambos países. No obstante que Estados Unidos había firmado el protocolo, la administración de Clinton no llevó a cabo ningún intento serio por presentarlo al Senado para su ratificación. Tampoco buscó con entusiasmo formular ninguna política nacional sobre cambio climático. Cuando George W. Bush ascendió al poder, anunció que Estados Unidos no ratificaría en absoluto el Protocolo de Kioto. En Canadá la política fue aún más deslucida. Es bien sabido que el primer ministro instruyó a la delegación canadiense en Kioto para que no pactara nada menos que los objetivos estadounidenses, a pesar de un proceso consultivo nacional en el cual se había acordado la estabilización como el objetivo más ambicioso y no obstante que Australia, una economía similar, huyó como bandido de Kioto, con un incremento permisible en sus emisiones de 11 por ciento con respecto a los niveles de 1990. La delegación regresó de Kioto bajo una lluvia de críticas, en especial del sector privado.

Aquí se dio inicio a un periodo de acrimonia y desconfianza entre las provincias (que son responsables de los recursos naturales de conformidad con la constitución canadiense) y el gobierno federal, así como entre la industria de combustibles fósiles y gran parte de la sociedad civil, periodo que continúa hasta estos días. Canadá se ha convertido en el “villano” de las negociaciones internacionales. Esta postura alcanzó su apogeo cuando el primer ministro Harper anunció que Canadá no tenía intención alguna de cumplir con sus obligaciones legales internacionales pactadas en el Protocolo de Kioto. Es la primera vez que se recuerda que un gobierno canadiense repudie de esta manera una obligación internacional.

A pesar de los cinco o más (dependiendo de cómo se cuente) intentos de generar una estrategia de cambio climático nacional, tanto los gobiernos liberales como conservadores han fracasado en la elaboración de un plan atendible. Sin embargo, la preocupación sobre el cambio climático sigue siendo un tema de relevancia entre los canadienses. En una reciente encuesta se demuestra que a casi el doble de la población canadiense le preocupa el cambio climático al igual que a la población estadounidense.¹ Canadá es también uno de los pocos países en disputar una elección donde el cambio climático se ubicó como un asunto importante. El líder liberal, Stéphane Dion, quien colocó como tema central de su campaña el “cambio verde”, propuesta de impuestos sobre contaminación, perdió por un margen considerable.

Desde entonces Canadá se ha convertido en un obvio imitador de las políticas de Estados Unidos sobre este tema. Canadá ingresó a las negociaciones de Copenhague

¹ “Climate Compared: Public Opinion on Climate Change in the United States & Canada” [Clima comparado: Opinión pública sobre el cambio climático en Estados Unidos y Canadá], Foro de Política Pública y Prosperidad Sostenible, 23 de febrero de 2011.

con el objetivo de reducir las emisiones en 20 por ciento sobre los niveles de 2005 para el año 2020. Cuando escuchó que Estados Unidos se comprometía al 17 por ciento, esa cifra se tornó de la noche a la mañana también en el objetivo canadiense.

El presidente Obama enarboló el cambio climático como uno de sus principales temas electorales. Sin embargo, una vez que asumió la presidencia, el asunto pronto pasó al olvido en la lucha por evitar la depresión mundial y sanear el sistema de salud. Un desgastado intento de aprobación de un proyecto en el Congreso demostró ser un fracaso y la elección intermedia provocó que una horda completa de republicanos que niegan el cambio climático bloquee la resolución de la Cámara que señalaba que el cambio climático es real y es ocasionada en gran medida por actividades humanas.

En consecuencia, la política estadounidense en materia de cambio climático se ha convertido en una serie de parches sobre incentivos a la producción de energía renovable, estándares estrictos en el uso eficiente de combustible automotriz y un intento por parte de la Agencia de Protección Ambiental (Environmental Protection Agency, EPA) de reglamentar la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) mediante una anticuada legislación de mando y control. En Estados Unidos, esta ruta ha sido la elegida por la administración de Obama debido a que la oposición congresista a los impuestos sobre emisiones de dióxido de carbono o esquemas de fijación de límites máximos e intercambio de derechos de emisión ha dejado pocas alternativas.

El muy conservador gobierno canadiense ha optado por la misma ruta frente a la oposición de la sociedad civil y gran parte de la industria. Actualmente, el Ministerio del Medio Ambiente de Canadá formula las reglas dirigidas a normar las emisiones de gases de efecto invernadero, a pesar del hecho de que la mayoría de las investigaciones concluyen que resulta más económico y eficiente usar instrumentos basados en el mercado. Sin duda, aunque el cambio verde del señor Dion todavía se considera un movimiento curioso, su derrota fue un factor que influyó en la decisión de cambiar a la política de mando y control.

A lo largo de este periodo, México desempeñó una función activa con una delegación integrada por personal bien informado en las negociaciones de la ONU. Sin embargo, puesto que no se exige a los países en desarrollo reducir sus emisiones conforme al Protocolo de Kioto, no fue necesario que asumiera ninguna medida nacional. La política mexicana se modificó de manera importante en 2009 con la publicación de un plan nacional para combatir el cambio climático. Durante la reunión de Poznań celebrada por las partes de la convención, México anunció su intención de reducir las emisiones, para el año 2050, en 50 por ciento respecto de los niveles de 2002. En 2010, en Copenhague, añadió el compromiso de reducir las emisiones en 51 por ciento por debajo de los cálculos de referencia para 2012 y 30 por ciento para 2020. Es difícil que México pueda cumplir con estos objetivos. De hecho, toda la idea de una estrategia nacional de energía se dificulta aún más por el estado icónico de Pemex, empresa paraestatal petrolera que los gobiernos mexicanos sucesivos han tratado como alcancía.

México merece crédito por rescatar el proceso de negociación internacional del pantano en el que había caído en Copenhague. La magistral diplomacia desplegada

por parte de la secretaria de Relaciones Exteriores, Patricia Espinosa, y las oportunas intervenciones del presidente Calderón revirtieron el deslizamiento descendente iniciado el año anterior.

De esta manera, lo que tenemos es un gobierno nacional con una política activa y claramente definida de reducción de emisiones de dióxido de carbono (CO₂), otro que se enfrenta a una oposición decidida desde el Congreso con un resultado esencialmente nulo en la política nacional sobre el clima y un tercero que parece determinado a seguir la pauta del segundo. No existe una base de colaboración particularmente prometedora.

Los estados y las provincias asumen el liderazgo

Sería engañoso asumir que nada sucede en Estados Unidos o en Canadá en materia de cambio climático. Aunque la actual turbulencia política y económica en Estados Unidos lleva a vislumbrar un futuro tambaleante para estos acuerdos, el país ha desarrollado tres iniciativas regionales dirigidas a manejar el cambio climático.

En California se han formulado programas más ambiciosos. El ex gobernador Arnold Schwarzenegger adoptó la decisión de organizar la Iniciativa Climática del Occidente (Western Climate Initiative, WCI). Esta iniciativa está conformada por once entidades estadounidenses y cuatro provincias canadienses. Dos estados mexicanos fungieron como observadores del proceso. La iniciativa era ambiciosa, planeaba reducciones de 15 por ciento en los niveles de emisiones de 2005 para el año 2015. Originalmente, los participantes prometieron desarrollar sistemas de fijación de límites máximos e intercambio de derechos de emisión para 2012 en materia de electricidad, fuentes de combustión industriales y comerciales, así como emisiones de procesos industriales. Por diversos motivos, sólo California parece estar en camino de instaurar el sistema de fijación de límites máximos e intercambio de derechos de emisión para 2012.

California cuenta con una variedad de programas adicionales destinados a reducir la emisión de gases de efecto invernadero, los cuales son muy numerosos para documentar aquí. Uno de los programas que tiene el potencial de evolucionar en un tema candente para fines del TLCAN es la norma sobre combustibles bajos en dióxido de carbono. Se trata de un impuesto gradual que se incrementa con el contenido de dióxido de carbono del combustible. Se aplica principalmente a los combustibles producidos de las arenas petrolíferas de Canadá. Ha sido acogido por un número diverso de otros estados y por parte del gobierno estadounidense. A Canadá le preocupa que derive en barreras no arancelarias injustas para el comercio canadiense en materia de energía.

En los estados del noreste se estableció un esquema menos ambicioso. Conforme a la Iniciativa Regional sobre Gas de Efecto Invernadero existen límites máximos obligatorios sobre los generadores de electricidad que están diseñados para estabilizar las emisiones desde 2009 hasta 2014 y reducirlas un 2.4 por ciento anual entre 2015 y 2018. Al menos un cuarto de los permisos tienen que subastarse y la

mitad de los estados los han vendido todos. El sistema se encuentra operando y funcionando de manera eficiente.

Aunado a estas iniciativas multiestatales, existen una variedad de planes por parte de los gobiernos municipales por lo que los estados han adoptado, de manera individual, una serie de medidas destinadas a cambiar a redes más inteligentes y al mayor uso de energía renovable mediante normas de carteras de energía renovable y tarifas de alimentación a la red eléctrica (*feed-in tariffs*).

Menos útil aún, muchos estados se han unido al gobierno federal con la intención de apuntalar la industria de etanol extraído del maíz. De acuerdo con prácticamente todos los estudios, los efectos del uso del etanol en las emisiones de gases de efecto invernadero son marginales en el mejor de los casos. Sin embargo, los programas han ocasionado que casi 40 por ciento de los cultivos de maíz en Estados Unidos se destinen a la producción de combustible de motores. Conforme al Banco Mundial, éste ha sido uno de los factores principales que ha contribuido al aumento de los precios de los alimentos en el mundo.²

Las provincias canadienses también han estado activas. Cuatro provincias, que representan el 75 por ciento del PIB de Canadá, siguen siendo miembros de la WCI, aunque es probable que ninguna cumpla con la fecha comprometida de 2012 para la adopción de sistemas de fijación de límites máximos e intercambio de derechos de emisión.

Columbia Británica es la provincia que más ha trabajado en el establecimiento de un impuesto sobre emisiones de dióxido de carbono, el cual determinará el precio en treinta dólares la tonelada para 2012, más alto que el actual precio europeo. La mayoría de los ingresos provenientes de este impuesto se utilizan para reducir los impuestos sobre la renta. La elección celebrada en una provincia versó en gran parte sobre este problema y el gobierno fue reelegido, poniendo en duda la tesis de que los impuestos sobre emisiones de dióxido de carbono son meramente una forma de suicidio político. La Columbia Británica ha adoptado también una serie completa de políticas marginales que exigen que los edificios de las provincias y municipios cumplan con el estándar Oro del LEED (Leadership in Energy and Environmental Design, Liderazgo en Diseño Ambiental y Energético), a fin de lograr que en 2015 su universidad más grande sea neutra en emisiones de dióxido de carbono.

Ontario eliminará paulatinamente sus plantas de electricidad alimentadas con carbón que en un momento generaron casi 30 por ciento de la electricidad de la provincia y se cambiarán a una mezcla de energías renovables y nucleares a mediano plazo. Se ha convertido en la primera jurisdicción de América del Norte en instalar “medidores inteligentes” en cada vivienda y ha desarrollado un amplio programa para subsidiar la energía renovable por medio de una serie de tarifas de alimentación a la red eléctrica. Este programa ha sido cuestionado por Japón en la OMC y por la compañía T. Boone Pickens por vía del TLCAN. La continuación de muchos de estos programas depende de los resultados de la elección de octubre de 2011.

² Donald Mitchell, Documento de investigación sobre política del Banco Mundial 4682, 31 de julio de 2008.

Quebec ha instituido un impuesto sobre emisiones de dióxido de carbono. Planea contar con su sistema de fijación de límites máximos e intercambio de derechos de emisión de la WCI en operación para la fecha comprometida y cuenta con una serie completa de objetivos muy ambiciosos relacionados con el desarrollo sustentable y las reducciones de gas de efecto invernadero. En contraste con Ontario, existe casi un apoyo universal en Quebec a los programas de reducción de emisiones, desarrollo sustentable y crecimiento ecológico.

Vías futuras de cooperación

A pesar de que los tres gobiernos nacionales se encuentran en etapas muy distintas del desarrollo de políticas de cambio climático, con el tiempo, tanto Canadá como Estados Unidos tendrán que elaborar programas más realistas, por lo tanto, resulta esencial que el contacto entre los tres países prosiga antes de la reunión del G20 que se celebre en México.

Es necesario profundizar y renovar el Diálogo de Energía Limpia establecido entre Canadá y Estados Unidos a fin de llevarlo al más alto nivel. La política sobre el cambio climático es política energética y la política energética es un artículo costoso para cada uno de estos países.

Tendría sentido crear más vínculos en temas de electricidad entre Estados Unidos y México a fin de proporcionar a los mercados energía renovable desde México, puesto que este país se encuentra trabajando para aumentar sus ventajas competitivas en energías eólicas y solares.

Canadá y Estados Unidos, quizá mediante el Consejo de Utilización de Electricidad de América del Norte (North American Electricity Reliability Council), necesitan sostener conversaciones regulares al tiempo que se elaboren planes aplicables a redes inteligentes. Un sistema inteligente sólo lo es en proporción a la inteligencia de su eslabón más débil.

Los estados y las provincias necesitan ponerse de acuerdo en temas como la armonización de estándares de los programas de energías renovables (por ejemplo, ¿la hidroelectricidad canadiense de gran escala es un recurso renovable?), los estándares de carteras de energías renovables y las tarifas de alimentación a la red eléctrica; de lo contrario, tendremos un diseño variado de leyes y disposiciones administrativas en conflicto con el que los productores tendrán que batallar.

La comunidad empresarial necesita participar en las negociaciones sobre los posibles ajustes fiscales fronterizos y las barreras no arancelarias para comercializar la energía al menos dentro de América del Norte. Esto sería responsabilidad de la Comisión para la Cooperación Ambiental del TLCAN. A medida que el debate sobre asuntos climáticos empieza a cobrar fuerza en el ámbito internacional, todos estos problemas de igualdad de condiciones, adquisición obligatoria de derechos de emisión y otros pueden convertirse en importantes restricciones al comercio y objeto de disputas en la OMC.

Tanto Estados Unidos como Canadá han comprometido recursos por medio de las diversas opciones de financiamiento que se han abierto desde Copenhague, aunque el apoyo estadounidense parece menos cierto en el entorno actual. Los otros gobiernos de América del Norte deben hablar con México sobre el apoyo a la eficiencia energética y a programas renovables y de conservación en ese país. En particular, México está preparado para convertirse en un importante beneficiario del financiamiento de los programas de Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries (REDD, Reducción de Emisiones provenientes de la Deforestación y Degradación Forestal en Países en Desarrollo).

Por último, parece probable que veamos un cambio internacional en las negociaciones sobre el cambio climático, desde iniciativas multilaterales “descendentes” hasta iniciativas “ascendentes” y plurilaterales. América del Norte podría ofrecer la misma clase de ventajas que el sistema estadounidense ha brindado a sus miembros. Aunque las políticas en este tema no están de ninguna manera acabadas, existen muchas iniciativas transfronterizas que han elaborado las provincias, el sector privado y la sociedad civil de los tres países. Necesitamos encontrar una manera de cultivar estas relaciones de tal forma que estemos preparados cuando llegue el momento de una acción norteamericana más concertada.

6

CONCLUSIONES

LECCIONES APRENDIDAS: SEGUIR ADELANTE

Guillermo E. Rishchynski

En mi calidad de embajador saliente de Canadá en México, me honra que los editores de *Canadá entre las naciones* (*Canada among Nations*), ahora *México y Canadá: la agenda pendiente*, me hayan solicitado aportar algunos comentarios finales sobre este impresionante volumen, así como ciertas reflexiones acerca de la situación de nuestra alianza bilateral y hacia dónde nos conducirá a mediano y largo plazo.

A principios de la década de los noventa, me desempeñé como director adjunto para México y América Latina en el entonces Departamento de Relaciones Exteriores. Dicho puesto me brindó una posición ventajosa única desde la cual observar el debate dentro de Canadá sobre la posible celebración de un Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Esa década representó un período fundamental en el compromiso de Canadá con México y con América Latina en su conjunto. Nuestra entrada a la Organización de Estados Americanos (OEA) como “miembro titular”, en 1990, y la decisión de concretar un tratado comercial trilateral con Estados Unidos de América y México, cambiaron de manera impresionante el curso de las prioridades de la política exterior de Canadá.

Tuve la buena fortuna de ser uno de los “redactores” de los numerosos memoranda dirigidos a los ministros que en aquel tiempo defendían la firma del TLCAN por parte de Canadá. Presentamos el tema del trilateralismo con el argumento de que impulsaría la competitividad de los tres socios de América del Norte y nos garantizaría un acceso preferencial a nuestro mercado más importante: Estados Unidos de América. Durante mis visitas a México, observé que las contrapartes mexicanas exponían los mismos argumentos, centrándose en Estados Unidos de América como la condición *sine qua non* para suscribir este tratado primordial. En ambos países, se expusieron algunas referencias en cuanto a las relaciones entre Canadá y México, así como a la viabilidad de vínculos económicos (obviamente) y políticos más sólidos, pero parece que éstas no fueron las principales consideraciones de nuestros líderes y responsables de formular políticas al momento de examinar los beneficios potenciales de una mayor integración económica en América del Norte.

En 1992, durante la “Expo Canadá”, celebrada en Monterrey, Nuevo León, se manifestaron ante mí las verdaderas perspectivas de la expansión de las relaciones entre Canadá y México, las cuales se encontraban muy alejadas del epicentro de la formulación de políticas. Esta iniciativa comercial atrajo a México a más de 450 empresas canadienses, muchas de ellas por primera vez, y continúa siendo la iniciativa de promoción comercial más exitosa que haya presenciado en mis treinta

años en el Servicio Exterior Canadiense. Conforme observaba que en Monterrey empresarios mexicanos y canadienses realizaban compromisos entre sí, quedaba claro que un tratado de comercio trilateral abriría, sin duda, para ambos países, oportunidades comerciales nunca antes exploradas y apuntalaría entre nosotros una rápida expansión del comercio bilateral.

Sin embargo, los acontecimientos que atestigüé en Monterrey fueron mucho más que “sólo negocios”. Me di cuenta de que participaba en la reunión de dos países, en el descubrimiento, por parte de canadienses y mexicanos, de que teníamos mucho más en común de lo que nos habíamos dado cuenta, no obstante las diferentes historias y los factores determinantes, además de que nos embarcábamos en una nueva travesía de revelaciones y compromiso cuyas posibilidades ofrecían beneficios no explorados antes que irían más allá del intercambio y el comercio.

Lo demás, como se dice, es historia. Como ha quedado bien documentado en capítulos anteriores, nuestra asociación económica se expandió a un ritmo vertiginoso: el comercio bilateral ha crecido en más del 500 por ciento desde 1994. El TLCAN ha estimulado la inversión directa por parte de empresas canadienses en México, la cual ahora excede la cantidad de 10 500 millones de dólares en activos y más de dos mil seiscientas compañías canadienses tienen presencia en el mercado mexicano. En el caso de México, Canadá representa ahora el tercer mercado más importante de sus productos. En una larga lista que incluye manufactura, servicios, servicios financieros, turismo, alimentos y agricultura, entre otros, los canadienses y mexicanos trabajan conjuntamente como nunca antes. En la actualidad, estos intercambios van mucho más allá de la importación y exportación de productos terminados, y alcanzan cadenas de abastecimiento integradas, que son esenciales para permitir que la capacidad de las empresas mexicanas y canadienses compita internacionalmente. Juntos llevamos a cabo actividades, tanto para el mercado de América del Norte como para el mundo. Muy pocos se imaginaron esto en 1990 (admito que los resultados excedieron por mucho mis modestas expectativas en aquel momento). Lamentablemente, es una historia ignorada por los medios de ambos países y permanece como un “beneficio silencioso” de lo que el libre comercio ha representado para ambos países; aún tendemos a medir al TLCAN desde la perspectiva de la “centralidad” de Estados Unidos de América en nuestras economías.

Los florecientes vínculos económicos de principios de la década de los noventa estuvieron acompañados de una ráfaga de iniciativas políticas y diplomáticas que elevaron también a nuevas alturas las relaciones bilaterales de Canadá y México. Recuerdo con afecto las primeras Comisiones Ministeriales Conjuntas de esa época, que en ocasiones reunieron hasta a un tercio de los respectivos gabinetes de ambos gobiernos y crearon la base de un compromiso bilateral más amplio. Los presidentes mexicanos y los primeros ministros canadienses se reunieron bilateralmente al menos una vez al año, otras veces con mayor frecuencia, y participaron directamente en los debates entre ministros destinados a impulsar una relación que fuera muy valorada en ambas capitales. La cooperación en estos años entre Elections Canada (órgano electoral de Canadá) y el Instituto Federal Electoral (IFE) de México contribuyó de manera importante al fortalecimiento del gobierno democrático en México

en un momento determinante en su historia. A la fecha, continuamos presenciando el efecto.

El concepto de “causa común” mexicana y canadiense en nuestra interacción norteamericana y global fue el motivo principal de más diálogos e interacciones en cuanto a una impresionante gama de temas. Incluso la crisis financiera de 1994, una experiencia profunda y abrumadora para México, no impidió este nivel acelerado de compromiso. Los canadienses fijaron la mira en el largo plazo, apostaron a la capacidad de México de recuperarse y al dinamismo interno de su sociedad y economía para reforzar nuestra creciente alianza bilateral. En las ciudades de Ottawa y México, el “tercer pilar” del TLCAN —el pilar de Canadá-México— fue visto como un apuntalamiento estratégico para ambos países.

Conforme a lo señalado en capítulos precedentes, mucho ha sucedido en Canadá, en México y en el mundo desde aquellos vehementes días iniciales de descubrimiento. Desde entonces, las agendas políticas de ambos países han llegado a estar dominadas por amenazas mundiales (p. ej., seguridad, migración y crimen transnacional) y, quizá, por una “agenda regional” con respecto a América del Norte, de tal forma que nuestro incipiente compromiso bilateral ha quedado relegado a una posición secundaria.

Esto no quiere decir que la última década se haya visto privada de una importante interacción bilateral entre Canadá y México. Durante la administración del presidente Vicente Fox, se presentaron nuevas y significativas iniciativas conjuntas en materia de protección y expansión de derechos humanos, privacidad y acceso a la información, en las cuales expertos canadienses contribuyeron en gran medida, en particular, en la redacción de la nueva legislación. La Alianza México-Canadá (AMC) se creó en 2005 y constituye una plataforma única de diálogo bilateral que reúne a representantes de los sectores gubernamentales y privados de ambos países a fin de que consideren problemas bilaterales clave, como movilidad laboral, comercio, tecnología, innovación, energía, desarrollo de capital humano, protección ambiental y forestal, agronegocios e, incluso, un muy productivo intercambio de experiencias en tecnologías y políticas de vivienda. Si la fuerza de una relación bilateral se mide, en última instancia, por la sustancia y la profundidad de la agenda que siguen los socios, la AMC es un testimonio del firme deseo por parte de México y Canadá de colaborar de manera más estrecha en relación con la gama de problemas que afectan la competitividad económica y la seguridad de los ciudadanos, de profundizar y expandir el contacto entre nuestros pueblos y de proyectar esta asociación en los ámbitos regionales y globales. Éstos son los principios centrales que han guiado los Planes de Acciones Conjuntas entre Canadá y México endosados por el presidente Calderón y el primer ministro Harper desde 2007.

Durante mis cuatro años como embajador en México (2007-2011), he presenciado la creciente colaboración bilateral en un gran número de nuevos esfuerzos: un diálogo político civil-militar bilateral, que representa un foro completamente innovador para ambos países. La participación activa de Canadá, desde 2008, como socio en materia de reformas judiciales y seguridad de México, ha reunido a oficiales de policía y funcionarios de justicia con la intención de ayudar a abordar, como

nunca antes, las prioridades mexicanas. La cooperación bilateral en estrategias de formación de capacidades para combatir y prevenir delitos ha abierto nuevos horizontes hacia una labor conjunta, donde ambos lados descubren acciones útiles y experiencias que compartir.

Un nuevo Acuerdo de Movilidad de Jóvenes y un Mecanismo Consular de Rápida Reacción bilateral han brindado un sólido apuntamiento en la agilización de vínculos entre los pueblos, como lo ha sido la continua expansión del Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales (PTAT), el cual ofrece ahora acceso para que dieciocho mil trabajadores mexicanos viajen a Canadá cada año de conformidad con una estructura legal, segura y ordenada en respuesta a las necesidades del mercado laboral. Nuestro recién forjado Acuerdo Bilateral de Servicios Aéreos (2011) convierte en realidad un mercado liberalizado de conexiones aéreas entre ciudades canadienses y mexicanas, con lo cual se apoya el traslado de turistas, empresarios, trabajadores y estudiantes (que pronto rebasarán los dos millones por año) en un espíritu de “cielos abiertos” entre ambos países. Se trata de importantes “aportaciones” bilaterales que reflejan la amplitud y el alcance de una alianza bilateral que ha crecido sustancialmente en un periodo muy breve.

No obstante los anteriores avances, existe un sentimiento muy real en muchos círculos de gobierno, empresariales, académicos y mediáticos de ambos países de que Canadá y México no han profundizado mucho en la posibilidad de un acuerdo bilateral aún más estrecho. Se trata de una corriente oculta reflejada en diversas de las contribuciones contenidas en este volumen, la cual he confrontado casi todos los días en interacciones con mexicanos y canadienses durante mi ejercicio como embajador. ¿A qué se debe esto? Permítanme emitir algunas cuantas observaciones personales.

En primer lugar, considero que Canadá y México continúan definiendo nuestras relaciones bilaterales, tal vez en demasía, a través del prisma del TLCAN. Puesto que la agenda de América del Norte se ha estancado en cierta medida, en contraste con la promesa inicial hecha en la década de los noventa, con el “engrosamiento de las fronteras”, los trámites y la inercia burocráticos, toda la alianza Canadá-México se ha metido en un mismo saco. Argumentaría que la evidencia muestra todo lo contrario.

En sólo década y media, la relación entre nuestros dos países, correcta aunque distante y de bajos decibeles, se ha transformado por completo. No estoy enterado de ningún otro socio bilateral, excepto Estados Unidos de América, con quien Canadá procure el mismo rango y alcance de agenda y diálogo bilateral como lo hacemos con México. El hecho de que nueve departamentos y dependencias federales canadienses, así como tres gobiernos provinciales (Quebec, Ontario y Alberta), mantengan activos programas laborales completos en México por medio de una representación residente en el país habla por sí mismo. Aduciría que la relación forjada durante estos años se ha impulsado gracias a nuestros crecientes niveles de comercio e inversión, así como a la importancia de los respectivos mercados en el bienestar de nuestras comunidades empresariales.

En segundo lugar, como en cualquier relación a largo plazo, hemos presenciado que el brillo inicial de “algo nuevo” da paso a una sensación de comodidad, de que todo procede razonablemente bien. Ambos quizá seamos culpables de darnos

por sentados en la medida en que se han insertado nuevas prioridades en nuestras agendas nacionales. Continuamos observando la gradual expansión, “bajo radar”, del alcance de nuestro compromiso bilateral. Sin embargo, la prioridad política de acelerar nuestra interacción, coordinación e integración, bilateralmente y más allá, quizá no parezca ostentar el sello de la visión audaz y osada emprendida hace veinte años.

Los colaboradores de este volumen han comenzado un plan básico que comprende muchas áreas para alcanzar un mejor compromiso que buscará sin demora reavivar la “chispa” que logró en el pasado que las relaciones entre Canadá y México fueran únicas y prometedoras. A mi juicio, estos objetivos pueden y deben ser perseguidos por los interesados en ambos países sin que dependan de una agenda de América del Norte para poder alcanzarlos. Yace en nuestro interés individual, como países, llevarlo a cabo.

En tercer lugar, aunque nos hemos acercado bastante como sociedades, aún tenemos mucho que aprender sobre el Canadá y el México “reales”. Aunque el nivel de interacción de nuestros ciudadanos, ya sea como visitantes, estudiantes, trabajadores o empresarios, ha crecido a un ritmo sin precedentes, aún somos rehenes de las caracterizaciones estereotípicas. De igual manera, no hemos sido capaces de generar una comprensión más amplia de nuestras áreas complementarias y los beneficios que ofrecemos como verdaderos aliados. Nuestros conocimientos mutuos acerca de la sociedad, los valores y la cultura exigen un nivel de inversión renovada, igual que la naturaleza “estratégica” de la alianza que hemos construido. Es decir, desde mi punto de vista, se trata del elemento más crítico necesario en una agenda bilateral revigorizada.

Los capítulos precedentes brindan importantes guías para poder estructurar una nueva agenda Canadá-México del siglo *xxi* y las prioridades clave que podemos manejar como socios hacia el forjamiento de relaciones aún más estrechas en el futuro. Al igual que los *inuksuit* (piedra hito) del Norte lejano de Canadá, estos capítulos indican el camino a interesados con la misma mentalidad en ambos países a fin de que conduzcan los diálogos, los debates y las consideraciones hacia este objetivo. Como canadienses y mexicanos, hemos disfrutado un periodo inigualable de compromiso. Conocemos los problemas, entendemos las prioridades y hemos observado lo que puede lograrse cuando los gobiernos, las empresas, la academia y la sociedad civil de ambos países unen fuerzas en pos de una visión singular a fin de crear la base de una alianza bilateral más profunda y atractiva.

Ésta es la travesía que empezamos en aquellos impetuosos días cuando, como joven funcionario del servicio exterior, imaginé todo lo que Canadá y México podrían hacer entre sí y el uno para el otro en una generación. A mi regreso a México, veinte años después, me quedo admirado del progreso que hemos alcanzado juntos. Contamos con los cimientos para seguir adelante. Si tenemos la voluntad de hacerlo, no me queda duda de que aquellos que reflexionen sobre nuestro avance de aquí a veinte años quedarán igualmente sorprendidos por lo mucho que hayamos alcanzado.

COLABORADORES

Olga Abizaid (oabizaid@focal.ca) es coordinadora del capítulo Canadá de la Iniciativa México-Canadá. Ex directora del Foro de Investigación sobre América del Norte de la Focal (Fundación Canadiense para las Américas).

Luis Alfonso de Alba (ladealba@sre.gob.mx) ha estado en el servicio diplomático mexicano desde 1983. Fue promovido al rango de embajador en 2001 y ha servido como representante especial para Asuntos sobre el Cambio Climático y representante permanente de México en la Oficina de la Organización de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales de Ginebra. Fue presidente del Consejo de Derechos Humanos de 2006 a 2007.

Jon Allen (jon.allen@international.gc.ca) es ministro suplente adjunto para las Américas en el Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional de Canadá (DFAIT). Fungió como embajador en Israel (2006-2010) y como ministro de Asuntos Políticos de la Embajada de Canadá en Washington (2004-2006).

John Baird (bairdj@parl.gc.ca) fue elegido por primera vez para un cargo federal en 2006. Ha ocupado varios puestos de alto perfil en el gabinete y ha viajado en varias ocasiones a México para atender asuntos oficiales. Fue designado ministro de Relaciones Exteriores por el primer ministro Stephen Harper en mayo de 2011.

Raúl Benítez Manaut (manaut@unam.mx) es profesor e investigador en el Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM, y presidente de la ONG mexicana Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (Casede). Imparte cátedras sobre ciencias políticas y relaciones internacionales en la UNAM y en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

Enrique Berruga-Filloy (enriqueberruga@hotmail.com) es presidente del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (Comexi) y ex vicepresidente de Relaciones y Comunicación Corporativa de Grupo Modelo. Ha sido representante permanente de México ante la ONU, fue embajador de México en Costa Rica; fungió como representante personal del presidente de México para el Proceso de Reforma de las Naciones Unidas y fue subsecretario de Asuntos Exteriores de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Stephen Blank (sblank5642@aol.com, www.stephenblank.info) es director del Portal para América del Norte, una red en línea que enlaza a varios centros de enseñanza e investigación de América del Norte. Es catedrático en el Centro de Estudios sobre América del Norte en la American University y el Macdonald-Laurier Institute de Ottawa; jefe de Investigación y Análisis en el Centro para Estudios Transfronterizos en América del Norte de la Universidad del Estado de Arizona y profesor e investigador adjunto en el Centro para Energía, Transporte Marino y Políticas Públicas de la Universidad de Columbia.

Alex Bugailiskis (Alexandra_Bugailiskis@carleton.ca) es funcionaria de alto nivel del Departamento Canadiense de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional (DFAIT); posee amplia experiencia en temas relacionados con América Latina y el Caribe. Fue viceministra adjunta para la región, fungió como embajadora de Canadá ante Cuba y es profesora emérita en The Norman Paterson School of International Affairs (NPSIA).

José Carreño Figueras (carreno.jose@gmail.com) es investigador en el Centro para el Diálogo y Análisis sobre América del Norte del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey; trabaja como corresponsal para publicaciones como *El Universal* en Washington, D.C., y es colaborador de Univisión, CNN, NBC, CBC, World Net y Deutsche Welle, entre otras.

Luis de la Calle Pardo (ldelacalle@cmmsc.com.mx) es director ejecutivo y socio fundador de De la Calle, Madrazo, Mancera, S.C. (CMM). Fungió como subsecretario de Negociaciones Comerciales Internacionales en la Secretaría de Economía de México; fue consejero en Pemex en el área de Exploración y Producción y en la Comisión Nacional Forestal, secretario ejecutivo de la Comisión Nacional de Inversión Extranjera y secretario de Comercio para el TLCAN en la embajada mexicana en Washington, D.C.

Ana Berenice Díaz Ceballos Parada (bdias@sre.gob.mx) es miembro de carrera del servicio exterior mexicano. En 2005, fue designada coordinadora de Asesores de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores, responsable de la relación política bilateral de México con los países y organizaciones de África, Asia-Pacífico, Europa y Medio Oriente. Desde 2007 se desempeña como sub-sherpa de México para el diálogo del G5 (con el G8) y, desde 2008, para la Cumbre de Líderes del G20. Ha ocupado diversos puestos en la Secretaría de Relaciones Exteriores, entre los cuales fungió como directora general adjunta para Temas Globales. Anteriormente desempeñó diferentes cargos en la Dirección General para el Sistema de las Naciones Unidas.

Ed Dosman (edosman@yorku.ca) es catedrático investigador en el Centro de Estudios Internacionales y sobre Seguridad de la Universidad de York, así como director fundador de la Focal (Fundación Canadiense para las Américas). Fue profesor de Ciencias Políticas de la Universidad de York y es autor de la obra *The Life and Times of Raúl Prebisch* (McGill-Queen's University Press, 2008).

Graeme Douglas (Graeme.s.douglas@gmail.com) es investigador y escritor independiente. Fungió como coordinador de investigación para la Iniciativa México-Canadá de la Focal. Antes de su labor en ésta, Graeme trabajó como becario de la Balsillie School of International Affairs en el Portal sobre América del Norte del Centro para la Innovación en la Gobernanza Global, en donde escribió sobre temas políticos y económicos que vinculan a México con sus vecinos de América del Norte. Su obra gira en torno a las relaciones Canadá-México y la política exterior de Estados Unidos.

Joe Dukert (dukert@verizon.net) es investigador asociado en la cátedra William E. Simon en Política Económica del Centro para Estudios Estratégicos e Internacionales de Washington, D.C., y analista independiente sobre temas energéticos; su trabajo se ha centrado en las políticas y mercado de energéticos en América del Norte. Anteriormente fue consultor de la Agencia Internacional para Energía y jefe de asesores en la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte.

Patricia Espinosa Cantellano (pespinosa@sre.gob.mx) es secretaria de Relaciones Exteriores. Ha sido encargada de cuestiones económicas en la Misión Permanente de México ante las Naciones Unidas; trabajó como coordinadora de asesores del subsecretario de Relaciones Exteriores y directora de Organismos Internacionales; estuvo adscrita a la Misión Permanente de México ante las Naciones Unidas en Nueva York; fue directora general de Organismos y Mecanismos Regionales Americanos, coordinadora nacional para el Grupo de Río, la Cumbre Iberoamericana, la Cumbre de las Américas y la Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea; fue embajadora de México en Alemania y en Austria, además de representante permanente ante los Organismos Internacionales con sede en Viena.

José Natividad González Parás (jngonzalezp@primercirculo.com) es presidente de la Academia Nacional de Derecho Administrativo y Administración Pública (ANDAAP). Anteriormente fue diputado federal y gobernador del estado de Nuevo León, en donde también fue secretario de gobierno.

Bill Graham (Patricia.Fortier@international.gc.ca) es rector del Trinity College en la Universidad de Toronto, presidente del Atlantic Council of Canada y covecepresidente del Canadian International Council. Fungió como miembro parlamentario por el Partido Liberal, como presidente del Comité Permanente de la Cámara de los Comunes en Relaciones Exteriores y Comercio Internacional de 1995 a 2002, como ministro de Relaciones Exteriores y como ministro de la Defensa Nacional.

Rosario Green (rgreen@senado.gob.mx) es senadora (2006-2012) y presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores en el Senado mexicano. Ha fungido como secretaria general del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y como embajadora en Alemania del Este y Argentina. Fue secretaria ejecutiva de la Comisión de Derechos Humanos y subsecretaria para Asuntos Políticos de la ONU.

Fen Osler Hampson (fen_hampson@carleton.ca) es catedrático y director de The Norman Paterson School of International Affairs (NPSIA), de la Universidad de Carleton, Ottawa, y académico de la Real Sociedad de Canadá; jefe de asesores en el Instituto de Estados Unidos para la Paz, miembro del Consejo Directivo del Pearson Peacekeeping Centre, del Centro Parlamentario y el Consejo de Fundaciones de Ciencias Sociales en la Universidad de Denver. El doctor Hampson es autor/coautor de nueve libros y editor/coeditor de más de veintiséis. Ha escrito numerosos artículos y capítulos de libros sobre asuntos internacionales y colabora frecuentemente con los medios de comunicación nacionales e internacionales.

Paul Heinbecker (paul@heinbecker.ca) es profesor emérito del Centro para la Innovación en la Gobernanza Global y profesor de la Sir Wilfrid Laurier University. Su temprana carrera diplomática incluyó designaciones en Ankara, Estocolmo y París. Posteriormente fungió como director de la División de Estados Unidos en el Departamento de Asuntos Exteriores y jefe de planeación política, y más tarde fue designado para la Embajada de Canadá en Washington. Después de servir como jefe de asesores en Política Exterior y redactor de comunicaciones para el primer ministro Brian Mulroney fue nombrado embajador en Alemania. En 1996, en calidad de ministro adjunto para políticas globales y de seguridad, encabezó la delegación canadiense en las negociaciones de Kioto sobre el cambio climático y dirigió al grupo de trabajo interdepartamental en Kosovo. En 2000 fue designado representante permanente de Canadá ante la ONU. El profesor Heinbecker es autor, editor y colaborador de varios libros y artículos sobre relaciones internacionales.

Carlos Heredia Zubieta (carlos.heredia@cide.edu) es catedrático y profesor en el Departamento de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) de la ciudad de México. El profesor Heredia se graduó en la McGill University y también asistió a la Université Laval.

Athanasios Hristoulas (ahristoulas@itam.mx) es profesor de relaciones internacionales, director de Estudios Canadienses y coordinador del diplomado en Seguridad Nacional en el ITAM. Imparte conferencias regularmente en la Universidad Nacional de la Defensa, del ejército mexicano y en el Centro de Estudios Navales Superiores de la Marina mexicana. Ocupó el cargo de investigador sobre Asuntos Militares y Estratégicos en The Norman Paterson School of International Studies (NPSIA) de Ottawa. Es un escritor prolífico en temas de seguridad para América del Norte.

Jennifer Jeffs (jjeffs@onlinecic.org) es presidenta del Canadian International Council (CIC), miembro del consejo editorial de *Foreign Affairs Latinoamérica* (*Foreign Affairs*), directora del Canadian Council of the Americas y del Centro de Estudios y Programas Interamericanos de la ciudad de México. Forma parte del consejo asesor de la Iniciativa México-Canadá.

Marina Jiménez (MJimenez@globeandmail.com) es periodista especializada en temas de inmigración y latinoamericanos. Ha cubierto noticias sobre Haití, Chile, México, Brasil, Panamá, Colombia y Venezuela. Es miembro del consejo editorial de *Globe and Mail* e imparte el curso de Estudios sobre medios en la Universidad de Toronto.

Lourdes Melgar (lourdes.melgar@gmail.com) es directora fundadora del Centro para la Sostenibilidad y los Negocios de la Escuela de Negocios de la Escuela de Graduados en Administración y Dirección de Empresas (EGADE) y asesora independiente sobre asuntos energéticos. Ha sido diplomática de carrera y directora general de Asuntos Internacionales en la Secretaría de Energía de México, además de haber ocupado el cargo de académica especialista en Políticas Públicas de México en el Woodrow Wilson Center for International Scholars y de haber sido profesora invitada en el Centro para Políticas Internacionales en Materia de Energía y Medio Ambiente de la Universidad de Texas.

Reid Morden (reidmorden@rogers.com) es presidente de Reid Morden & Associates. Ha fungido como director del Servicio Canadiense de Inteligencia en Seguridad, ministro adjunto de Asuntos Internacionales y como presidente y director general de Atomic Energy of Canada Ltd. Fue director ejecutivo del Comité de Investigaciones Independientes sobre el Programa Petróleo por Alimentos para Irak de la ONU (Investigación Volcker).

Silvia Núñez García (nugar@unam.mx) es directora del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la UNAM, en donde ha fungido como investigadora desde hace 22 años. Ha obtenido distinciones sobresalientes entre las que destacan la categoría de Fellow del Woodrow Wilson International Center for Scholars de Estados Unidos y el reconocimiento Sor Juana Inés de la Cruz por su trayectoria como mujer universitaria. Actualmente también es miembro y tesorera del Consejo Directivo de la Comisión México-Estados Unidos para el Intercambio Educativo y Cultural (Comexus); miembro del Consejo Directivo de la Red Internacional Metropolis, así como del Advisory Board del Mexico Institute del Woodrow Wilson International Center for Scholars. Es catedrática de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, y es autora de diversos libros y artículos, así como coordinadora y editora de otros más.

Philip Oxhorn (philip.oxhorn@mcgill.ca) es profesor de ciencias políticas en la McGill University, director fundador del Institute for the Study of International Development, jefe de redactores de la *Latin American Research Review*, y autor de *Sustaining Civil Society: Economic Change, Democracy and the Social Construction of Citizenship in Latin America* (The Pennsylvania State University Press, en prensa).

David Parks (davidparks@eastlink.ca) es consultor en temas de gobernabilidad relacionados con la integración de América del Norte y desde 2001 ha sido director del Programa para México del Foro de Federaciones.

Robert Pastor (rpastor@american.edu) es profesor de relaciones internacionales y director del Centro para Estudios sobre América del Norte en la American University. Ha ocupado el cargo de director de Asuntos Latinoamericanos del Consejo Nacional de Seguridad y fue vicepresidente del Consejo para el Grupo de Trabajo de Relaciones Exteriores en América del Norte. El doctor Pastor es autor de diecisiete libros, de los cuales el más reciente es *The North American Idea: A Vision of a Continental Future*.

Carlos E. Represas (cer@amskap.com) ha sido presidente del Consejo Directivo de Bombardier México desde 2007. Fue presidente de Consejo del Grupo Nestlé México de 1983 a 2010. Es miembro del Consejo Directivo de Bombardier Inc., Merck & Co., Inc., Swiss Re Group; pertenece al Consejo Empresarial de América Latina (CEAL) y al consejo de asesores del decano de la Escuela de Salud Pública de Harvard. Funge como presidente de la mesa directiva del Instituto Nacional de Medicina Genómica de México y del Capítulo México de la Cámara Latinoamericana de Comercio en Zurich, Suiza. De 1994 a 2004 fue vicepresidente ejecutivo y presidente para Nestlé de América, S.A., en Suiza.

Guillermo E. Rishchynski (Guillermo.Rishchynski@international.gc.ca) fue embajador de Canadá en México de septiembre de 2007 a septiembre de 2010. Se integró al Servicio Exterior Canadiense en 1982, después de desarrollar una carrera en mercadotecnia y gestión de proyectos en África y América Latina. Ha ocupado cargos en los consulados generales y embajadas canadienses de varios países; fue embajador de Canadá en Colombia en 1999, vicepresidente para las Américas de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (Canadian International Development Agency, CIDA), y embajador de Canadá en Brasil de 2005 a 2007. En Ottawa ha ocupado varios cargos de alto nivel, entre los que se encuentran el de director adjunto para México, América Latina y el Caribe, así como director del Grupo de Trabajo de Canadá e inspector general del Departamento del Exterior.

Andrés Rozental (rozental@consejomexicano.org) es miembro del Consejo Internacional de Gobernadores del Centro para la Innovación en la Gobernanza Global y miembro del Consejo del Instituto de Políticas Migratorias. Fungió como subsecretario de Relaciones Exteriores, embajador de México en el Reino Unido y Suecia, y representante permanente de México ante la ONU en Ginebra.

David Runnalls (drunnalls@iisd.ca) es un distinguido académico en el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, miembro del Comité Consultivo sobre Alianzas del Ministerio para la Cooperación Internacional, miembro del Equipo para Asuntos Generales sobre el Medio Ambiente de Canadá, miembro del Consejo Asesor para el Desarrollo de Exportaciones de Canadá y ex copresidente del Grupo de Trabajo del Consejo para China sobre la OMC y el Medio Ambiente.

Isabel Studer (isabel.studer@itesm.mx) es directora fundadora del Centro para el Diálogo y Análisis sobre América del Norte en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, en la Ciudad de México, y anteriormente fue subdirectora general para Canadá en la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Julián Ventura (jventura@sre.gob.mx) es subsecretario para Asuntos de América del Norte; fue director general para Asuntos de la Región Asia-Pacífico y jefe de gabinete de la Subsecretaría para Asuntos de África, la Región Asia-Pacífico, Europa y la ONU.

Oscar Vera (oscarhvera@prodigy.net.mx) es asesor económico y miembro del consejo de varias compañías mexicanas. Ha impartido cátedras en varias universidades y ha sido profesor invitado en la Universidad de Alberta, Canadá. Ha publicado cuatro libros y numerosos artículos sobre asuntos económicos en México y en el extranjero.

John Weekes (WeekesJ@bennettjones.com) es jefe de asesores de negocios en Bennett-Jones LLP; fue embajador de Canadá ante la OMC de 1995 a 1999 y presidente del Consejo General de la OMC. Fungió como jefe de negociadores por Canadá en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y embajador de Canadá ante el GATT (General Agreement on Tariffs and Trade, Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) durante la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales.

México y Canadá: la agenda pendiente de Alex Bugailiskis y Andrés Rozental (eds.), editado por el Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la UNAM y el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, se terminó de imprimir en la Ciudad de México el 27 de agosto de 2012, en Formación Gráfica, S.A. de C.V. En su composición se usaron tipos Fairfield LH Light y Formata Light y Medium de 8, 10, 12, 14 y 18 puntos. Se tiraron 500 ejemplares, más sobrantes, sobre papel cultural de 90 grs. Impreso en offset. La formación la realizó María Elena Álvarez Sotelo. En la corrección de estilo y de pruebas participaron Teresita Cortés, María Cristina Hernández Escobar, Hugo Espinoza, Astrid Velasco y Valeria Guzmán. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Teresita Cortés y Astrid Velasco.

