

COOPERACIÓN MULTILATERAL

Enrique Berruga-Filloy

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 embarcos 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 adquiera 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 repositionarse 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.