

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 FTA, 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 experiencias 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.