

Las relaciones México-Canadá: al encuentro del otro vecino distante

ISABEL STUDER

En los últimos meses, en reuniones gubernamentales entre México y Canadá se ha enfatizado una visión de estos países con socios estratégicos. Fortalecer tal visión fue el objetivo principal de la visita que realizó el presidente Ernesto Zedillo a Canadá (10 al 14 de junio), lo que ayudó, sin duda, a la amplia conciencia de las posturas de ambos países respecto a la controvertida ley Helms-Burton. Ya en abril pasado, durante la sesión inaugural de la XI Reunión de la Comisión Ministerial México-Canadá, el canciller mexicano declaraba que "durante muchos años México y Canadá se percibieron como países que se encontraban distanciados entre sí por un poderoso vecino común. En los últimos años hemos alterado esa visión para descubrir los valores y el potencial propio de nuestras naciones."

Asimismo, durante la X Reunión Interparlamentaria México-Canadá (16-17 mayo, 1996), varios congresistas mexicanos apuntaban que la actitud de los legisladores canadienses fuera radicalmente opuesta a la que mostraron los estadounidenses durante la última Reunión Interparlamentaria con Estados Unidos, que tuvo lugar, unas semanas antes, en Zacatecas. Frente a estos acontecimientos, cabe preguntar ¿cuáles son las bases de esa nueva sociedad entre México y Canadá?

El reconocimiento de los intereses mutuos

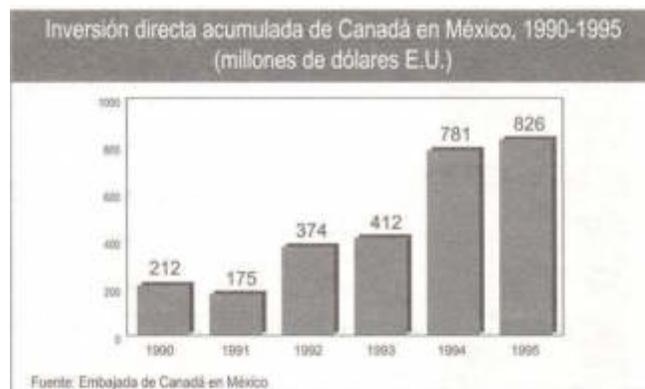
El interés de los dos países en estrechar sus relaciones bilaterales y mejorar su conocimiento mutuo aumentó visiblemente con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). Los indicadores dan muestra de la existencia de una relación bilateral más madura, que refleja la relevancia que cada país ha dado a su nuevo socio norteamericano. En los últimos años, el comercio entre los dos países aumentó y México mantuvo su tradicional superávit en la balanza comercial con Canadá (Gráfica 1). La inversión de Canadá en México también continuó creciendo, representando en 1995, una inversión acumulada que asciende a más de 800 millones de dólares (Gráfica 2). Hoy, más de 600 empresas canadienses operan en México en áreas diversas como los servicios financieros y profesionales, las manufacturas, el comercio y la minería. A esto se suman más de 60 acuerdos bilaterales que rigen los intercambios gubernamentales de distinta índole, una diversidad de acuerdos entre gobiernos locales de ambos países y otros menos cuantificables, pero igualmente importantes, entre universidades, organizaciones no gubernamentales, grupos culturales, etcétera.

Fuera del contexto norteamericano, México y Canadá también han encontrado intereses comunes, sobre todo en tomo a la promoción de libre comercio a nivel hemisférico, y eventualmente, a nivel mundial. Esto es un objetivo prioritario del gobierno liberal de Jean Chrétien, como lo muestra el hecho de que la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) fuera una propuesta original de ese gobierno y el que Canadá haya patrocinado la entrada de México a la Asociación de Cooperación Económica de la Región de Asia Pacífico (APEC). Actualmente Canadá mantiene negociaciones con Chile para firmar un acuerdo de libre comercio y México ha iniciado conversaciones para firmar

acuerdos similares con Perú y con el Mercado Común Centroamericano, que se suman a los que México ha firmado con Chile, Colombia, Venezuela, Bolivia y Costa Rica. Estas iniciativas surgen de la preocupación en México y Canadá de que Estados Unidos, a raíz de la negativa del Congreso para otorgar el *fast track* al ejecutivo de ese país, no ejerza su liderazgo para crear una zona de libre comercio hemisférica para el año 2005, objetivo planteado en la Cumbre Hemisférica de Miami (1995).

En los 52 años de historia de relaciones diplomáticas entre México y Canadá existen antecedentes de coincidencias en las posiciones de ambos países en torno a ciertos asuntos hemisféricos, entre los que destacan el mantenimiento de relaciones comerciales y diplomáticas con Cuba desde 1968, así como la participación activa en el proceso de pacificación en la década de los años 80. También se dieron algunos intentos por estrechar los intercambios comerciales entre ambos países. El más inmediato se da a finales de los 70 cuando los gobiernos de Pierre E. Trudeau y de José López Portillo lanzan iniciativas de política exterior que buscan disminuir, en sus respectivos países, el peso económico de Estados Unidos. Un acercamiento sin precedente de Canadá con América Latina y una activa participación de Canadá en el Diálogo Norte-Sur son resultados de su política de la Tercera Opción. Asimismo Canadá figuraba en la lista de cinco países industrializados de los que México buscaba obtener tecnología a cambio de petróleo. De esos esfuerzos de diversificación económica surgió la Comisión Bilateral de Consulta entre Canadá y México, así como un incremento en sus intercambios comerciales. Este acercamiento, sin embargo, se vio interrumpido por la crisis financiera de 1982 en México y en el resto de América Latina.

Inversión directa acumulada de Canadá en México, 1990-1995



Historias distantes, aunque paralelas

Históricamente México y Canadá han coincidido en mantener la reafirmación de su identidad e independencia nacional frente a su vecino poderoso como un objetivo fundamental de su política exterior. A pesar de la diferencia del tamaño de sus economías —la de Canadá es tres veces mayor que la de México¹— y los distintos valores culturales de sus sociedades, la condición fundamental de ser vecinos de Estados Unidos ha implicado que ambos países caigan dentro de la esfera de influencia estratégica estadounidense, que dependan del amplio mercado y de sus flujos de inversión (aunque cabe mencionar que el 25% de la inversión extranjera directa en Estados Unidos proviene de Canadá), y que estén

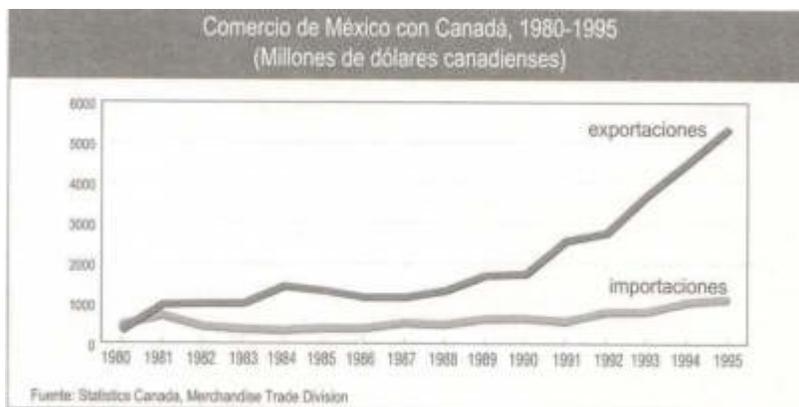
sujetos a una creciente interdependencia económica, si bien asimétrica, respecto de la economía del vecino poderoso. Una medida de contrapeso a esta situación ha sido la participación activa de ambos países en foros multilaterales.

Sin embargo, las políticas exteriores de Canadá y México han reflejado históricamente un sentido de pertenencia a regiones geográficas distintas. Hasta fechas recientes, la política exterior de Canadá estaba orientada fundamentalmente hacia Europa, como lo muestra la membresía de ese país en el *Commonwealth* británico, la *Francophonie* francesa, y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Al mismo tiempo, el ser una economía pequeña y abierta hace que los estándares de vida canadiense dependan del comercio internacional, razón por la cual Canadá ha mostrado un interés vital y un fuerte compromiso para, por un lado, fortalecer los organismos económicos multilaterales, como el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y, por otro, promover el mantenimiento de la seguridad y del orden internacional. Esto último explica la contribución significativa de ese país a las operaciones para el mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Por su parte, México, si bien buscó con mayor o menor énfasis el multilateralismo con los mismos fines que Canadá, su reticencia a formar parte del GATT (hasta 1987) se explica por la adopción del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, lo que implicó el mantenimiento de una economía cerrada. México mantenía una política exterior multilateral que lo asociaba con América Latina, como lo muestra su membresía en la Organización de Estados Americanos (OEA) y en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Asociación Latinoamericana para el Desarrollo y la Integración, a partir de 1980) y su asociación a grupos en Naciones Unidas como el Movimiento de Países no Alineados.

El nuevo acercamiento, la convergencia histórica

Cambios profundos que han tenido lugar en el contexto internacional produjeron una modificación en el rumbo de las políticas exteriores de México y Canadá y, por tanto, a la posibilidad de un mayor acercamiento entre ambos países. Los avances en la consolidación de la integración en Europa, el prolongado estancamiento de las pláticas de la Ronda Uruguay, y el creciente proteccionismo en Estados Unidos, son algunos de los acontecimientos que tienen lugar a lo largo de la década de los años 80, que explican la convergencia histórica que se da entre México y Canadá en torno a la opción de América del Norte. Ahí se encuentran las causas tanto de la decisión del gobierno conservador canadiense de Brian Mulroney, en 1987, de firmar el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos, como la del presidente mexicano Carlos Salinas de Gortari, en 1990, de proponer un acuerdo similar a Estados Unidos. El nuevo rumbo también significó un giro fundamental en el objetivo histórico de ambos países de rehusarse a aceptar la idea de un futuro común con Estados Unidos, aunque ese objetivo cayera dentro de la retórica política dada la realidad económica de ambos países, que apuntaba a una creciente integración con su poderoso vecino. Mientras México decide aceptar la opción de América del Norte, Canadá se incorpora en 1990 a la OEA, aunque desde 1972 tenía status de observador. Esto se hace posible, en gran parte, debido a los cambios políticos y económicos que tienen lugar en América Latina y a la disminución de la importancia estratégico-militar de esta región para Estados Unidos, a raíz del fin de la Guerra Fría.

Comercio de México con Canadá, 1980-1995



Divergencias entre socios estratégicos

Esta convergencia histórica entre México y Canadá no implica el que se dé automáticamente una coincidencia de sus posiciones internacionales. México, por ejemplo, ha expresado sus reservas², o se opuso³ a una serie de iniciativas en el seno del OEA encaminadas a introducir mecanismos que garanticen la defensa de la democracia en la región. Canadá, en contraste, las ha apoyado todas. Este apoyo, así como su propuesta para crear la Unidad para la Democracia (1994) dentro del secretariado de la OEA refleja, entre otras cosas, una interpretación canadiense de la soberanía que pone énfasis en la defensa de los derechos individuales. En cambio, México ha tendido a hacer una interpretación legal estricta de los principios de no intervención y de autodeterminación de los pueblos, que implican la defensa de la colectividad nacional frente a cualquier amenaza a su territorio y a las instituciones políticas del país. En la medida en que México transita hacia un modelo de economía abierta, tal interpretación se hace más flexible, como lo muestra la aceptación del gobierno mexicano de "visitantes internacionales" en las elecciones mexicanas de agosto de 1994.

La reciente intensificación de las relaciones México-Canadá tampoco significa que su realidad de dependencia económica de Estados Unidos se haya modificado. Como lo muestra el Cuadro 1, el comercio entre México y Canadá apenas representa un 4% del comercio México-Estados Unidos y 1.6% del comercio Canadá-Estados Unidos. En materia de inversión, por ejemplo, en 1995, el flujo de Estados Unidos a México fue 24 veces mayor que el de Canadá, y aún el de Alemania fue cuatro veces mayor que este último (Cuadro 2). Asimismo, el comercio de cada uno de esos países con el resto de América Latina representa un porcentaje aún pequeño de su comercio total -5 y 2% respectivamente. Mientras esta realidad económica no cambie, el objetivo común de México y Canadá de crear un área hemisférica de libre comercio seguirá teniendo un significado más bien político.

Cuadro 1. Comercio en América del Norte, 1994-1995

Comercio en América del Norte, 1994-1995 (Miles de millones de dólares canadienses)				
Exportaciones	Año	Canadá	Estados Unidos	México
Canadá	1994		184.2	1.6
	1995		209.7	1.1
Estados Unidos	1994	114.0	-	69.4
	1995	137.2	-	63.5
México	1994	3.7	67.6	-
	1995	4.5	84.7	-

Fuentes: Statistics Canada; Customs Basis, para el comercio trilateral: Canadian International Merchandise Trade; Canada's Balance of International Payments. Para el comercio bilateral México-Estados Unidos: U.S. Department of Commerce, Census Basis.

Cuadro 2. Flujos de Inversión Extranjera Directa, por país (1995)

Flujos de Inversión Extranjera Directa, por país (1995)	
País	Millones de dólares EU
Estados Unidos	3,447
Países Bajos	564
Alemania	537
Canadá	144
Japón	136
Reino Unido	93
Otros países	575
TOTAL	5,496

Fuente: SECOFI

Augurios de un futuro promisorio

Como lo muestran las acciones conjuntas de Canadá y México en distintos foros multilaterales, pero especialmente en la resolución promovida por ambos países en la última reunión ministerial de la OEA (3 de junio), la acción de estos países permite sentar precedente importante para obtener consensos contra el predominio exclusivo de los intereses estadounidenses en el hemisferio occidental que contraviene las normas internacionales. De hecho, el mecanismo de resolución de disputas, introducido en los capítulos 19 y 20 del TLC, provee un instrumento legal para restringir el uso de medidas unilaterales por parte del gobierno estadounidense que, por sus efectos extraterritoriales —y como es el caso de la controversial ley Helms-Burton, contravienen reglas fundamentales del derecho internacional. Ese mecanismo fue la base de la posición negociadora de ambos países frente a Estados Unidos en dicho tratado.

Mantener una buena relación con Estados Unidos es prioridad tanto para México como para Canadá. No obstante, en el contexto actual, el estrechamiento de las relaciones entre ambos países tiene enormes beneficios potenciales, no para crear una alianza contra su

poderoso vecino, sino para asegurarse que éste cumpla con sus compromisos internacionales. También, se espera que ese nuevo acercamiento sirva a la consecución de sus intereses comunes, muy particularmente el de la liberalización del comercio a nivel mundial. Esto no significa, sin embargo, que podamos esperar una coincidencia automática entre los intereses y las posiciones internacionales de Canadá y México; de hecho, el encuentro de México con el otro vecino distante, requiere aún la creación de lazos más estrechos que perduren a pesar de los cambios que puedan surgir en el contexto internacional.

1. La economía canadiense es, a su vez, diez veces menor que la estadounidense, pero el PIB *per capita* de Canadá es muy similar al de Estados Unidos, lo que explica que, desde 1976, Canadá pertenezca al club de los países más industrializados del mundo, conocido como el Grupo de los Siete.
2. Por ejemplo, a la resolución 1080 (Junio 1991), que permite al secretario general de la OEA convocar a una reunión inmediata del Consejo Permanente en caso de una amenaza al proceso democrático de un país miembro.
3. Tal fue el caso del protocolo de Washington (diciembre de 1992), por medio del cual los países del hemisferio dan autoridad a la OEA para suspender a un Estado miembro cuyo gobierno democrático hubiera sido derrocado por la fuerza. México también se opuso a la idea propuesta, en 1995, por los países caribeños para establecer una fuerza militar en defensa de la democracia.

Profesora investigadora del CIDE. Candidata a doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Johns Hopkins-SAIS.