

La proyección internacional de Canadá hacia América Latina

Por Teresa GUTIÉRREZ-HACES*

Introducción

DURANTE LOS ÚLTIMOS SESENTA AÑOS Canadá ha manifestado un interés relativo hacia América Latina; su presencia económica y diplomática en el continente sólo se formaliza en 1944 como una consecuencia natural de su participación en la creación e institucionalización del orden mundial de la segunda posguerra. Dentro de este contexto, las Naciones Unidas, el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) principalmente, representaron algunas de las iniciativas que Canadá apoyó junto con Estados Unidos, con el propósito expreso de allegarse un espacio internacional propio. Asimismo, es dentro de estas instituciones que Canadá empieza a familiarizarse con América Latina.

Sin embargo, este interés estuvo limitado a una participación de claro perfil institucional que reflejó manifiestamente cuáles eran sus prioridades políticas y comerciales: Estados Unidos y Europa. En términos generales podría afirmarse que el gobierno canadiense siempre se mostró inclinado a profundizar sus vínculos atlantistas, particularmente con Inglaterra, y acotar sus relaciones dentro del continente americano a su creciente vinculación con Estados Unidos, negándose con ello a aceptar que en América del Norte existía algo más que canadienses y estadounidenses.

Canadá ha manifestado reiteradamente que su política internacional se basa en el multilateralismo y el libre comercio, de ahí que la formulación de su política exterior hacia América Latina se haya visto directamente influida por dichos principios.¹

La presencia de Canadá en el continente latinoamericano podría calificarse como débil y esporádica hasta la década de 1990. Estos rasgos podrían atribuirse en gran medida a la existencia de una estrategia geopolítica expresa, compartida ampliamente con Estados Unidos,

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM; e-mail: <teresinagh@hotmail.com>.

¹ Foreign Affairs and International Trade Statement, *Canada in the world*, Canadá, Her Majesty the Queen in Right of Canada, 1995.

que consistía en un acuerdo tácito entre los dos países sobre la repartición de su influencia en determinados espacios regionales en el continente americano.

Dentro de este arreglo, América del Sur simbolizó el espacio donde los intereses canadienses se manifestaron más tempranamente como parte de la responsabilidad que Estados Unidos le designó, a partir de los años cuarenta, con el propósito de que su presencia contrarrestara “los avances del totalitarismo”,² en especial en Argentina, Chile y Brasil. No hay que olvidar que Canadá firmó el Acuerdo de Ogdensburg en 1940 por el cual se comprometió a que apoyaría la defensa del hemisferio norte ante la eventualidad de que los nazis entraran en América del Sur. Como parte de esta repartición regional México y Centroamérica fueron considerados el “patio trasero” de Estados Unidos y por ende una zona de alta seguridad debido a su localización geográfica.

Existen suficientes indicios dentro del desarrollo histórico de Canadá que muestran el peso que tuvo Inglaterra y su relación con Estados Unidos. Sabemos que Canadá fue invitado a formar parte de la Unión Panamericana desde 1909, tal propuesta suscitó de inmediato la oposición estadounidense, que aducía que su *status* de Dominio imposibilitaba su participación en dicha organización, ya que podía inclinarse a favor de los intereses británicos.³ Menos abiertamente dicha oposición se fundamentaba en el temor a que Canadá pudiera erigirse en un competidor comercial dentro de los mercados latinoamericanos.

Si bien Estados Unidos no deseaba que los canadienses avanzaran unilateralmente sobre América Latina y fuera a título institucional, privado u oficial antes de 1944, tampoco estaba dispuesto a enfrentar a los ingleses; después de todo oficialmente Canadá era parte de dicho imperio. Después de los años cuarenta esto cambió: ante un vecino ya políticamente independiente, Estados Unidos decide involucrarlo en la

² Teresa Gutiérrez-Haces, “Canadá-México: vecindad interferida”, en *Los vecinos del vecino*, México, Instituto de Estudios Diplomáticos Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1997.

³ La política exterior de Canadá no puede entenderse sin tomar en consideración la estructura de su sistema político y su relación con el Imperio británico. Canadá ganó su derecho a formular y dirigir su propia política exterior —después de participar al lado de Inglaterra en la primera Guerra Mundial (1914-1918)— como resultado de la Declaración de Balfour en 1926 y gracias al Estatuto de Westminster en 1931. En cambio, el derecho a discutir, cambiar y enmendar su Constitución en su propio parlamento lo obtuvo solamente hasta 1982, antes lo hacía en el Parlamento de Westminster. Canadá, como uno de los dominios vinculados a Inglaterra, se vio involucrado en la política internacional de la Corona británica tanto en los aspectos diplomáticos como comerciales.

creación de la institucionalidad militar y económica de la posguerra con un claro afán de controlarlo por medio de la Declaración de Hyde Park en 1941.⁴

Si Canadá pudo desarrollar tempranamente una estrategia comercial internacional propia que le permitió subsanar el hecho de que no era “funcionalmente independiente”, esto ocurrió gracias a dos factores de índole cultural. Uno fue el bilingüismo, el cual históricamente ha sido uno de los rasgos distintivos de Canadá. Este primer factor coadyuvó a que prácticamente no existieran obstáculos que le impidieran relacionarse tanto con el Caribe inglés como con el franco parlante, prueba de ello ha sido su relación tanto con Haití como con Jamaica y Trinidad y Tobago. En el caso del primero, su presencia ha obedecido a un proyecto político específico: el apoyo a la francofonía en Latinoamérica; en lo tocante a su relación con los segundos, podríamos afirmar que ésta es un indicio de que la política exterior canadiense acentuó su carácter comercial a partir de los años sesenta. En relación con la América hispanohablante, Canadá se vinculó con las élites que tradicionalmente mantenían lazos comerciales con los ingleses y los franceses.

Un segundo elemento que jugó a favor de los canadienses en Latinoamérica fue el aspecto religioso: la Iglesia católica en la provincia de Quebec creó una conexión de base con el continente, en la cual el aspecto ideológico tampoco fue un obstáculo. Durante décadas, la Iglesia católica de Quebec desempeñó un papel de importancia en la enseñanza de las élites latinoamericanas a través de la exportación de sus publicaciones, en especial las de carácter confesional, sin olvidar que algunas órdenes religiosas en los dos países tenían proyectos educativos comunes.

A través de estos mecanismos se conformó una correa de transmisión paralela a los canales diplomáticos que en ciertos momentos logró cimbrar las relaciones entre el gobierno de Canadá y los de América Latina. Ejemplo de ello fue la preocupación que algunos representantes de la jerarquía eclesiástica en Quebec manifestaron acerca de la educación “socialista” durante el cardenismo (1934-1940) y en especial a raíz de la guerra cristera en México (1926-1929) durante la

⁴ En virtud de esta declaración, Estados Unidos llevó a cabo una serie de medidas financieras que permitieron a Canadá financiar los materiales de guerra que se estaban proporcionando a Gran Bretaña conforme al acuerdo de préstamo-arrendamiento concertado entre Estados Unidos y Gran Bretaña. Esta medida marcó el paso de la esfera de influencia de la Gran Bretaña a la de Estados Unidos. Consúltese Craig Brown, *Historia ilustrada de Canadá*, México, FCE, 1994, p. 505.

presidencia de Plutarco Elías Calles (1924-1928). Específicamente esta última estuvo a punto de provocar un rompimiento de relaciones diplomáticas y fue el objeto de ríspidas discusiones en la Cámara de los Comunes en el Parlamento canadiense.⁵

Es a partir de este periodo que Canadá creó una estrategia de relación jerarquizada con los poderes regionales en América Latina: Argentina, Brasil y Chile en primer término, México, Cuba y Venezuela en un segundo rango. Lo anterior fue una consecuencia de la participación que Canadá asumió dentro del esquema de la Guerra Fría, dentro del cual Roosevelt mencionaba que “la creación de representaciones diplomáticas canadienses en América del Sur era parte de la lucha entre las fuerzas del totalitarismo y la democracia”.⁶

Prácticamente todos los autores coinciden en afirmar que el periodo de mayor acercamiento entre Canadá y América Latina hasta antes de 1990 fue la década de los años sesenta, en la que la política exterior canadiense es reformulada a partir de una serie de planteamientos político-diplomáticos que buscan la elaboración de una estrategia alternativa calificada como “tercera opción”, la cual, en esencia, cuestionaba el peso excesivo de la relación con Estados Unidos y proponía que Canadá buscará otras opciones comerciales y diplomáticas consecuentes con la doctrina del multilateralismo.⁷

La “tercera opción”, produjo un mayor acercamiento con América Latina, quizás mucho más en lo diplomático que en lo comercial. Este cambio implicó una posición más crítica hacia la presencia estadounidense en el continente y trajo, como consecuencia, un mayor apoyo al proceso de democratización en Centroamérica así como una clara condena a las dictaduras militares, como fue en el caso de América del Sur.

La formulación de una política exterior más comprometida con los principios de la democracia datan de este periodo, aunque la cristalización de esta vertiente en la política exterior canadiense sólo tomará fuerza a fines de la década de los años ochenta y más concretamente a partir del ingreso de Canadá a la Organización de Estados Americanos (OEA) y la creación al interior de ella de la Unidad de Promoción de la Democracia, en 1990.

⁵ Véase J. Ogelsby, *Gringos del lejano norte. ensayo de historia de las relaciones canadienses-latinoamericanas 1866-1968*, México, IPGH, 1989.

⁶ James Rochlin, *Descubriendo las Américas la evolución de la política exterior canadiense hacia América Latina*, México, FCE, 1999.

⁷ Véase Andrew Cooper, *Canadian foreign policy: old habits and new directions*, Scarborough, Ontario, Prentice-Hall, 1997; y Kim Nossal, *The politics and Canadian foreign policy*, Scarborough, Ontario, Prentice Hall, 1997.

En los últimos veinte años la política exterior canadiense ha acentuado específicamente su carácter económico y su interés por participar activamente en la promoción de la democracia, estas dos actitudes le han acarreado reconocimiento, críticas y condenas al interior del país.

Una política económica exterior sin la Guerra Fría

EL fin de la Guerra Fría obligó al gobierno liberal de Jean Chrétien (1993-2003) a llevar a cabo una revisión a fondo de los principios de política exterior vigentes desde los años setenta. Si bien el conflicto soviético-americano terminó, es un hecho que las responsabilidades de Canadá dentro de la OTAN se han vuelto más complejas, en especial con la recomposición del poder territorial y étnico en los antiguos países socialistas, con los conflictos que continúan ocurriendo en África⁸ y más recientemente con la guerra contra el terrorismo emprendida por Estados Unidos en Afganistán e Iraq.

La política exterior canadiense inicia un importante proceso de revisión a partir de 1984, cuando Brian Mulroney, primer ministro conservador, dio su apoyo oficialmente al proceso de negociación de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos (1998).

Cuando en 1990, Canadá ingresó a la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el carácter comercial de su diplomacia se acentuó, asimismo a partir de su ingreso a la Organización Mundial de Comercio esta tendencia se reforzó; recientemente su participación en nuevos acuerdos comerciales, como es el caso con Chile (1997), no hacen más que confirmar el peso que el gobierno canadiense da a sus intereses comerciales en el extranjero.

Vencer las reticencias de Estados Unidos sobre este ingreso, fue un largo proceso que duró más de cincuenta años, pero también internamente existieron suficientes reservas sobre el posible papel que Canadá podía desempeñar como un miembro con total responsabilidad dentro de la OEA. Los motivos para cambiar su estrategia pueden encontrarse explicitados en el documento titulado *Canada in the World* publicado por el gobierno federal en 1995.

En este documento resalta la reflexión que el gobierno liberal hace sobre el "liderazgo" de Canadá en América Latina. Un aspecto que

⁸ Mark Neufeld y Sandra Whitworth, "Imag(in)ing Canadian foreign policy", en *Understanding Canada building on the new Canadian political economy*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 1997.

sobresale en este análisis es la justificación de su ingreso a la OEA, como una forma de influir más directamente, desde adentro, en las preocupaciones hemisféricas. Esta reflexión difícilmente podría ser pasada por alto, cuando sabemos que Canadá tradicionalmente se había automarginado de los problemas y preocupaciones del continente latinoamericano, pero sobre todo porque hasta hacía poco se autodefinía como “un país europeo en América”.

El latinoamericanismo de México, como el atlantismo de Canadá, se debilitan a partir del momento en que ambos países se asumen conjuntamente como ciudadanos de la comunidad de América del Norte, como consecuencia de su nuevo posicionamiento en la relación con Estados Unidos gracias al Acuerdo de Libre Comercio (1988) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1994), respectivamente. Sobre este problema, que podría calificarse de identitario, los dos países prefieren no ahondar y han optado por utilizar los acuerdos comerciales y la OEA como certificados de su nueva identidad, esto evidentemente ha tenido un costo político muy favorable para Canadá y ciertamente negativo en el caso mexicano, debido a su tradicional latinoamericanismo. Ambos países han replanteado su liderazgo en el continente latinoamericano, aunque aparentemente con estrategias diferentes.

La existencia de un nuevo panorama económico en Latinoamérica que, según Canadá, implica la emergencia de un mayor número de países proclives a consolidar las reformas necesarias a una economía de mercado y el derrumbe de los obstáculos a la apertura económica, son los mayores argumentos para avanzar en una estrategia hacia el continente.

Consecuente con esta visión, Canadá dentro de la OEA, establece inicialmente los fondos para la Unidad de Promoción de la Democracia, posteriormente crea el Fondo Democrático Regional que se establece como un centro de derechos humanos y observación electoral. Dentro de este mismo organismo la presencia de Canadá en la oficina de seguimiento del libre comercio en las Américas ha sido utilizada como un vehículo para introducir sus ideas sobre política comercial internacional en un foro multilateral.

Dentro de esta estrategia, Canadá ha incluido el trabajo de asesoría a los procesos de gobernabilidad en los que incluye la orientación en las privatizaciones, la reforma en la recaudación de impuestos y el apoyo en la tecnología electoral, entre otras muchas actividades.

Tampoco es evidente que la presencia e intereses económicos canadienses puedan suavizarse por medio de la OEA y las ONG; una va-

riante a tener en consideración cuando se analiza la política económica exterior canadiense es el peso del sector empresarial. A diferencia de otros países, la comunidad de negocios canadienses tiene enorme injerencia en el ministerio y es frecuente que las embajadas reciban presiones muy serias cuando los “negocios” en determinado país no toman el rumbo esperado. Las licitaciones y las compras gubernamentales representan un motivo de permanente preocupación en la relación entre diplomáticos y empresarios, sin olvidar los intereses económicos del propio gobierno canadiense.

De acuerdo con el documento *Canada in the World*, los ejes de la política exterior canadiense son la “promoción de la prosperidad y del empleo, proyectar los valores de la cultura canadiense y proteger su seguridad hemisférica”. Resulta evidente que estamos ante una concepción de política económica exterior que integra los intereses económicos con los diplomáticos y que resuelve su problema de unidad política e identidad nacional a través de la promoción internacional de sus valores culturales y, agregaremos nosotros que también los económicos.

Reconstruyendo la relación con América Latina

LOS procesos de integración económica y regionalización comercial en América Latina a partir de 1990 se caracterizan por incluir dentro de sus esquemas institucionales actores regionales que tradicionalmente no participaban en iniciativas comerciales multilaterales dentro del continente latinoamericano.

Éste es el caso de Canadá, un país que, en términos reales, ha tenido una participación económica menor a la de Estados Unidos en América Latina, y que generalmente había considerado como equivocadas las políticas económicas de los países latinoamericanos, que en su opinión eran demasiado proteccionistas y, por lo tanto, poco proclives al libre comercio lo cual, en consecuencia, las hacía incompatibles con sus intereses económicos.

Esta posición cambió radicalmente a partir de 1985 cuando Estados Unidos y Canadá iniciaron negociaciones tendientes a acordar formalmente un proyecto de integración económica, el cual se concretó como el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá (ALCCEU) y concluyó favorablemente en 1988. Dos años más tarde ambos países negociaron conjuntamente con México el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que fue puesto en vigor en 1994.

El hecho de que, por primera ocasión, Estados Unidos firmara dos tratados de libre comercio en el continente americano, desató numerosas especulaciones que condujeron a una serie de acontecimientos de bastante interés para los objetivos de este análisis.

Un primer efecto que se percibió en prácticamente todos los países de la región, fue que las políticas de ajuste estructural, así como las estrategias tendientes a conformar economías de mercado, recibieron un mayor impulso y justificación, como si éstas fueran una condición necesaria para participar en futuros esquemas de integración vinculados con la economía estadounidense.

Efectivamente, los esquemas de integración económica regional en América Latina se multiplicaron, mientras que los ya existentes se fortalecieron, pero todo esto se llevó a cabo sin la presencia oficial de Estados Unidos como miembro pleno dentro de dichos acuerdos de integración: de hecho hasta mediados del año 2002, este país solamente fungía como socio comercial, vía acuerdo o tratado de libre comercio, con México y Canadá.

Las restricciones que históricamente ha aplicado el Congreso de Estados Unidos sobre la capacidad de maniobra y decisión del presidente de este país con la finalidad de celebrar acuerdos comerciales, limitaron seriamente la posibilidad de celebrar en corto plazo nuevos acuerdos después de 1994, cuando este órgano legislativo no otorgó al presidente William Clinton la aprobación al uso de la *vía fast track* para iniciar nuevas negociaciones comerciales.⁹ Esta disposición trajo como consecuencia la cancelación del poder de negociación comercial del presidente estadounidense para iniciar negociaciones con Chile ante la solicitud de ingreso, vía la cláusula de acceso de este país, al TLCAN.

El viraje en la estrategia comercial de Canadá hacia América Latina encuentra su explicación principalmente en dos hechos: uno fue que su participación en la dinámica de la negociación y firma del TLCAN lo introdujo en un círculo político, comercial y diplomático vinculatorio con América Latina; el segundo fue que el vacío económico producido por el bloqueo del Congreso estadounidense a la *vía fast track*, pro-

⁹ La modalidad de negociación comercial conocida comúnmente como *fast track* se introdujo en 1974 en Estados Unidos durante la presidencia de Richard Nixon. A fines del año 2000, esta modalidad se modificó al crearse la *Trade Promotion Authority* (TPA) o Autoridad para la Promoción Comercial, la cual permite al Ejecutivo negociar acuerdos comerciales con terceros países y luego someterlos a la aprobación del Congreso de Estados Unidos. Hasta fines del año 2001, el presidente George W. Bush no había sido autorizado para utilizar la TPA ni en la Reunión Cumbre del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) celebrado en la ciudad de Quebec, ni en la reunión de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que tuvo lugar en Doha, Qatar.

vocó que Canadá, diera un golpe de timón en su diplomacia comercial de “bajo perfil” y emprendiera una estrategia más pro activa, la cual tuvo como consecuencia la firma de varios acuerdos bilaterales de libre comercio, así como la negociación de acuerdos de cooperación comercial y protección a la inversión extranjera, inspirados en los principios del malogrado Acuerdo Multilateral de Inversión.

El hecho de que tanto Canadá como Estados Unidos asumieran una actitud mucho más favorable a participar en convenios de integración económica con los países latinoamericanos alteró, en gran medida, su esquema tradicional de intercambio comercial bilateral, hasta hace poco marcadamente endógeno.

En este sentido podría decirse que una de las hipótesis de este artículo es que a partir del TLCAN Canadá se encuentra inmerso en un proceso de construcción de una identidad internacional más adecuada a sus intereses económicos y al entorno internacional imperante; en este sentido, se trata de conformar una identidad que conserve su inclinación por el multilateralismo, pero que también manifieste su disposición a sacrificar este principio, frente a una visión más pragmática de sus intereses económicos y políticos.

Esto significa que Canadá apunta hacia un cambio en su imagen internacional, dentro del cual, la parte más novedosa reside en la forma cómo transita de su viejo papel de guardián de la paz (*peacekeeper*) a la de constructor de la paz y la democracia (*peacebuilding*).

En este nuevo papel, Canadá concentra todos sus esfuerzos en participar y contribuir tanto a los procesos de transición democrática como a la consolidación de las economías de mercado en América Latina. Así lo demuestra la estrecha relación del organismo Canada Elections con el Instituto Federal Electoral de México, o la creación dentro de la OEA de oficinas *ad hoc* como son la Unidad para la Promoción de la Democracia (1990), su activa participación en la Unidad de Comercio y el liderazgo que ejerce la Secretaría de la Cumbre de las Américas; sin olvidar el apoyo gubernamental dado a diversas ONG canadienses trabajando en México.

En la conformación de esta identidad, América Latina representa el espacio ideal para poner en práctica dichos principios. Desde un punto de vista comercial, el relativo vacío que Estados Unidos había causado en la región debido al *impasse* provocado por el *fast track*, alentó a Canadá a aplicar una estrategia comercial más agresiva. Al mismo tiempo, los procesos de transición y consolidación democrática en América Latina le ofrecieron un espacio adecuado para demostrar su capacidad como mediador y facilitador político de peso; su reciente

participación en la reunión de la OMC, en Cancún (2003), confirma esta estrategia.

*Obstáculos a los intereses económicos
de Canadá en América Latina*

ANTES de la segunda Guerra Mundial, los contactos canadienses con Latinoamérica tuvieron un carácter empresarial, prácticamente exentos de la intervención del gobierno canadiense y, en general, fueron el resultado de iniciativas individuales que momentáneamente contribuyeron a la modernización del equipamiento urbano y financiero de algunas ciudades en México y Brasil.¹⁰

Por su parte, después de la segunda Guerra Mundial, América Latina optó por el proteccionismo comercial y la consabida industrialización sustitutiva de importaciones. En general, los gobiernos latinoamericanos manifestaron una relativa desconfianza a participar con instituciones multilaterales de inspiración librecambista, como era el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés), y específicamente se inclinaron por aplicar las propuestas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Estos hechos provocaron una gran molestia en los círculos gubernamentales y empresariales de Estados Unidos y Canadá,¹¹ así como el absoluto rechazo del gobierno canadiense a cualquier vinculación formal con los países latinoamericanos.¹²

Durante varios años canadienses y estadounidenses rechazaron las iniciativas de la CEPAL¹³ respecto al establecimiento de acuerdos regionales dentro de América Latina que, en gran medida, ignoraban las

¹⁰ Gutiérrez-Haces, "Canadá-México: vecindad interferida" [n. 2], pp. 11-33.

¹¹ Específicamente, la presión que estos países ejercieron sobre México fue considerable. En el informe anual presentado por el presidente Gustavo Díaz Ordaz en 1965, textualmente se afirmó: "en lo que respecta a la integración económica de América Latina, es un esfuerzo circunscrito exclusivamente a ella, sin hostilidad hacia Estados Unidos y Canadá o hacia alguna de las grandes áreas industrializadas del mundo. No se trata de ir contra nadie, sino de sumar esfuerzos a favor de Latinoamérica", consúltese Ricardo Ampudia, *Estados Unidos de América en los informes presidenciales de México*, México, FCE / SRE, 1997, p. 164.

¹² David Pollock, "La actitud de los Estados Unidos hacia la CEPAL", *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile), núm. 6 (1978), pp. 59-86.

¹³ En la CEPAL originalmente fueron incluidos Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y Holanda debido a que estos países argumentaron que aún mantenían fuertes vínculos económicos, políticos y culturales con algunas naciones de la región, ya fuera porque tenían o habían tenido colonias o porque existía un claro interés económico, como era el caso de Estados Unidos, consúltese *El Comercio Exterior de México*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, 1982, p. 54.

propuestas de libre comercio formuladas por el GATT. El rechazo al modelo económico latinoamericano fue amplio y Paul Martin, como algunos otros ministros canadienses, ante la propuesta de crear la CEPAL, consideró que Canadá debía oponerse a la autarquía regional latinoamericana e impedir el regionalismo en América Latina.¹⁴

Una reacción similar suscitó la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA), una institución que desde 1948 había manifestado su vocación panamericana; también en este caso, Canadá expresó abiertamente sus reservas, en especial cuando surgió la propuesta del lado latinoamericano para que Canadá se adhiera como miembro pleno a esta organización. La negativa canadiense fue modificada parcialmente en 1978, fecha en que ingresó como observador. Canadá formalizó su pleno ingreso a dicha organización hasta 1990.¹⁵

Durante el largo periodo conocido como Guerra Fría, hubo dos concepciones económicas que inspiraron las estrategias de política económica en el continente: la primera, proclive al libre comercio, enarbolada por Canadá y Estados Unidos, y la segunda, de carácter más proteccionista, no tuvo una mayor aceptación entre los países latinoamericanos hasta la década de los años ochenta del siglo pasado.

Las diferencias pragmáticas entre estas visiones económicas provocaron una brecha que, en muchos momentos, disoció económicamente a las dos regiones; sin embargo, cabe aclarar que Estados Unidos también aprovechó el proteccionismo latinoamericano para ubicarse, producir y vender dentro del mercado cautivo que representaba casi toda la región, mientras que Canadá sólo estableció relaciones comerciales muy esporádicas con América Latina.

Varios son los motivos de la *inhibición comercial* canadiense: el primero, ya lo mencionamos, fueron los intereses geopolíticos de Estados Unidos quien se había apropiado de la región e impedía a los canadienses prácticamente cualquier avance de envergadura, alegando que “aún estaban demasiado vinculados a los ingleses”; el segundo aspecto, con seguridad menos conocido que el anterior, fue la propia estructura de la economía canadiense, la cual en gran medida se había desarrollado como una economía de planta subsidiaria. Los estadounidenses prácticamente controlaban el mercado doméstico canadiense y lo inhibían particularmente en su comercio exterior. Lo producido en

¹⁴ Eugene Miller, “Canada and the Panamerican Union”, *International Journal*, núm. 3 (1947), pp. 66-82.

¹⁵ Teresa Gutiérrez-Haces, “Canadá redescubre las Américas: entre un liderazgo en la promoción de la democracia y las exigencias del libre comercio”, *Relaciones Internacionales* (México, UNAM), núm. 79 (1999), pp. 17-26.

Canadá se exportaba mayoritariamente hacia Estados Unidos y de allí, se reexportaba a diversas regiones, entre ellas América Latina. El caso del sector automotriz es un claro ejemplo de lo anterior, las armadoras estadounidenses exportaban desde Canadá a Estados Unidos pero nunca desde el propio Canadá.¹⁶

Otro elemento que sin duda abunda sobre las razones del inicial distanciamiento entre Canadá y América Latina, fue que el primero no únicamente desconfiaba económicamente de los países latinoamericanos por ser proteccionistas, sino que también manifestaba serias reservas sobre el comportamiento político de los gobiernos latinoamericanos, en especial las dictaduras, tanto civiles como militares, que se establecieron en muchos de estos países y que se perpetuaron hasta casi la década de los años noventa del siglo xx.

A diferencia de otros países, Canadá siempre tuvo dificultades estructurales para relacionarse con aquellos gobiernos que, a su juicio, carecían de bases democráticas suficientes como para que se garantizara la seguridad de la inversión y la integridad personal de los empresarios canadienses en la región. Esta actitud se matizó relativamente al transcurrir los años, en especial cuando el pragmatismo comercial canadiense predominó sobre los principios ético-humanitarios.

Con el transcurso de los años, los intereses comerciales de Canadá han pesado mucho más que el sostenimiento de sus principios a favor de la defensa de la democracia y los derechos humanos. Un ejemplo de lo anterior serían los cambios de estrategia que el gobierno de Canadá manifestó en su relación con ciertos gobiernos ampliamente conocidos como ha sido el de Cuba con el que no ha roto relaciones diplomáticas y frente al reforzamiento del bloqueo comercial decretado por la ley Helms-Burton, que afecta directamente sus inversiones en la Isla (1996)¹⁷ o en relación con el establecimiento de una estrategia comercial de gran envergadura hacia China (1990).

Otro elemento que explica el relativo aislamiento de Canadá sería la existencia de un entendimiento implícito con Estados Unidos, respecto a los espacios de injerencia que Canadá podía tener en América Latina. Esta demarcación geoeconómica sobre el continente latino-

¹⁶ Teresa Gutiérrez-Haces, *Procesos de integración económica en México y Canadá: una perspectiva histórica comparada*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2002.

¹⁷ “Desde los inicios de los noventa, las empresas canadienses invirtieron más de 600 millones de dólares en la construcción de aeropuertos, campos de golf, pizzerías, instalaciones de energía eléctrica, hoteles y minas”, Adalberto Santana, “Dinámica de la integración de Cuba: economía y política”, *Cuadernos Americanos*, núm. 84 (noviembre-diciembre del 2000), p. 99.

americano se estableció a partir de la Guerra Fría y concluyó relativamente con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994.

Es un hecho que durante más de cincuenta años Canadá profundizó sus vínculos continentalistas con Estados Unidos y sus relaciones atlantistas con los países europeos. Al mismo tiempo constriñó sus relaciones dentro del continente americano a su vinculación con Estados Unidos, negándose a aceptar que en América del Norte existía algo más que ellos dos; en este sentido México representaba dentro de la política económica exterior canadiense la entrada a *territorio bárbaro*, el cual por cierto se extendía hasta Tierra del Fuego.

*De una estrategia de potencia media
a una táctica de nichos comerciales*

Los aspectos anteriormente mencionados sirven para contextualizar los motivos por los cuales Canadá, después de la Segunda Guerra mundial, se autodefinió como una *potencia media*, conceptualización que formó parte de una estrategia más amplia que tendía a establecer, dentro de la arena internacional, que Canadá podía “hacer la diferencia” con relación al desempeño de las grandes potencias, léase Estados Unidos. Al mismo tiempo Canadá cimentó su política internacional en el multilateralismo como una argucia que le permitía lidiar con Estados Unidos.

Como una prolongación de su perfil internacional como potencia media,¹⁸ Canadá refinó poco a poco una estrategia diplomática de “nichos” la cual *grosso modo* consiste en aplicar las directrices tan en boga dentro de la mercadotecnia contemporánea, en el sentido de buscar espacios de oportunidad para potenciar su proyecto económico internacional.¹⁹

¹⁸ A partir de 1944 en los círculos políticos internacionales los funcionarios canadienses empezaron a hablar de Canadá como una “potencia media”: en Ottawa el primer ministro Mackenzie King declaró ante la Casa de los Comunes que “la simple división del mundo entre grandes potencias y el resto, es irreal e incluso peligrosa, otros Estados en el mundo poseen poder y la capacidad para usarlo en la preservación de la paz”. Mackenzie King popularizó la idea de que Canadá era un poder de talla media o una potencia media y por lo tanto debería gozar de un *status* diferente en relación con potencias menores. En 1945, el término *potencia media* fue adoptado por el gobierno federal para describir el rango de Canadá a nivel internacional y generalmente se usaba con el prefijo: “así llamada potencia media”; Nossal, *The politics and Canadian foreign policy* [n. 7], p. 58.

¹⁹ Andrew Cooper, “Niche diplomacy as Canadian foreign policy”, *International Journal*, vol. 52, núm. 1 (1995), pp. 25-38; y Cooper, *The politics and Canadian foreign policy* [n. 7].

A riesgo de simplificar lo anterior diríamos que el término *potencia media*, utilizado por Canadá, empezó a manifestarse como una fórmula desgastada a partir del fin del conflicto Este-Oeste y la Guerra Fría, de ahí que surgiera la necesidad de reformular estrategias comerciales y políticas alternativas, las cuales consistirían en aprovechar las capacidades y pericias, ya demostradas por la diplomacia canadiense, e identificar ciertos *nichos de oportunidad* en los cuales su acción diplomática podía expresarse con mayores ventajas que aquélla de otros países, incluyendo a Estados Unidos.

En este sentido, la diplomacia canadiense en busca de *nichos* encontró un terreno especialmente fértil en América Latina a partir de los años noventa. Una de las grandes virtudes en la formulación de la *diplomacia de nichos* reside en que ésta se concentra específicamente en la identificación de espacios de oportunidad económica en los cuales la diplomacia canadiense ha demostrado en el pasado un buen desempeño que garantiza la efectividad de sus acciones.

Comparativamente, la diplomacia económica estadounidense funciona generalmente a partir de una agenda formada por problemas; en consecuencia, reacciona y formula parte de sus estrategias internacionales a partir de las supuestas agresiones que considera se infringen a su economía y a su sector empresarial; no es fortuito que este país sea uno de los mayores querellantes frente a la Organización Mundial del Comercio y en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

La *diplomacia de nichos* del gobierno canadiense funciona por el contrario, a partir de una evaluación pormenorizada de las posibilidades que se tienen de aportar y ganar algo en sus relaciones comerciales, económicas y diplomáticas, de ahí la reputación de Canadá como un sólido *peacebuilding*.

Desde esta perspectiva, la región latinoamericana cobra relevancia para Canadá a partir del debate sobre la deuda externa de los países latinoamericanos en 1982. La problemática financiera latinoamericana atrajo la atención de los canadienses ya que por primera ocasión, también Canadá enfrentaba una crisis de endeudamiento externo de dimensiones similares a la mexicana.²⁰ Pese a esta circunstancia, dicho contacto no disminuyó su predisposición hacia América Latina la cual hasta la fecha continúa siendo considerada como una región compleja económicamente hablando.

Treinta años después, la estrategia de nichos resultó crucial en las negociaciones comerciales de Canadá con Chile, Argentina, Brasil y

²⁰ *El papel de Canadá en el hemisferio*, Santiago, Sistema Económico Latinoamericano, 1998.

Centroamérica, ya que muchos latinoamericanos vinculados en el pasado con organizaciones humanitarias canadienses pasaron a ocupar posiciones de importancia política en los procesos de democratización de sus países e iniciaron un proceso de reformas económicas que favorecieron el establecimiento de economías de mercado.²¹

*Canadá toma ventaja de las decisiones
del Congreso de Estados Unidos*

ESTADOS UNIDOS representa innegablemente el principal referente conceptual para América Latina y, evidentemente, las acciones de carácter humanitario y de solidaridad emprendidas por Canadá en esta región, especialmente desde los años setenta, pasaron desapercibidas para la mayoría de los latinoamericanos, salvo para un grupo de ciudadanos víctimas de las dictaduras militares que se asilaron en Canadá.

Esta circunstancia cambió en 1990, cuando Canadá enfrentó el hecho de que Estados Unidos negociaría un nuevo acuerdo de libre comercio con México; dicha iniciativa sacudió el sentimiento de seguridad que el gobierno y las corporaciones canadienses habían adquirido con la firma de su propio acuerdo comercial (1988), y empujó a sus autoridades a solicitar su ingreso en las negociaciones tri laterales con México (1990). Su ingreso al TLCAN indudablemente alteró la correlación de fuerzas que predominaba en América del Norte, donde la relación bilateral con Estados Unidos prevalecía sobre cualquier contacto entre Canadá y México.

Más allá de que el móvil canadiense fue y continúa siendo la protección de sus intereses económicos dentro del mercado estadounidense, es importante resaltar que el cambio en su postura obedeció a la perentoria necesidad de expansión de una clase empresarial que, tradicionalmente, ha sustentado una *estrategia corporativa extrovertida*. No hay que olvidar que la participación de las exportaciones de bienes y servicios al PNB canadiense fue de 39.3% en 1997, 41.2% en 1998, 42.8% en 1999, 45.3% en el 2000, 43.4% en el 2001 y de 40.9% en el 2002, mientras que las importaciones representaron 36.6%.²²

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) indudablemente obligó a que Canadá mirara y dialogara, primero con México y después con América Latina, en una forma mucho más

²¹ Glen Bailey, "Canadian diplomacy as advocacy: the case of Chile and the NAFTA", *Canadian Foreign Policy*, vol. 3, núm. 3 (1995), pp. 97-112.

²² Consúltese Statistics Canada, *Economic indicators*, Canadá, 2002.

articulada que en el pasado. Para esto fue perentorio que Canadá dejara de ser un “amable observador”, como oficialmente se autodefinía, y que asumiera su multilateralismo diplomático en el terreno político, como ocurrió con su ingreso como miembro pleno a la OEA, en 1990.

Independientemente de que la protección y preservación de los privilegios ya adquiridos en el mercado estadounidense fue uno de los motivos que obligaron a los canadienses a participar en las negociaciones del TLCAN, también influyó un factor adicional, el cual empujó tanto al gobierno como a los empresarios a formular una estrategia comercial mucho más coherente y sostenida con América Latina.

Indudablemente el factor que detonó este cambio fue el resurgimiento del proteccionismo comercial estadounidense a través de los principios del “comercio administrado”. Es un hecho que Estados Unidos, pese al compromiso contraído con Canadá y México a través del ALCEU y el TLCAN, continuó aplicando medidas proteccionistas unilaterales; en años recientes éste ha venido insistiendo en que sus principales socios comerciales acepten las reglas del “comercio administrado” que no es otra cosa que la imposición de una estructura de cuotas. Dicha práctica se ha convertido en la “norma” en casi todos los sectores económicos en donde Canadá y México tienen una ventaja competitiva o una mayor eficiencia, y ha sido el trasfondo de la disputa comercial entre México y Estados Unidos en torno a la fructosa estadounidense y la caña de azúcar mexicana (1999-2002).²³

La nueva estrategia comercial canadiense hacia América Latina, consiste en identificar un número restringido de “nichos comerciales y diplomáticos” sobre los cuales consideran que puede actuar con un buen margen de libertad; esta estrategia es reflejo de las presiones corporativas canadienses que exigen nuevos espacios de acción ante la competencia estadounidense en su propio mercado. Los siguientes cuadros nos muestran la estrategia comercial canadiense y el peso de su presencia económica en diversas zonas geográficas y bloques económicos, como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Mercado Común Centroamericano y el Mercado del Cono Sur (MERCOSUR), entre otros.

²³ De acuerdo con Von Bertrab durante las negociaciones del TLCAN, Estados Unidos decidió que México podría exportar su azúcar, después de demostrar que había cubierto su superávit neto, es decir que tenga sobrantes después de cubrir el consumo nacional. Esta medida se estableció para impedir que México importara azúcar barata de otros mercados, como Cuba, y exportara la suya a Estados Unidos; véase Hermann von Bertrab, *El redescubrimiento de América: historia del TLC*, México, FCE, 1996, p. 240.

Cuadro 1
Comercio de Canadá por bloques económicos
(millones de dólares canadienses)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Exportaciones						
OCDE	277,991,242	301,655,932	339,788,731	395,406,262	386,257,460	379,091,149
Unión Europea	15,425,796	16,222,975	16,567,175	19,151,026	18,354,614	17,446,924
ASEAN	3,002,024	2,080,328	2,024,640	2,326,634	2,058,111	2,475,068
APEC	270,535,797	291,037,170	329,152,655	383,814,784	375,544,517	369,188,171
NAFTA	245,165,550	271,375,153	309,688,896	361,323,052	354,506,010	347,846,665
MERCOSUR	2,494,550	2,064,314	1,651,895	1,799,518	1,459,948	1,092,599
Comunidad Andina	1,824,831	1,568,122	1,047,455	1,258,378	1,523,584	1,192,171
Mercado Común						
Centroamericano	305,878	393,154	384,944	363,422	381,363	433,950
CARICOM	340,771	390,907	459,502	362,496	506,317	540,360
ALADI	5,596,723	4,393,791	4,311,930	4,451,190	5,738,081	4,704,052
Total con el Mundo	298,072,001	318,444,012	355,420,305	413,195,348	403,971,726	396,317,615
Importaciones						
OCDE	244,704,211	267,750,400	287,214,030	315,953,098	303,295,855	304,555,785
Unión Europea	26,923,444	28,160,831	31,801,985	36,865,001	38,425,296	38,966,195
ASEAN	6,064,994	6,546,389	6,968,826	8,146,156	6,997,249	7,221,899
APEC	226,573,912	250,985,662	268,243,816	292,752,040	278,330,029	283,256,283
NAFTA	191,435,168	211,259,653	225,074,447	241,725,369	230,412,756	230,993,490
MERCOSUR	1,878,917	1,995,996	2,100,181	2,424,333	2,521,397	2,229,400
Comunidad Andina	1,561,857	1,569,676	1,594,327	2,053,580	2,154,652	2,076,920
Mercado Común						
Centroamericano	417,657	469,782	402,509	569,861	506,013	574,108
CARICOM	418,791	427,179	400,696	387,066	641,433	581,022
ALADI	10,462,371	11,247,242	13,236,212	16,545,174	16,793,183	17,695,605
Total con el Mundo	272,946,323	298,386,345	320,408,693	356,862,357	343,075,981	348,653,067

Fuente: elaboración de la autora con base en datos de Statistic Canada, 2003.

La instrumentalización de una estrategia comercial que apunta directamente a la conquista del mercado latinoamericano ha tenido que superar importantes escollos, en especial la identificación y homologación de la presencia canadiense como si ésta fuera estadounidense; en este sentido Canadá intenta actualmente construir una diplomacia comercial muy específica que le permita definir una "identidad propia" en la región. Esta tarea se ve relativamente facilitada por la existencia de un presunto espacio de maniobra que obedece en gran medida al hecho de que Canadá carece de una agenda de seguridad hemisférica de la envergadura de la de Estados Unidos y por lo tanto puede aplicar una estrategia de identificación de *nichos*. Mientras que Estados Unidos debe atender una gran variedad de aspectos a nivel mundial, Canadá tiene bastante claro que, como *potencia media*, sus intereses se acotan básicamente al ámbito comercial, a la promoción de la democracia y los derechos humanos y a sus preocupaciones sobre la conservación del medio ambiente. Tareas como el combate a las drogas o la lucha contrainsurgente en América Latina, rebasarían los límites de la capacidad de maniobra que se ha autoimpuesto a través de los años.

La estrategia de *nichos* implica también que Canadá ha estado construyendo y exportando a Latinoamérica una *imagen diplomática* que lo presenta como una alternativa comercial y política unívoca para la región. Bajo un lenguaje subliminal, aunque en ocasiones también muy explícito, ha construido un discurso que intenta dar una respuesta alternativa a la animadversión que Estados Unidos ha suscitado entre ciertos sectores sociales en América Latina. En los últimos diez años ha sido frecuente escuchar comentarios de este tenor: "For many of them a relationship with Canada is a natural partnership that doesn't have the same overtones as their relations with the U.S."²⁴

Si bien es un hecho que desde 1994 países como México y Canadá, y en menor grado la Unión Europea, han incrementado sus iniciativas comerciales en América Latina, también es cierto que Estados Unidos ha mantenido y fortalecido sus intereses comerciales en la región, aún sin recurrir a la negociación de acuerdos comerciales con la autorización del Congreso de Estados Unidos. La aprobación en la Cámara Baja (1999) de una extensión de los beneficios del TLCAN al Caribe y a Centroamérica podría ser interpretado como una respuesta al cuestionamiento de su liderazgo en la reunión del ALCA que tuvo lugar en la ciudad de Toronto en 1999.

²⁴ Lloyd Axworthy, "An interview with the Minister of Foreign Affairs", *Canadian Foreign Policy Journal*, vol. 4 (1997), p. 3.

Canadá, hasta septiembre del 2002, aprovechó el efecto negativo provocado por la no autorización del *fast track* y avanzó comercialmente en América Latina, sacando ventaja del entorno económico generado por la apertura comercial y las políticas de ajuste estructural impulsadas por el Consenso de Washington, pero aún después del establecimiento del Trade Promotion Authority, a partir de agosto del 2002, el gobierno canadiense ha insistido en consolidar su presencia en América Latina y en el Caribe como se observa en su actuación dentro de las negociaciones del ALCA.

*El posicionamiento de Canadá
en México y América Latina*

HABIENDO mencionado algunas de las condiciones que facilitaron la presencia de la diplomacia comercial canadiense, quisiera examinar el significado que ha tenido su estrategia multilateral en conexión con el liderazgo estadounidense en la región.

La reiterada tendencia de Canadá a querer hacer prevalecer una visión multilateral dentro de su diplomacia comercial suscita algunas reflexiones interesantes:

— La vinculación canadiense en América Latina es parte de una estrategia comercial unilateral que no responde a una acción previamente concertada con Estados Unidos y mucho menos con México. Desde luego, ningún país requiere notificar su estrategia comercial internacional a los otros, pero específicamente en este caso hablamos de un país que tradicionalmente evitó inmiscuirse en los espacios comerciales bajo liderazgo estadounidense. Esta posición manifiestamente cambió, quizás alentada por su sociedad comercial dentro del TLCAN.

— La iniciativa canadiense además de ser unilateral, capitaliza abiertamente las dificultades originadas por el *fast track* las cuales prevalecieron durante un prolongado periodo y aprovecha al mismo tiempo el respaldo que le otorga su pertenencia al bloque comercial de América del Norte.

— Indiscutiblemente la buena recepción que la mayoría de los países de América Latina han otorgado a Team Canada, que tiene por objeto la promoción de la inversión y el comercio canadiense en algunos países de América Latina pero también en otras latitudes, se explica porque los integrantes de este grupo están respaldados por el hecho de pertenecer a un país-TLCAN.

— El unilateralismo canadiense lo es por *default* en varios sentidos; inicialmente, Canadá trató de negociar su vínculo comercial con Amé-

rica Latina bajo una óptica estrictamente multilateral, lo cual significó dar preferencia al contacto con otros bloques comerciales, más que con países específicos, tal fue el caso con el Mercado del Cono Sur, el Pacto Andino, el Mercado Común Centroamericano y el CARICOM. De esta iniciativa resultaron la firma del Trade and Investment Cooperation Arrangements (TICA's) con el MERCOSUR en 1998 y con la Comunidad Andina en 1999. También Canadá ha firmado un Memorandum of Understanding on Trade and Investment (MOUITI) con los gobiernos de Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua).

Desde luego, la iniciativa comercial de mayor alcance es el Acuerdo Bilateral de Libre Comercio con Chile en 1997.²⁵ En 1998 se iniciaron negociaciones para establecer un Tratado de Libre Comercio con El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua (2001-2003), así como un Acuerdo de Doble Tributación con Brasil, Guyana y México.

A mediados del 2002 se celebró un Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Costa Rica, junto con dos acuerdos paralelos sobre medio ambiente y trabajo, un acuerdo similar también se ha negociado con la República Dominicana (2002-2003) y con la Comunidad Andina (2002-2003) así como con el CARICOM (2001-2003).

Paralelamente a todas estas negociaciones comerciales y de inversión debemos agregar la activa participación de Canadá en las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA) que tentativamente deberá ser concluido en el 2005.

En lo tocante a las inversiones, Canadá hubiera preferido que su relación con América Latina estuviera enmarcada en una fórmula como la que proponía el Acuerdo Multilateral de Inversión (AMI), sin embargo la no aprobación de este acuerdo en la reunión de la OCDE en París (1998), lo condujo posteriormente a la celebración de una enorme cantidad de Acuerdos de Protección a la Inversión Extranjera (APRIS) primero con Uruguay, Argentina, Cuba y México y posteriormente con otros países y bloques comerciales regionales como mencionamos anteriormente.

La negociación de los acuerdos entre Canadá y ciertos países de América Latina no ha estado exenta de dificultades, el acuerdo con el MERCOSUR fue antecedido por un agria disputa entre Brasil y la compañía canadiense Bombardier, tal problema dejó entrever las dificultades que existen entre algunas corporaciones canadienses y los gobiernos

²⁵ Información obtenida de la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional, 2004.

de los países huéspedes; este mismo hecho también fue evidente en la licitación de un contrato para fabricar transporte público en México y la compañía Bombardier-Concarril.²⁶

Lo anterior encuentra su explicación principalmente en dos aspectos: por una parte es bien sabido que la diplomacia comercial canadiense promueve básicamente los intereses del sector privado y parte de las funciones del gobierno consisten en facilitar sus actividades; el sector empresarial representa el nodo central del comercio canadiense y en este sentido el gobierno es considerado un promotor comercial y como tal es tratado por los contribuyentes canadienses. Por otra parte, los inversionistas y empresarios canadienses consideran erróneamente que la firma de un acuerdo o tratado comercial les concede el monopolio del mercado y de la producción en un país determinado; tal fue el caso de la licitación que llevó a cabo el gobierno mexicano para la construcción de vagones del metro para las ciudades de Guadalajara y Monterrey. Esta licitación favoreció a una empresa española, en detrimento de la oferta presentada por la empresa Bombardier-Concarril ubicada en Ciudad Sahagún, Hidalgo; un asunto similar provocó la querrela en tomo a los Airbus entre el gobierno de Brasil y la compañía Bombardier que los ha llevado a interminables discusiones dentro de la OMC.²⁷

El intercambio canadiense aunque se ha fortalecido recientemente, continúa siendo muy reducido, como es el caso con la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Aparentemente parecería que el intercambio con Canadá ha crecido, sin embargo, las estadísticas demuestran que el comercio registrado entre México y Canadá es el origen del aparente crecimiento dentro de la ALADI.²⁸

²⁶ Desde 1998, la OMC por medio de su órgano de reglamentación de diferencias (ORD) ha concluido, en cinco ocasiones, que el programa brasileño de subvenciones a las exportaciones (PROEX), el cual reduce los costos de financiamiento para los exportadores brasileños, es una subvención prohibida dentro del caso de las aeronaves de transporte regional.

²⁷ Ministère des Affaires Étrangères et du Commerce International, "Ouverture sur le monde: priorités du Canada en matière d'accès aux marchés internationaux", Canada, 2002, p. 56.

²⁸ Manuel Vaillant, *Estudio de las relaciones comerciales ALADI-Canadá*, Santiago, ALADI, 1998; y Beatriz Crisorio, "Las relaciones argentino canadienses entre el TLCAN y el MERCOSUR", ponencia presentada en el VI Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Canadienses (AMEC), México, 1999.

México y Canadá
¿competidores o socios estratégicos?

DENTRO de la política económica internacional de Canadá, sin lugar a dudas, México ha ocupado un lugar central. Su relación ha sido históricamente más intensa que con el resto de América Latina y este hecho indudablemente se ha profundizado a partir de la firma del TLCAN. Sin embargo, en años recientes, como ya lo hemos mencionado, Canadá ha llevado a cabo una estrategia de diversificación comercial que abarca a la mayoría de los países latinoamericanos y del Caribe. En nuestra opinión, este incremento en sus relaciones comerciales ha afectado la importancia relativa de su relación con México, países como Chile, Brasil, Singapur y Hong Kong captan mayor inversión directa de Canadá, desde luego sin mencionar la captación de Estados Unidos y la Unión Europea.

Sin embargo, lo anterior debe ser matizado, ya que existen importantes factores políticos que por su parte han provocado una mayor profundización de la relación entre los dos países; por una parte el ataque terrorista perpetrado en las ciudades de Nueva York y Washington, en septiembre del 2001, cambió radicalmente la relación política y económica de los tres países integrantes de América del Norte, llevándolos a discutir por primera vez la seguridad de sus fronteras y a introducir nuevos términos geoeconómicos como el de un *perímetro de seguridad* de América del Norte y la creación de una *frontera inteligente* entre Canadá y Estados Unidos.²⁹

Por otra parte, un hecho que posiblemente podría desacelerar el empuje canadiense hacia países latinoamericanos, no socios del TLCAN, es la agudización de la crisis económica en Argentina que ha dañado espectacularmente los intereses económicos y financieros de países como España y Canadá; por otra parte, el triunfo de Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil también podría influir en cierto grado sobre el ímpetu de la inversión canadiense en este país, tradicionalmente muy conservadora y en ocasiones poco proclive a buscar riesgos en los países en desarrollo.

Esto significa que la idea de una fortaleza comercial y política en América del Norte parece haber renacido luego de que durante un corto tiempo el proyecto de una zona de libre comercio de las Améri-

²⁹ Teresa Gutiérrez-Haces, "Building new relations inside North America regions", *South America, Central America and the Caribbean 2003*, Londres, Taylor and Francis Books et 11 New Fetter Lane, 2002, pp. 18-21; y "Smart border and security perimeter in Canada", *Voices of Mexico*, núm. 62 (2003), pp. 79-82.

cas parecía ser la alternativa más conducente para unir a los países del TLCAN con el resto de América Latina y el Caribe.

Regularmente se publica información económica que intenta inclinar el fiel de la balanza hacia las posiciones a favor o en contra de los impactos que ha provocado el TLCAN en los tres países; un aspecto que ha quedado bastante claro con el transcurso de los años es que dentro de dicho tratado la relación entre estos países continúa bajo un patrón de comportamiento bilateral en el cual, tanto México como Canadá, siguen dando mayor prioridad a su relación con Estados Unidos. Este fenómeno aparte de profundizar su dependencia económica del mercado estadounidense ha impedido que la diversificación comercial con otros países sea una realidad tangible: tanto México como Canadá han multiplicado el número de acuerdos de comercio e inversión con el resto del mundo, pero las estadísticas demuestran que la mayoría del comercio de estos países sigue destinándose al mercado estadouniden-

Cuadro 2
Inversión extranjera directa de Canadá en Latinoamérica
(millones de dólares canadienses)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
América del Norte ³⁰	90,625	98,817	113,030	137,335	166,729	191,330	221,661	239,231	256,514
Estados Unidos	77,987	84,562	93,939	110,707	133,267	151,775	177,839	188,791	201,792
México	1,073	948	1,933	2,163	2,864	3,325	3,871	3,279	3,344
América Central y Sudamérica	6,032	7,855	9,952	12,603	15,287	17,091	21,422	20,921	15,026
Argentina	707	1,335	1,658	2,004	2,972	3,274	5,023	5,060	1,378
Bolivia	14	23	41	46	34	63	52	58	57
Brasil	2,312	2,458	3,232	3,155	3,975	4,662	6,547	5,968	4,303
Chile	1,878	2,673	3,281	3,876	4,878	5,049	5,669	5,769	5,768
Colombia	186	272	342	383	759	842	898	820	573
Costa Rica	n.a.	n.a.	45	45	32	59	116	118	113
Ecuador	41	41	81	102	82	66	244	251	292
El Salvador	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	41	48	59	49	47
Guatemala	n.a.			n.a.	4	3	3	n.a.	n.a.
Honduras	n.a.	55	n.a.	91	104	n.a.		88	20
Panamá	86	101	110	159	99	235	217	198	196
Perú	120	213	237	1,338	1,485	1,981	1,925	1,982	1,998
Venezuela	295	355	410	391	377	308	328	235	93

Fuente: elaboración de la autora con base en datos de Statistics Canada, 2003.

³⁰América del Norte incluye no sólo a México y Estados Unidos, sino que también considera en su conjunto a las islas del Caribe; n.a. indica que los datos son confidenciales o no están disponibles.

*Balance de la presencia canadiense
en México y América Latina*

A través de los años, la estrategia económica internacional de Canadá ha debido compaginar cinco aspectos centrales:

- diseñar una política multilateral que le permita actuar internacionalmente dentro de un espacio económico propio, y evitar así posibles conflictos con Estados Unidos;
- responder a las continuas demandas de un regionalismo comercial interno, que presiona a través de las provincias por ocupar un espacio específico en la política internacional de Canadá;
- la construcción de su propia estrategia económica, a nivel federal, dentro y frente a bloques comerciales regionales como son el TLCAN, la Unión Europea y el MERCOSUR, entre otros;
- tomar siempre en cuenta los intereses empresariales, no solamente de las grandes corporaciones, sino también de la pequeña y mediana empresa;
- promover los principios éticos que rigen la política internacional canadiense a través de la Doctrina de Seguridad Humana.³¹

Todos estos aspectos han tenido importantes repercusiones en la relación que Canadá ha establecido con México y el resto de los países latinoamericanos desde los años ochenta del siglo pasado.

En la práctica, compaginar aspectos como los arriba mencionados presenta dificultades estructurales, ya que implica conciliar intereses y exigencias de muy diversa naturaleza que en los hechos no siempre se han cumplido.

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional de Canadá cuenta con una organización burocrática que da cabida tanto a los asuntos corporativos (Team Canada) como a las preocupaciones por promover un desarrollo sustentable a nivel internacional. Estos aspectos han estado muy presentes en la *diplomacia de nichos* que el gobierno canadiense ha venido desarrollando en América Latina.

Sin duda, de los cinco aspectos anteriormente mencionados, la política provincial internacional y la mezcla de los principios promovidos por la seguridad humana con los intereses comerciales de Canadá, constituyen los elementos que han sido menos comprendidos y aceptados por los gobiernos latinoamericanos.

³¹ Es una doctrina lanzada por las Naciones Unidas en 1993, que promueve valores universales como la democracia, el respeto a los derechos humanos, la búsqueda del bienestar económico para la mayoría, la protección del medio ambiente y el desarrollo económico sostenible, entre otros.

Las diferencias de estrategia comercial internacional entre el Estado federal y las provincias canadienses resultan ajenas para países donde el centro-capital negocia en nombre del conjunto de todos los intereses territoriales y en donde la economía mixta, como es el caso de México, aún diferencia los intereses económicos del sector privado de los del gobierno. Este aspecto ha sido motivo de desencuentros y fricciones con países como México que, estructuralmente, han tenido muchas dificultades para dar un espacio a sus entidades federativas a nivel internacional. Asimismo, muchos de los funcionarios del gobierno mexicano han considerado, aunque no abiertamente, que las reivindicaciones provinciales de Canadá pueden ser una mala influencia para los gobiernos locales en México.

Es un hecho que en la actualidad Canadá conoce mejor la realidad latinoamericana que hace veinte años, su presencia comercial en la región ha dado frutos y se encuentra en mejores condiciones para elaborar una estrategia económica específica para América Latina; su participación en la Cumbre de las Américas, celebrada en la ciudad de Quebec en el año 2001, indudablemente le permitió conectarse a un alto nivel con todos los mandatarios de este continente y transmitir un mensaje claro respecto del tipo de principios y valores que desea sirvan de cimiento institucional al Acuerdo de Libre Comercio de las Américas.

El reto que enfrenta la relación de Canadá con México, así como con el resto de América Latina, es amplio y diverso y de cierta manera es un reto que tendrá que ser jerarquizado de acuerdo con las condicionantes económicas y políticas que han aparecido recientemente.

Indudablemente, la relación con México seguirá siendo primordial debido al TLCAN, aunque a futuro no podría asegurarse que México continuará conservando esta posición como su principal socio comercial en América Latina, sobre todo si nos atenemos a datos recientes que demuestran el avance de Chile, Brasil, Venezuela y hasta de Colombia en su relación comercial con Canadá.